



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

**LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA ARENA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE
PROGRAMAS SOCIALES**

**ESTUDIO DE CASO DE SAN LUIS, COMUNA DE
PEÑALOLÉN**

Memoria para optar al Título Profesional de Socióloga

BÁRBARA FOSTER TEJERO

Profesora Guía: ANDREA PERONI

Santiago, Chile 2014

*A Juan Foster León,
por el cariño y los recuerdos de infancia.
por la capacidad de reunirnos en familia.
Siempre presente!*

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis ha sido culminada gracias al esfuerzo de muchas personas. Entre ellas, quiero agradecer en primer lugar a mis padres, Ximena y Guillermo, por el compromiso con mi educación, por apoyarme siempre y, sobre todo, por su amor y confianza en mis decisiones. Gracias por el trabajo de todos estos años. A mi abuela, Mari, por su cariño e incondicionalidad. Y a Marco, por su hermandad, sus consejos y reciprocidad, gracias por estar presente y acompañarme en los momentos más difíciles, gracias también por traer esta nueva luz a la familia.

Quisiera agradecer a mis amigas Betania, Violeta, Catalina y Andrea, ustedes han sido fundamentales en este proceso, no sólo por el apoyo y el cariño constante, sino que también porque el paso por la universidad significó reunirnos y encontrar un espacio para la construcción de una visión de la vida, no sólo intelectual, sino que profundamente experiencial. Quiero agradecer también a Daniela, compañera de toda una vida, por los aprendizajes mutuos y la inquietud de llevar a la práctica sus convicciones, día a día.

Agradezco a la profesora Dra. Andrea Peroni por su apoyo permanente. Su profesionalismo y sentido práctico fueron muy importantes en la elaboración de este trabajo. Gracias por el estímulo y el desafío de repensar las políticas públicas y relevar a los actores locales en la implementación, gracias por el sentido práctico de la reflexión. Agradezco también a todas las entrevistadas y entrevistados, sin su tiempo y voluntad para conversar esta investigación no hubiera sido posible.

Finalmente, quiero agradecer a Juan Pablo por haber sido el más generoso al compartir nuestro tiempo en beneficio de este trabajo. Gracias por ayudarme a cerrar este largo capítulo, gran parte de sus comentarios enriquecieron el desarrollo de esta tesis; también por permitir comunicarme a través de esta instancia y tantas otras. Agradezco la oportunidad que tenemos de vivir esta aventura inolvidable. Este trabajo se lo dedico con todo mi amor.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	9
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	16
Objetivo general	16
Objetivos específicos.....	16
Sobre las hipótesis de trabajo	17
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	18
1. LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE: AVANCES Y RETROCESOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL	18
1.1 El modelo de estado social chileno	18
1.1.1 La política social que precede a los noventa.....	20
1.1.2 Política social de los noventa en adelante.....	24
1.2 Orientaciones normativas de la política de los años noventa.....	25
2. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE: COMPRENSIÓN DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA CHILENA	33
2.1 Contexto de delimitación: modernización de la gestión pública.....	35
2.1.1 Nueva Gestión Pública: despliegue del enfoque gerencialista	38
2.1.2 La modernización en los gobiernos locales: alcances y limitaciones para el desempeño municipal	43
2.2 Enfoques de análisis: ¿Desde dónde se definen y gestionan las políticas públicas?	46
2.2.1 Modelos analíticos desde donde situar la política pública.....	48
a. El enfoque arriba – abajo (top – down)	49
b. El enfoque abajo – arriba (bottom – up).....	51

c.	Síntesis de los enfoques arriba – abajo y abajo – arriba.....	52
2.3	El terreno de la implementación.....	53
2.4	Clientelismo, racionalidad y principios de acción	57
3.	ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE ACTUAL	62
3.1	Tres momentos de la participación ciudadana en Chile.....	62
3.2	Sobre el concepto de participación ciudadana	64
3.3	La participación ciudadana en la formulación de políticas y decisiones públicas 66	
3.4	Hacia una definición del concepto	69
3.5	Revisión de las tipologías de participación ciudadana existentes	72
3.6	Gobernanza participativa y de proximidad: enfoque para comprender el fenómeno y sus tensiones	82
	CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO.....	86
1.1	Estratégica metodológica	86
1.2	Tipo de estudio.....	87
	Caracterización de la comuna de Peñalolén	89
	San Luis, sector de la comuna de Peñalolén.....	90
1.3	Técnica de producción y análisis de información	91
1.3.1	Técnica de levantamiento-producción de información.....	91
1.3.2	Técnica de análisis de la información.....	93
1.3.3	Operacionalización	95
1.3.4	Muestra o Criterios muestrales: quiénes son los entrevistados.....	95
a.	Muestra de funcionarios	97
b.	Muestra de dirigentes.....	98
1.4	Trabajo de campo y rapport	99

