

**ENTRE LA II CUMBRE
Y LA DETENCION DE
PINOCHET**

CHILE 1998

FLACSO - Biblioteca

Flacso-Chile

Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet, Chile 1998

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, 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-Chile.

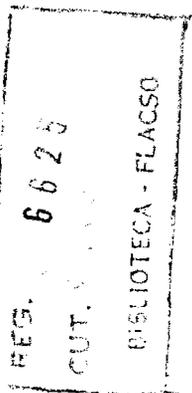
La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

322(83) FLACSO-Chile
F572 Entre la II Cumbre y la detención de
Pinochet, Chile 1998, Santiago, Chile:
FLACSO-Chile 1999
334 p.
ISBN: 956-205-134-X

ENCUESTAS POLITICAS / DERECHOS HUMANOS /
TRANSICION POLITICA / DESARROLLO ECONOMI-
CO / DESARROLLO POLITICO / ANALISIS POLITICO /
PARTICIPACION POLITICA / PARTICIPACION SO-
CIAL / JUVENTUD / MUJERES / POBLACION INDIGE-
NA / INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EXTE-
RIOR / PARTIDOS POLITICOS / CHILE

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 109.675. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

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



INDICE

Presentación	5
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
CHILE Y LAS AMERICAS	
Nuestros miedos	11
<i>Norbert Lechner</i>	
Visiones latinoamericanas: Latinobarómetro 1998	29
<i>Marta Lagos C.</i>	
El penúltimo año del siglo en América Latina	47
<i>Gabriel Gaspar T.</i>	
El proceso de Cumbres Hemisféricas: la nueva agenda de cooperación en las Américas	63
<i>Carlos Portales C.</i>	
POLITICA: EL PROCESO CONTRA PINOCHEF Y LOS DERECHOS HUMANOS	
Balance de la Política de Derechos Humanos en la transición chilena a la Democracia	87
<i>José Zalaquett</i>	
Pinochet y la justicia. Una reflexión sobre los cambios en el derecho	99
<i>Rogelio Pérez P.</i>	
El juicio de la historia. Espectros de pasado	113
<i>Detlef Nolte</i>	
Las agendas del sector Defensa y Pinochet	125
<i>José Luis Díaz</i>	
Reacciones de la Cancillería chilena durante el caso Pinochet	137
<i>CEDOC</i>	

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta 153

Manuel Antonio Garretón M.

Participación en políticas sociales: percepción de los usuarios 167

Marcela Noé E.

El control ciudadano de la Plataforma de Beijing: un proceso social en construcción 191

Teresa Valdés E., Indira Palacios V.

Rediseño de los partidos políticos 217

Carlos Eduardo Mena K.

La problemática indígena en el Chile actual 229

Gerardo Zuñiga N.

Adolescentes/Jóvenes: que poco sabemos de ellos 255

José Olavarría A.

ECONOMIA

La economía chilena en 1998 279

Oscar Muñoz G.

Chile en la Cuenca del Pacífico. La importancia de APEC 295

Andrés Angulo F.

RELACIONES EXTERIORES

Los desafíos de la política exterior chilena durante 1998 303

Paz V. Milet G.

Chile-Perú: revisando las agendas con una mirada de futuro 311

Francisco Rojas Aravena

El programa de Cooperación Horizontal de Chile 321

Sergio Gómez E.

Autores 334

PARTICIPACION EN POLITICAS SOCIALES: PERCEPCION DE LOS USUARIOS

Marcela Noé E.

En el mes de enero de 1998, FLACSO realizó la II Conferencia de Participación Ciudadana. Su propósito fue establecer un diálogo entre diversos actores sociales y autoridades gubernamentales con el objeto de analizar los problemas de la participación en las políticas públicas y observar las perspectivas de fortalecimiento de la participación en este ámbito.

Un hecho considerado de primera importancia que arrojó esta jornada, fue que el país necesita de un proceso más sistemático de acción de los actores sociales y políticos para el desarrollo de la ciudadanía y de la democracia. Esta orientación significa que en la actualidad es pertinente comprender, a partir del enfoque dado a las políticas públicas, que es posible construir el concepto de ciudadanía en el entendido que existe un campo de relación directa entre el ciudadano y el Estado.

De la premisa anterior se puede derivar que lo que interesa responder para avanzar en el tema, es conocer la capacidad de injerencia que tiene el ciudadano en las políticas públicas y también la capacidad de evaluarlas.

Con esta perspectiva como marco de análisis, se pudo determinar que la estrategia de modernización puesta 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. Sin embargo, el grueso de la ciudadanía o de la sociedad civil se encuentra al margen, sin desempeñar 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.

La constatación de estar en presencia de una sociedad que crecientemente se diversifica, una ciudadanía que no alcanza a tener un peso que le permita ejercer un contrapeso al propio poder político, constituyen aspectos significativos del estado en que se encuentra la participación y la democracia en el proceso de modernización del país.

Interesa destacar que el concepto de ciudadanía democrática, tradicionalmente referido a la capacidad de sufragio, se comienza a extender a los derechos de los usuarios de la administración pública.

Un aspecto de gran significación corresponde a la percepción de ciudadanía que tienen los usuarios de servicios públicos. Se observa una falta de orientación en términos de derechos precisos ante las políticas públicas que les afectan y les conciernen. Por otro lado, al examinar cómo los ejecutores de la política perciben la participación ciudadana y cómo ellos mismos se identifican con esos conceptos de participación, desde su papel de servidores públicos, se ha podido determinar que los funcionarios no saben fehacientemente cuántas obligaciones tienen respecto del ciudadano.

En síntesis, en los actuales esquemas de relación, ni usuarios ni ejecutores de políticas actúan sabiendo cuántos derechos tienen unos y cuántas obligaciones tienen otros.