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	101
1.1 Primera parte: Descripción de los programas	102
1.1.1 Fondos Concursables (FC).....	104
1.1.2 Presupuestos Participativos (PP)	113
1.1.3 Mesas Barriales.....	121
1.2 Segunda parte: Principales problemas en la implementación desde la perspectiva de los actores	130
1.2.1 Corresponsabilidad: racionalidad política versus racionalidad técnica	131
1.2.2 Racionalidades y motivaciones que subyace al quehacer de funcionarios y dirigentes	134
1.2.3 Bases para políticas semi clientelares	137
1.3 Tercera parte: La participación en los distintos programas implementados	142
1.3.1 Rol de los dirigentes	144
1.3.2 Nociones y ejercicio de participación.....	150
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	156
CAPÍTULO VI: BIBLIOGRAFÍA	163

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se propone abordar el problema de la participación ciudadana en el terreno de la implementación de los programas sociales, a través del estudio de caso de tres instancias participativas que tienen lugar en la comuna de Peñalolén. No se trata, por tanto, de una tesis monográfica sobre la temática de la participación ciudadana en Chile en general, ni tampoco una sistematización sobre el estado en que se encuentran las políticas sociales a más de una década de la reforma modernizadora del Estado. La finalidad de la presente investigación es más bien aportar elementos a la discusión en torno a la participación como un componente central de los programas sociales desde el terreno particular que representa la arena de la implementación. La tesis parte del supuesto de que es sociológicamente relevante observar los procesos de implementación de programas sociales que incorporan la participación como uno de sus componentes principales –Fondos Concursables, Presupuestos Participativos y Mesas Barriales–, ya que es en dicho terreno donde mejor se expresa el carácter social y político del fenómeno. Es, en efecto, en el terreno de la implementación donde es dado observar de mejor manera el proceso interactivo que tiene lugar entre actores que poseen distintas perspectivas, ponen en juego distintas racionalidades y actúan movilizados por distintos intereses y motivaciones. El enfoque metodológico empleado en la presente investigación es el del estudio de caso (comuna de Peñalolén) de orientación cualitativa, que será enfocado desde la perspectiva del interfaz social. Dicho enfoque, centrado en las prácticas de intervención instaladas en la implementación de los distintos programas sociales, permite observar las formas emergentes de interacción, perspectivas y racionalidades que movilizan a los distintos actores presentes en el terreno de la implementación. Por otra parte, es relevante estudiar el caso de Peñalolén ya que es una de las comunas en donde se han implementado con mayor decisión programas sociales con enfoque participativo.

La presente tesis se estructura en cinco capítulos. En el primer capítulo se exponen los principales antecedentes, la formulación del problema, la pregunta de investigación y los objetivos generales y específicos a los que se intenta responder. En el segundo capítulo se desarrolla el marco conceptual que fundamenta el planteamiento de este estudio y se configura como base interpretativa de los resultados, revisando fundamentalmente los

conceptos de política social, nueva gerencial social, implementación de programas sociales y participación ciudadana. Tras la discusión teórica, en el tercer capítulo se presenta la metodología que se utilizó para dar cuenta del problema de estudio. Ya en el cuarto capítulo se exponen los resultados de la investigación, los que se ordenan, a su vez, en tres apartados: por una parte, se exponen los principales aspectos que describen estos programas, poniendo énfasis en la estructura y objetivos, el funcionamiento de la implementación y en los principios de acción, interacción y naturaleza de las tareas de los tres programas analizados; por otra parte, se identifican las motivaciones, perspectivas y racionalidades que movilizan el quehacer de funcionarios y dirigentes en el espacio de la implementación de los programas sociales, y se da cuenta de los principales problemas que según los propios actores se presentan en dicho terreno; finalmente, el foco de análisis está puesto en el rol de los dirigentes, la interacción que se genera con las comunidades de base y el carácter que toma la participación ciudadana en ese espacio. A modo de cierre, en el último capítulo se presentan las principales reflexiones y conclusiones que surgen de la investigación realizada.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