Las anteriores referencias relacionadas con aspectos significativos de la síntesis del trabajo de la III Conferencia de Participación Ciudadana, permitieron profundizar en algunas de las dimensiones anotadas a través de un estudio sistemático y de campo destinado a observar los juicios y opiniones que tiene la ciudadanía con respecto de algunos Programas Sociales Participativos que implementa el Gobierno, como parte sustantiva de las políticas sociales destinadas a responder a las necesidades de la comunidad y de grupos sociales específicos.

Se desarrolló, entonces, un estudio sobre “Percepción del Impacto de dos Programas Sociales Participativos en las Organizaciones Sociales de Base”, considerando las siguientes líneas específicas.

- **La intervención estatal en la sociedad civil**

Los distintos Programas Participativos y Fondos creados desde la esfera gubernamental para buscar soluciones a las demandas de la población, se traducen en general en proyectos de carácter efímero. Esta característica de una manera u otra se contrasta con la necesidad de contar con un tiempo necesariamente mayor para que los efectos de la política social alcancen y logren la maduración correspondiente.

Desde esta óptica resulta interesante examinar si aquellos instrumentos efímeros logran resolver necesidades básicas de los usuarios y, también, si generan capital social para que los usuarios resuelvan dichas necesidades. De igual manera es relevante observar como el Estado construye el perfil de la población o ciudadanía a la que quiere favorecer mediante los programas sociales, es decir, ¿cuál es el imaginario que al respecto construye el Estado?.

- **La comunicación que producen los programas entre el Estado y los ciudadanos**

En esta dimensión se ha buscado conocer la percepción que tienen los usuarios de los flujos de información proveniente de las fuentes emisoras. Así también su opinión sobre la calidad de la información emitida.

Otro de los puntos que se ha puesto en el debate es en qué aspectos de la relación Estado-ciudadanos funciona la retroalimentación.

- **El operar de la descentralización**

Durante el desarrollo de los programas se ha querido conocer el nivel de coordinación que se produce entre las agencias y los diferentes niveles gubernamentales. Este observar ha permitido focalizar la atención que el Estado le asigna al municipio como agencia estatal, debido principalmente a que en la cotidianeidad del quehacer de las organizaciones sociales, la municipalidad constituye la imagen directa del Estado.

- **Los grados de autonomía y de compromisos de las organizaciones sociales**

La formulación y operacionalidad de los programas sociales es otro de los aspectos examinados para observar el tipo y carácter de autonomía que se promueve para las organizaciones sociales. Se ha considerado de manera particular la forma que presentan los quiebres en la interacción entre ambos actores en los programas y la manera como estos se resuelven.

Consecuentemente con esta lógica, ha interesado conocer si los usuarios tienen motivaciones y cuáles, que los impulsen a continuar participando en acciones similares u otras de naturaleza diferente, que impliquen compromisos futuros para el desarrollo de sus organizaciones.

- **La construcción de sujetos producida por la interacción de los programas sociales**

Estos programas contemplan en su diseño operativo un trabajo directo de funcionarios con las organizaciones sociales mediante la coordinación o alguna función de control. Las relaciones que se establecen obligan o promueven la generación de instancias de comunicación sistemática o periódica.

Por tanto, producto de estas vinculaciones se ha revisado el carácter que tienen los espacios conversacionales entre las organizaciones sociales con los funcionarios sectorialistas municipales y/o los coordinadores directos de los programas.

De igual manera, se ha realizado una mirada a cómo los actores sociales ven sus propuestas para establecer formas de asociaciones entre ellas, por ejemplo redes, para fortalecer y potenciar su trabajo con la comunidad.

El estudio efectuado exploró la percepción de dirigentes de organizaciones sociales destinatarios de los programas sociales, para observar hasta qué punto los instrumentos de política social están asociados a las necesidades y demandas de la ciudadanía en los siguientes programas: el Programa de Pavimentos Participativos (PPP) y el Fondo de Protección Ambiental (FPA).

El PPP es un programa del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), que tiene como propósito “reducir el déficit de

pavimentación para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país”. Se financia con el aporte de los vecinos o beneficiarios, del municipio correspondiente y del MINVU.

EL FPA es un programa de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que tiene por objeto financiar total o parcialmente proyectos orientados a la proyección o reparación del medioambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

En los párrafos que siguen se exponen los principales resultados de este estudio cualitativo, refiriéndose en forma separada a cada programa. El diseño y metodología no permiten hacer un análisis con paridad de estas experiencias.

1. La Percepción de los Actores Sociales sobre los Programas

(a) La percepción del Fondo de Protección Ambiental

La visión que tienen los usuarios de este Fondo en principio es difícil de precisar, debido a que asignan a las políticas sociales la misión de satisfacer necesidades básicas para la vida de la gente y el progreso en su bienestar, aludiendo principalmente con ello a políticas de educación, salud y vivienda. El tema del medioambiente sólo recientemente comienza a ser visualizado como un área de las políticas sociales y, más recientemente aún aparece como un tema que incide en la situación de pobreza. Esta última percepción es el resultado de la nueva conciencia ambiental adquirida a través del contacto con la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) con motivo de la participación en este programa. En general, el sentimiento es que al Estado le corresponde proporcionar un hábitat saludable y estéticamente aceptable.

Visto como programa social participativo, el FPA es percibido en forma crítica por los usuarios, ya que al igual que la mayor parte de las políticas sociales focalizadas a los pobres, se basa en el mecanismo de fondos concursables para la asignación de recursos financieros.

Una cuestión que interesa responder es si el FPA ha contribuido a generar capital social. En general, los usuarios afirman que el FPA ha permitido adquirir nuevas capacidades para la acción, incluso más allá de las habilidades para abordar problemas determinados del

medioambiente. Le asignan gran importancia a su rol de ejecutores y responsables de los proyectos, porque les ha exigido aprender a manejar ciertas herramientas de administración y planeación, de comunicación y de negociación.

Otro factor de empoderamiento de las organizaciones sociales deriva de la construcción y operación de redes con otras organizaciones públicas y privadas, lo que ha sido necesario para llevar a cabo los proyectos de desarrollo ambiental. Las personas y organizaciones ejecutoras de los proyectos han aprendido a actuar en forma cooperativa, han tenido que negociar, superar tensiones y buscar acuerdos. Esto ha llevado a reconocer que la obtención de ciertos beneficios o frutos comunes implica compartir esfuerzos y cumplir compromisos.

El desarrollo de los proyectos del Fondo promueve la práctica de relaciones de reciprocidad en las agrupaciones o entre organizaciones y personas generando lazos fuertes de integración social. Una característica clave de este tipo de relaciones es que fortalece los incentivos morales y las gratificaciones de tipo solidario y de amistad, más que las relaciones netamente basadas en una racionalidad de costo-beneficio o de implantación autoritaria del poder.

En la medida en que estas nuevas formas de interacción se constituyan en usos y costumbres que estructuran y articulan las relaciones entre distintos actores sociales, se puede augurar una mayor sostenibilidad en el tiempo de estas redes sociales. Al mismo tiempo, el florecimiento de relaciones de reciprocidad facilitará el avance hacia una mayor equidad en cuanto al acceso a los beneficios de la acción social territorial y a un mayor desarrollo del sentimiento de pertenencia.

Es por ello que la posibilidad de darle continuidad a ciertas actividades de sociabilización, transmisión de conocimientos, de ideas y normas que comparten los miembros de la organización, es otro elemento que contribuye al desarrollo social. Algunos participantes de este programa ven como un aspecto positivo del Fondo el hecho que asigna un monto mayor de recursos y la disposición de un mayor tiempo de duración, en comparación con los conseguidos anteriormente con otros proyectos. Eso ha hecho posible sostener actividades de educación y capacitación de mayor extensión y lograr resultados satisfactorios para los participantes.

Sin embargo, hay que destacar también que la opinión anterior no aminora la percepción que el FPA comparte uno de los defectos más

críticos de los programas sociales, este es, la breve temporalidad y la débil base de sustentación efectiva de los proyectos para asegurar su continuidad.

(b) La percepción del Programa Pavimentos Participativos

Tradicionalmente en la imagen de los pobladores se encuentra que la responsabilidad de solucionar el pavimento de calles y pasajes en sectores poblacionales situados en la categoría socioeconómica calificada de pobreza, corresponde al Estado.

Esta imagen histórica cobra vigencia con el cambio de sistema político ocurrido en el país en 1990. Especialmente en los primeros años de implementación del PPP, los usuarios no comprendían que el Estado operara con mecanismos de mercado en sus intervenciones focalizadas hacia áreas de pobreza de la sociedad.

Esta percepción de los beneficiarios tuvo y ha tenido, últimamente en menor grado, respuestas individuales y colectivas en orden a manifestar desconfianza del ofrecimiento propuesto por el PPP, dada la creencia que ésta era una iniciativa en la que, ética y socialmente, no correspondía a los pobladores realizar aportes económicos para pavimentar su sector habitacional.

Otra percepción de desconfianza se ha encontrado en experiencias que han tenido las organizaciones sociales con las empresas contratistas en la ejecución de sus proyectos. En los casos aludidos los usuarios han manifestado su impotencia por no tener instrumentos legales que les permitan tanto fiscalizar como aprobar la obra ejecutada. Este problema es trasladado por los usuarios hacia la agencia u órganos gubernamentales responsables del programa, donde perciben que el Estado ejerce mayor control hacia los usuarios que hacia las empresas que intervienen en el programa.

En cambio, también se han encontrado opiniones que califican meritoriamente el PPP, especialmente porque con la introducción de una variable participativa les otorga un rol de naturaleza diferente en la solución de sus problemas, por cuanto promueve que los vecinos interesados manifiesten explícitamente motivaciones y compromisos para alcanzar sus aspiraciones. Creen que el diseño del programa para postular favorece la eficiencia porque se establecen plazos y, que los aportes económicos adquieren relevancia en la medida en que sirven para

demostrar el grado de interés de aquellos que desean solucionar los problemas de pavimentación.

Esta variedad de visiones respecto del programa tiene dos dimensiones. Por una parte, se encuentra aquella visión que lo califica acorde a un criterio de eficiencia y, por la otra, que lo observa en relación a la responsabilidad social y ética. La indagación de campo efectuada lleva a sugerir que es esta última dimensión la que manifiesta mayores controversias en los usuarios y, en la medida que no sientan que las agencias de gobierno efectúen un mayor control de las obras, los usuarios incrementarán sus miradas críticas hacia la responsabilidad social y ética del Estado.

Ante la pregunta ¿el PPP ha generado capital social? Se puede señalar que en términos valóricos surgieron una serie de conceptos e ideas de parte de los usuarios direccionados a determinar efectos positivos en la comprensión del programa. Uno de los aspectos de mayor relevancia mencionado es la idea de sentir el progreso al ver finalizadas las obras de pavimentación. De manera relacionada con esto, se expresó también positivamente, la importancia para las organizaciones de compartir responsabilidades con el Estado en la idea de ir mejorando condiciones de vida para la población.

Otro de los aspectos detectados fue que la participación de las mujeres dueñas de casa tiene una altísima proporción en las organizaciones responsables de los proyectos. Las opiniones dadas para explicar este hecho se sustentan en que ellas tienen mayor capacidad de esfuerzo y compromiso que los hombres cuando los objetivos propuestos son concretos y funcionales, que por su condición de dueñas de casa viven el problema con más intensidad y también, que están más dispuestas a realizar sacrificios de tipo personal y entregar trabajo a la organización.

En todas aquellas organizaciones en que se ha valorado este papel de la mujer se ha encontrado un fortalecimiento organizacional y también que las mujeres han asumido cargos de liderazgo en esas mismas y/o en otras instituciones de carácter territorial del sector. Las propias mujeres, al constatar dicha fortaleza, han sugerido que las iniciativas del Estado en este sentido debiesen contemplar proyectos que las beneficien directamente.

En el aspecto organizacional, se ha distinguido el aprendizaje de sus integrantes para manejar herramientas que posibilitan una mejor gestión de su labor, particularmente en tareas de planificación de actividades y de

manejo de recursos. Este adiestramiento ha motivado a algunas organizaciones a involucrarse en otros proyectos de la misma línea sectorial, como es el caso de las viviendas progresivas.

Sin embargo, en lo concerniente a relacionarse con el PPI en el ámbito de compartir facultades para tomar decisiones en ciertas áreas, las opiniones manifestadas claramente arrojan un saldo deficiente. Se cree que la formulación centralizada del programa atenta contra cualquier posibilidad para que sus opiniones sean consideradas. Aún más, sienten que el Estado, con todas las facultades y poderes que posee, no legitima la participación en la resolución de las políticas de organizaciones que representan intereses ciudadanos de sectores populares.

Estas circunstancias conducen a los usuarios a pensar que este es un programa que temporalmente colabora en resolver problemas de tipo básico y que tiene un impacto insuficiente en la legitimación de poder que necesitan las organizaciones sociales para aumentar su capacidad de convocatoria en las actividades comunitarias.

2. La comunicación entre Estado y Ciudadano

(a) En el Fondo de Protección Ambiental

En una primera aproximación la dimensión comunicacional del programa aparece como un aspecto con logros positivos, ya que es un tema que preocupa especialmente a los directivos y coordinadores del Fondo de Protección Ambiental. La CONAMA se esfuerza por implementar un flujo consistente de información para los usuarios y le preocupa, además, respetar los elementos fundamentales de la cultura de los distintos grupos sociales.

En relación a la comunicación de las organizaciones con las municipalidades existen opiniones divididas. Por ejemplo, mientras algunos perciben dificultades de comunicación con cierta unidad o departamento municipal, otros perciben excelentes comunicaciones con el mismo organismo.

En general, los usuarios manifiestan satisfacción con la calidad de la información emitida por CONAMA, sin embargo, les preocupa el lenguaje tanto de los formularios como de la solicitud de informaciones sobre la marcha del proyecto, el que presenta ciertas dificultades de

comprensión y de manejo. Al respecto plantean también requerimientos de simplificación de los trámites y de capacitación permanente para el mejor desempeño de los proyectos.

(b) En el Programa Pavimentos Participativos

En este Programa el papel de portador y transmisor de la información recae en la entidad del municipio. Es este agente el que canaliza las informaciones sobre las características y requisitos que contempla el programa para que las organizaciones vecinales puedan acceder a su postulación.

En general, los usuarios visualizan que ésta es la entidad gubernamental que “decide” la adjudicación o no adjudicación del proyecto presentado. Se explica tal creencia por el hecho que las informaciones sobre el programa se canalizan y son implementadas por funcionarios municipales. Son estos los que informan sobre la postulación, los que se reúnen con las organizaciones postulantes, los que aclaran dudas. Los usuarios saben que posteriormente la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) envía los antecedentes a la SEREMI del MINVU, la cual decidirá los proyectos aprobados y publicará los resultados en la prensa. Sin embargo, los participantes optan preferentemente por conseguir y/o validar esta información en la municipalidad.

Esta asignación de la responsabilidad de la información al municipio merece preguntar si existe en el sistema una homogeneidad de los procesos informativos. Esta interrogante tiene antecedentes en expresiones de algunos usuarios que indican que suele haber contradicciones entre los funcionarios municipales en relación al proceso de postulación, de manera particular, respecto de la forma de organizarse y del concepto ambiguo de la voluntariedad del pago.

Los usuarios reciben la información en la municipalidad ya sea por contacto directo con la SECPLAC y/o mediante folletos que ésta difunde en la comunidad. La tendencia percibida es que la información es relativamente clara, pero se torna engorrosa, debido a la cantidad de procedimientos que tienen que efectuar los postulantes en diversas unidades o departamentos municipales. Este “exceso de tramitación de papeleos” como lo denominan, provoca desánimo en los dirigentes, que además de la pérdida de tiempo, potencia a algunos a renunciar a la presentación de proyectos.

La situación denunciada apunta a observar la estrecha relación entre el mensaje y la forma en que tienen que descodificarlo instrumentalmente los usuarios. Ellos mismos sugieren la creación en la municipalidades de un sistema de ventanilla única en la perspectiva de mejorar el uso y comprensión de la información.

Esta solicitud pretende una reorganización estructural en las agencias estatales encargadas de operar el programa, con el propósito que los intereses de los usuarios puedan insertarse en conversaciones con las autoridades que se direccionen para resaltar las promesas de satisfacer sus necesidades.

Existe también una mirada crítica a las informaciones del programa aparecidas en los medios de comunicación. La lectura realizada por algunos es que el MINVU informa de manera destacada respecto de los avances que ha tenido en esta materia en el plano nacional y regional, descompensando la información relacionada especialmente con el tipo de aportes económicos que deben realizar los vecinos. Su consecuencia es que induce a creer que esta iniciativa es sin costo para los usuarios, los cuales, en varias ocasiones, han argumentado esta percepción para no cancelar las cuotas en su organización.

Los dirigentes sociales esperan que el Ministerio clarifique en su publicidad este aspecto, porque sus impactos se sienten en el funcionamiento de sus organizaciones en el momento que tienen que recaudar los fondos.

3. El operar de la descentralización

(a) La descentralización en el FPA

Este programa comienza a abrir el desenvolvimiento de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas que inciden en el desarrollo local. Uno de los dilemas más difíciles de resolver en la gestión estatal es el logro de una real descentralización. Esta es una aspiración que tiene fundados argumentos para impulsarla, pero al mismo tiempo, parecen ser mayores las resistencias y las inercias que impiden su realización. Por otra parte, se presume que sin descentralización no parece posible una profundización de la participación ciudadana.

En el tema del cuidado y protección del medioambiente existen avances destacables en términos de la coordinación intersectorial de la acción estatal y al mismo tiempo, es la primera área de gestión pública en la que se ha institucionalizado formalmente la participación ciudadana.

Esta nueva línea de acción estatal que implementa CONAMA a través del FPA permite avanzar más en la intervención de la ciudadanía en la gestión de un desarrollo sustentable, porque comienza a poner el foco en el territorio, esto es, en el lugar donde ocurre la vida cotidiana y donde finalmente se concretizan las políticas públicas de los distintos campos de acción social. Hasta la fecha, las políticas medioambientales habían sido percibidas, mayoritariamente, como intervenciones reactivas de la ciudadanía ante externalidades negativas de proyectos privados o públicos de inversión en infraestructura.

Incluso el espacio de participación ciudadana que abre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos de desarrollo, tiene un carácter reactivo a iniciativas públicas o privadas pensadas y planificadas desde una óptica nacional o internacional. En la práctica, la mayoría de las acciones de participación ciudadana “espontáneas” o impulsadas por actores sociales y políticos a favor o en contra de proyectos de inversión en infraestructura, tienden a ponerse en marcha cuando ya se han producido conflictos entre intereses locales y regionales o nacionales.

Con respecto a la descentralización administrativa o de gestión del programa, la CONAMA avanza hacia una delegación de atribuciones a las Corporaciones Regionales de Medio Ambiente (COREMA). Son estas instancias las encargadas de efectuar la recepción de las postulaciones y decidir su admisibilidad y luego, deben encargarse del seguimiento de los proyectos aprobados. Se mantiene, sin embargo, centralizado el control financiero.

En la experiencia del FPA en relación al funcionamiento de la descentralización a nivel local, se ha observado que en la comuna se produce una centralización del poder en el municipio. El manejo e influencia que instancias municipales ejercen sobre las organizaciones comunitarias ha sido una de las críticas a este respecto efectuadas por las organizaciones usuarias del Fondo. Se les atribuye que persisten con la tradición de controlar las acciones de desarrollo territorial y que operan relaciones jerárquicas, clientelares y paternalistas con respecto de las organizaciones sociales.

(b) El operar de la descentralización en el PPP

El PPP es un instrumento que el MINVU ha diseñado para que desarrolle con mayor intensidad la descentralización como una de sus tareas. Este programa además de desconcentrar funciones y delegar atribuciones en sus instancias intermedias regionales, comparte responsabilidades con las municipalidades en el financiamiento y ejecución de los proyectos.

Los usuarios comprenden que para acceder a los beneficios del Programa tienen que operar con estas dos estructuras públicas, sin embargo, la práctica de relaciones y contacto con las autoridades la realizan fundamentalmente con los funcionarios municipales.

El vínculo entre el MINVU y las municipalidades denota deficiencias en el operar del Programa en lo que respecta al valor que tiene éste para los pobladores. Algunos sectorialistas municipales han manifestado incredulidad respecto de los beneficios de las obras, porque al solicitar aportes económicos se está impidiendo que se beneficien las personas más pobres y consideran que tiene una ideología que promueve el individualismo. Estas opiniones de los encargados de establecer vínculos directos y más permanentes con los usuarios, denotan que el Programa no ha tenido a lo menos una comprensión uniforme u homogénea entre los diversos actores públicos que son responsables de su implementación.

El objetivo del MINVU de utilizar este Programa para afianzar el proceso de descentralización se encuentra frente a la paradoja que los usuarios no perciben a este Ministerio como el que posee el manejo principal, sino lo ven como instancia que preferentemente tiene que ver con los trámites en la postulación y selección y, con la contratación de las empresas ejecutoras de las obras.

4. Grados de autonomía y compromisos de las organizaciones

(a) En el Fondo de Protección Ambiental

El Fondo estimula la participación de las organizaciones en las decisiones de priorización de necesidades o demandas a encarar, las que son definidas por los proyectos postulados. Las organizaciones son también las encargadas de la planificación y gestión de la ejecución de las actividades contempladas en los proyectos. Mirado en el conjunto de

los programas participativos gubernamentales, el grado de participación estimulado por el FPA es mayor.

Las organizaciones usuarias valoran positivamente esta particularidad del Fondo, porque el grado de autonomía alcanzado en el desarrollo de actividades dirigidas por ellas ha tenido en la comunidad una recepción de reconocimiento a la organización y de credibilidad a sus dirigentes, por la importancia de su acción para los intereses locales. A su vez, esto ha permitido construir redes de acción colectiva, recomponiendo relaciones de conflicto, sumando esfuerzos complementarios, abriendo aquellas organizaciones que por diferentes motivos se habían cerrado a la vinculación con otros actores, motivando la vida comunitaria de los vecinos.

Para algunas organizaciones, especialmente juntas de vecinos, sigue siendo un factor crítico la excesiva intervención de agentes de apoyo técnico. Esta aseveración tiene dos caras, por una parte estos agentes participan junto a las organizaciones como una manera de obtener ingresos y por otro lado, las juntas de vecinos no han desarrollado capacidades organizacionales suficientes para gestionar completamente el proyecto.

Las organizaciones destacan con mucha fuerza algunos cambios en sus formas de comportamiento, entre ellos, los siguientes: la delegación de responsabilidades y tareas a diferentes miembros de la organización; la colaboración prestada por otras entidades comunitarias en la ejecución de los proyectos; el compromiso activo de miembros de otras organizaciones; el aumento de la sociabilidad local; el desarrollo de nuevos liderazgos; algunos cambios de roles tradicionalmente marcados por diferencias de género; la activa participación de mujeres dueñas de casa, con el consiguiente empoderamiento de ellas; el trabajo de motivación realizado por los profesores; la recopilación y sistematización de datos sobre la realidad local.

(b) En el Programa Pavimentos Participativos

Las organizaciones sienten que se ha abierto una posibilidad para incorporarse en actividades gubernamentales focalizadas en sectores pobres de la población. Para muchos el Programa es un mecanismo que permite involucrar a estos actores activamente en la solución de sus propios problemas.

A esta mirada positiva, le antepone ciertos aspectos reglamentados en el Programa que contrarrestan la posibilidad de que las organizaciones ejerzan acciones en favor de agilizar su funcionamiento y otorgarle mayor legitimación.

En efecto, el asunto de la no obligatoriedad del pago por parte de los vecinos directamente beneficiados por la pavimentación ha constituido uno de los mayores problemas. En algunas ocasiones se ha logrado superar este problema, en cambio en otras ha generado serias dificultades para la organización, llegando al extremo de tener que renunciar al proyecto adjudicado. Este es uno de los puntos sensibles experimentados por los usuarios y frente al cual el Programa debiera formular mecanismos para resolverlos.

Otro asunto que suscita disconformidad es la falta de atribuciones que tienen los usuarios sobre los trabajos que realizan las empresas contratistas.

Los dos aspectos mencionados son considerados obstáculos y limitantes en la autonomía organizacional, porque son vistos por los miembros de las organizaciones como que éstas no poseen ni ejercen autoridad y que tampoco el Ministerio confía en ellas al no otorgarles mayores atribuciones.

A pesar de estas restricciones, algunas organizaciones que han surgido especialmente para incorporarse al programa, por ineficiencia y no funcionamiento de otras ya constituidas (juntas de vecinos), han mostrado labores eficientes que han motivado a vecinos a creer y a participar en instancias comunitarias.

Enfocada desde esta óptica se puede sugerir promover la incorporación de las organizaciones sociales con un grado mayor de atribuciones, de modo de impulsar a sectores de la sociedad civil a actuar organizada y para resolver problemas de tipo colectivo.

5. La construcción de sujetos producida en la interacción

(a) En el Fondo de Protección Ambiental

La interacción de las organizaciones sociales con el FPA no obstante su carácter heterogéneo, ha contribuido a desarrollar sujetos con identidad

social y un sentido de pertenencia a la comunidad local, según la percepción de los usuarios y de la CONAMA.

El trabajo colectivo ha alcanzado importantes logros en su afán de dar respuestas a problemas de ejecución de los proyectos. En este mismo sentido, se expresan bondades del trabajo comunitario efectuado por los participantes, quienes por los resultados de la labor desempeñada han alcanzado imágenes de eficiencia reconocidas por los habitantes del sector.

Otro de los aspectos valorados es el aprendizaje sobre los derechos que tienen las personas y las organizaciones, especialmente porque ellos no siempre son ejercitados en el caso de existir espacios democráticos para convivir. El ejercicio del derecho de expresión tanto de las personas como de las organizaciones ha sido motivante para elevar sus respectivas “autoestimas”.

De igual manera, se aprecia positivamente la capacidad de superar temores iniciales para poner en marcha los proyectos así como el posterior fortalecimiento de las relaciones humanas en las organizaciones, esto facilita mejorar la planificación de sus actividades y la distribución de tareas.

En todas las experiencias observadas se menciona la importancia del valor de la amistad que se genera en el trabajo de los proyectos. Incluso, llegando a entretejer lazos confiables con organizaciones con los cuales anteriormente se tenían pocos vínculos o eran desconocidas.

(b) En el Programa Pavimentos Participativos

Dado que el elemento decisivo o que identifica al usuario del PPP es su aporte pecuniario, este requisito tiene visiones contrapuestas entre los propios usuarios. Hay algunos que manifiestan su aceptación como la única forma que tienen para solucionar sus problemas de pavimentación, esto los lleva a decir que se sienten legitimados por actuar de manera conjunta con el Estado en esta iniciativa. Este sentirse trabajando cooperativamente trasluce la internalización de los mecanismos de mercado en la gente.

Sin embargo, la otra visión corresponde a la crítica del por qué tienen que aportar recursos para una tarea que le debiera corresponder al Estado. Agregando a ello que se estigmatiza a aquellas personas más pobres que

no pueden cancelar las cuotas exigidas. Esta argumentación muchas veces es cuestionada por los propios usuarios, quienes dicen haber constatado que, cuando se han adjudicado el proyecto, no son precisamente los más pobres los que no cancelan.

El Programa tiene un impacto positivo en lo referido al estímulo para que se conformen organizaciones o grupos de vecinos que tengan un problema común. Los participantes han sentido que incorporarse a esta iniciativa les ha permitido reencontrarse en la arena de las actividades colectivas de interés comunitario, que también los ha inducido a establecer nuevas relaciones humanas, posibilitando estrechar lazos, construir confianzas y aumentar la sociabilidad del sector.

El objetivo concreto que tiene el Programa también ha sido motivo de controversias entre los participantes. Un grupo cree que este tipo de objetivo facilita que los vecinos se organicen para tareas comunes que proyectan resultados visibles en un plazo determinado. En cambio, otros observan que esta asociatividad funcional y pragmática impide desarrollar valores solidarios al concentrar los intereses de las personas en la calle o pasaje en que habitan, perdiendo de esta manera, la posibilidad de conformar una mirada de mayor equidad. Creen que se fomenta una competencia que segrega entre los que son o no beneficiarios, pese a encontrarse en un hábitat de condiciones similares.

La sociabilidad que crea este Programa es también otra de las fuentes controversiales en términos de su incidencia en los temas de seguridad ciudadana. Ciertos dirigentes plantean que cualquier tipo de sociabilidad es un avance hacia la integración, con los consecuentes beneficios para aminorar problemas de inseguridad y drogadicción. Para otros, esta preocupación localizada y acotada crea una sociabilidad temporal que impide extender acciones comunitarias hacia sus iguales y hacia otros problemas.

En términos generales, los usuarios manifiestan que los comités de pavimentación creados al margen de las juntas de vecinos han tenido un funcionamiento más efectivo y responsable que aquellos respaldados por dichas entidades vecinales. Se argumenta que algunas juntas vecinales casi no funcionan, que tienen poca convocatoria, que no son creíbles y que tienen un actuar partidario. En cambio, los comités conformados por una motivación específica han demostrado agilidad y eficiencia.

En consecuencia con lo descrito anteriormente, los participantes expresan que ha sido en los comités de pavimentación, especialmente, donde han

surgido y/o desarrollado liderazgos con habilidades y características diferentes a las de los tradicionales dirigentes de las juntas de vecinos. Estos dirigentes provenientes de los comités ya han ocupado cargos en varias directivas de organizaciones territoriales.

Principales conclusiones

Del estudio realizado se derivan las siguientes conclusiones:

*** El carácter participativo de los programas sociales estudiados**

Si bien los dirigentes sociales suelen relevar el tema de la participación, en el examen de las imágenes que tienen los participantes usuarios, tanto del FPA como del PPP, se observa un cierto denominador común en cuanto a las críticas a la participación que tales programas permiten. Existe la percepción que se les ha ofrecido involucrarse como protagonistas activos y con derechos en el desarrollo de políticas sociales, pero que sin embargo en la práctica, se encuentran con serias limitaciones para ejercerlos. El asunto, entonces, es si existe realmente propuestas de participación en las políticas gubernamentales y/o sólo es una aspiración que tienen sectores de los usuarios que los consideran como un elemento de poder necesario, que a veces puede ser simbólico, para darle legitimidad y fuerza a sus planteamientos y acciones.

Para los decisores de políticas públicas puede parecer importante tomar en cuenta una precisión o especificación de la participación social o ciudadana que ofrecen e instrumentan los diferentes programas y proyectos. La multiplicidad de objetivos que asocian con la participación las propias autoridades públicas, a veces generan expectativas, provocan confusión, desilusión y hasta frustraciones, las que se proyectan no sólo al componente participación sino a un rechazo al programa o proyecto en su totalidad.

La participación ciudadana puede tener distintos objetivos y por tanto incidir en diversos aspectos de la gestión de políticas públicas. Es decir, no se tiene porqué presuponer que la participación se deba implementar en los mismos ámbitos y niveles para todas las políticas. No siempre interesa a la población participar en las fases de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas, sin embargo hay algunas de éstas, especialmente las de carácter social, en las que es importante la participación de los directamente afectados por ellas. En

las políticas sociales debiera explicitarse los derechos que corresponden a los participantes y diseñar instrumentos adecuados para que se puedan ejercer tales derechos. En el área del medioambiente y la urbanización, por ejemplo, es conveniente establecer las posibilidades y limitantes que tiene la participación de los usuarios.

*** La asignación de recursos vía fondos concursables**

El método de asignar recursos por la vía de fondos concursables, da cuenta del supuesto que el Estado no puede satisfacer, temporal y espacialmente, todas las necesidades y demandas básicas de la población que se encuentra en una situación de pobreza. La creación de estos instrumentos busca que estos sectores sociales se relacionen con los aparatos estatales mediante la vía de los concursos. Este mecanismo puede ser visto como una disminución de la discrecionalidad burocrática para asignar recursos y también para intentar modificar el criterio asistencialista de algunas políticas sociales estatales.

La selección y adjudicación de los proyectos queda exclusivamente en manos de las agencias gubernamentales, las cuales para su elección toman en consideración factores de sostenibilidad. Sobre este aspecto posiblemente existe una posición diferenciada y tal vez contrapuesta entre las percepciones de autoridades y usuarios. Por una parte, los indicadores de sostenibilidad o los requisitos que se califican para la admisibilidad de los proyectos, no son capaces de asegurar lo comprometido por los postulantes, porque no hay forma de controlar su aplicabilidad durante el transcurso del proyecto y en la continuidad de éste una vez terminado. Por ejemplo, el establecimiento de redes, el compromiso del municipio, entre otros, son requisitos para la aprobación de los proyectos del FPA, compromisos que pueden posteriormente tener alteraciones por cambios de autoridades. Sobre la base de este ejemplo, se puede considerar que el control sobre la sostenibilidad es de carácter muy relativo.

Por otra parte, tanto el monto restringido de recursos asignados como el tiempo que dura el financiamiento, llevan a los usuarios a cuestionar el carácter de sostenibilidad de estos programas. Esta crítica se puede observar en ambos programas pero con un sentido distinto. En el caso del FPA, los temas ambientales requieren plazos más largos para su internalización y en el caso del PPP, porque el impacto de los proyectos tienen un carácter minimalista.

Cabe también señalar que el fenómeno de la sostenibilidad es un factor importante para el aumento y mantención de las redes, de los usos y costumbres, la aplicación de los conocimientos y herramientas, es decir, para construir capital social.

*** La regulación descompensada y la petición de mayor regulación**

En ambos programas se observan inequidades en las relaciones que establecen los funcionarios y autoridades con los actores intervinientes. Mientras se percibe que se aplican controles y regulaciones estrictas hacia los usuarios, no sucede lo mismo con el control de las actividades de las empresas encargadas de ejecutar obras, como sucede en el PPP ni de las atribuciones de los funcionarios municipales en el caso del FPA. Esto no significa que los usuarios planteen desechar las regulaciones, sino más bien que se establezcan patrones más equitativos y menos discriminatorios.

Por el contrario, predomina en los usuarios la demanda de mayores regulaciones en el ejercicio del programa. Se prefiere que existan reglamentos o leyes que normen detalladamente todas las fases de ejecución de los proyectos y las responsabilidades que tienen los usuarios en estos, ya que las organizaciones no poseen medios para resolver los problemas que se generan por esta falencia. Por ejemplo, en el PPP la no exigibilidad legal del pago de las cuotas, pese a beneficiarse con el proyecto, lleva a algunos vecinos a solicitar a las autoridades que se establezcan sanciones legales. En cambio, otros buscan enfrentar estos problemas reales con mecanismos diferentes. El método de la persuasión puesto en práctica, de explicar las ventajas del proyecto y de la responsabilidad de la organización ha constituido un medio exitoso para convencer a los morosos de la necesidad de saldar sus cuentas. Este camino permite fortalecer la organización y desarrollar muchas iniciativas innovadoras respecto de los problemas y desafíos que presenta el proceso de implementación del PPP.

*** Dificultades del control social**

El control social es uno de los aspectos más nombrados al hablar de participación. Sin embargo, se ha apreciado que su puesta en práctica presenta dificultades operacionales, siendo éste considerado como uno de los problemas mayores por los usuarios.

En los diseños de los programas sociales se presupone que en determinadas fases de su implementación, se requiere la intervención de dos o más instituciones estatales para tomar decisiones, ya sea para instrumentalizar el proyecto, para evaluarlo o para desarrollar vínculos con las organizaciones usuarias. En estos nodos es frecuente encontrar una superposición de funciones, procesos comunicacionales heterogéneos, dispersión en las vías de retroalimentación, y competencia interinstitucional por el control funcionario del proyecto.

Esta situación de vacíos de poder o de disputas por el control produce a los ojos de los usuarios la sensación de pérdida de legitimidad del programa. Este fenómeno es observable en el caso del Programa de Pavimentos Participativos, donde se manifiestan abiertamente los problemas que ocasionan las cadenas burocráticas.

Las dificultades para identificar los lugares donde se toman ciertas decisiones, así como los responsables de ellas, hace engorroso el ejercicio del control social de los usuarios. No saber dónde, a quién y cuando efectuar peticiones y reclamos, produce desconcertó en la forma de relacionarse con las autoridades y funcionarios e imágenes difusas de quien o quienes detentan la responsabilidad de administrar el Programa.

*** La participación como instrumento de implementación de las políticas públicas más que herramienta de control social**

En la sociedad chilena actual, las políticas sociales privilegian los mecanismos de mercado para satisfacer las demandas y preferencias de la población. Sin embargo, sólo los sectores de ingresos medios y altos están plenamente incorporados a la sociedad de mercado y no constituyen asociaciones para resolver sus problemas sociales básicos o expresar las demandas. Los sectores más pobres en cambio, que quedan marginados por razones de ingreso o carecen de las herramientas para mantenerse en el mercado, son beneficiarios de políticas sociales asistenciales, y como tales suelen afiliarse a organizaciones para acceder a las prestaciones públicas que intentan satisfacer esas necesidades básicas.

Muchas veces esta afiliación y organización de los sectores pobres es promovida por el Estado más que por iniciativa propia de una sociedad civil activa. En términos generales, las personas que forman parte de las organizaciones territoriales o funcionales tienen un comportamiento reactivo o pasivo, no buscan intervenir en la determinación de las

decisiones estatales ni en proyectos de acción tendientes a modificar la situación en que se encuentran. En general, se limitan a cumplir con las obligaciones formales indispensables para ser usuarios de los beneficios que exigen tal afiliación en forma implícita o explícita.

Al interior de las organizaciones sociales predomina una relación dirigente-dirigido, donde la tendencia es que los primeros adoptan unilateralmente las decisiones y los segundos acatan o adhieren. La falta de motivaciones y estímulos para democratizar o activar la vida organizacional forma parte, en los mismos dirigentes y dirigidos de organizaciones de base, de una visión instrumental y restringida acerca de la participación ciudadana, producto en parte de un prolongado período de autoritarismo político y de ausencia de legitimidad y validación de los mecanismos de control social.

Existe una amplia percepción entre actores del sector público y privado de que los dirigentes de estas organizaciones, particularmente de las territoriales, ocupan tales cargos como un medio para ascender individualmente en la escala social. Se cree que tales organizaciones no articulan ni representan intereses comunes de todos sus miembros. Los mismos dirigentes perciben que las autoridades los ven como un eslabón final de la institucionalidad pública para la ejecución de las políticas estatales definidas centralizadamente. Denuncian que son recursos sociales y humanos que operan en forma gratuita para la implementación de políticas sociales.

Los juicios anteriores se ilustran en parte con las siguientes manifestaciones: los dirigentes perciben que la vitalidad de las organizaciones sociales depende de factores externos a las organizaciones; no ven mayores problemas en sus estilos de dirección; desconocen estrategias para aumentar la cantidad de afiliados; y, persisten como norma general en actuar con estilos clientelísticos de relación con los funcionarios y autoridades públicas, por un lado y con los miembros o socios de las organizaciones por otro.

En general los dirigentes sociales sostienen que el origen de esta sociabilidad radica principalmente en la falta de apoyo estatal al desarrollo de las organizaciones. Otras causas mencionadas son cierta apatía de la gente y la falta de reconocimiento del trabajo que desempeñan los dirigentes. Se destaca también que existen factores de inseguridad pública que potencian el temor a ejercitar la vida social y comunitaria. Por último, frente a las ofertas de participación que plantean las agencias gubernamentales o municipales, plantean que

carecen de los recursos y capacidades para una participación más efectiva.

Por su parte, la falta de práctica de la participación y de la obtención de resultados visibles, genera cierta apatía o retraimiento de las personas hacia las organizaciones sociales. Como consecuencia, se observa que la gente tiende a desconfiar de los dirigentes, sin desplegar esfuerzos por controlar su acción en cuanto representantes de intereses u objetivos compartidos o como encargados de la defensa y vigencia de derechos económicos y sociales que debieran ser comúnmente establecidos.

Esta práctica de sociabilidad no contribuye a la expresión y debate de ideas o preferencias de los ciudadanos en las políticas de desarrollo, no estimula el intercambio de conocimientos y opiniones entre vecinos o entre personas usuarias de servicios de utilidad pública, no desarrolla sentimientos de pertenencia y de comunidad y no genera lazos de confianza entre personas. En síntesis, estos espacios de sociabilidad no se desarrollan como espacios públicos que definan y negocien derechos sociales sino también tienden a constituirse en instrumentos de satisfacción de intereses particulares.