A 40 años del golpe militar, y habiendo transcurrido más de dos décadas del restablecimiento del régimen político democrático, uno de los temas que ha aparecido con mayor fuerza en la agenda pública y social es el tema de la participación ciudadana. Aunque no es posible afirmar que exista una posición homogénea respecto al tema, sí es posible plantear que asistimos a un período en donde se presentan diferentes orientaciones, objetivos y estrategias para alcanzar procesos de participación ciudadana que logren el fortalecimiento democrático del país a nivel local, regional y nacional. Más aún, se podría plantear que la historia del restablecimiento de un régimen político democrático es, en cierta medida, la historia de la emergencia y posterior consolidación de la participación ciudadana como tópico de estudio, demanda social y objetivo político (Garretón, 2007).

Desde el punto de vista del poder político y el Estado, ya a partir del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se vislumbra un intento por generar mecanismos que buscaban de manera incipiente democratizar los espacios para la participación ciudadana. Dicho proceso comienza con la creación de normativas que incentivan la participación en los programas sociales bajo el gobierno de Frei, continúa con la elaboración de la Ley de Bases de Participación ciudadana bajo el mandato de Ricardo Lagos, y alcanza su máximo punto de realización durante el gobierno de Michelle Bachelet con la promulgación del lema del “gobierno ciudadano” (Delamaza, 2003). Así, se pasa de iniciativas que buscan instalar un aparato normativo que acoja la participación y la fomente, con el fin de dotar de mayor gobernabilidad el aparato Estatal a través de la incorporación participativa de la sociedad civil, a un intento por extender la gestión participativa a todos los órganos del Estado. Es en esta instancia donde cuaja discursivamente, ya no sólo en las instancias del poder central sino también a nivel ciudadano, la idea de Estado como un organismo que debe garantizar a las

personas el derecho de participar en sus políticas, planes y programas, otorgando espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública (DOS, 2008).¹

Ahora bien, pese a las iniciativas gubernamentales y su planteamiento por establecer una base institucional que permita el fortalecimiento democrático y el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de diversos compromisos, normativas legales y mecanismos de participación, existen límites y dificultades en cuanto a la participación efectiva que buscan constituir. En efecto, diversas investigaciones y evaluaciones respecto a la incorporación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos dan cuenta de la escasa capacidad que mantienen las instancias gubernamentales disponibles por involucrar a los ciudadanos y hacerlos parte de los espacios de poder (Delamaza, 2005). Así, mientras que algunos autores sostienen que la participación obtenida no pasaría de ser solamente una participación instrumental, incapaz de involucrar activamente a la ciudadanía (Fernández & Ordóñez, 2007), otros ponen énfasis en la insuficiencia de los mecanismos institucionales y en la resistencia que encuentra el discurso sobre la participación en el terreno mismo de la implementación (Gentes, 2006), o en la incongruencia entre el fundamento de la política y su formulación, que a menudo no incorpora explícitamente en su diseño la dimensión de la ciudadanía.

De este modo, “el desencuentro entre el Estado y los ciudadanos se manifiesta como un contraste entre lógicas institucionales y lógicas ciudadanas... [donde] los gestores de políticas públicas consideran que están entregando eficientemente los productos a los que se han comprometido, en arreglo con las orientaciones de un sector público modernizado” (Espinoza, 2003). A este respecto, es importante señalar que los estudios indican que la relación de las personas con los servicios públicos es un ámbito donde existen necesidades insatisfechas no sólo respecto a la calidad de los servicios, sino especialmente al estatus ciudadano de los usuarios (Espinoza, 2004; Márquez, 2001). Así, existiría una doble interpretación del papel del *usuario*. Por una parte, el usuario de los servicios públicos puede ser entendido bajo la figura del cliente; por la otra, puede ser tratado en cuanto ciudadano,

¹ El auge del tema de la participación ciudadana se manifiesta también en un crecimiento acelerado de investigaciones demandadas por el Estado, que buscaban no sólo evaluar las experiencias de participación e distintos ámbitos, sino que también esclarecer teórica y metodológicamente los lineamientos de algo que se constituyó como un nuevo “paradigma”.

figura que viene a representar el enfoque de derechos (Márquez, 2001). En otras palabras, existiría una tensión entre el individuo que para integrarse socialmente sólo depende de su esfuerzo individual, y el ciudadano que aún pertenece a una comunidad social y política. Es en esta tensión donde radicarían los límites para una participación efectiva.

Ahora bien, a nivel general, los límites en la participación efectiva pueden ser vistos como límites de un sistema político que es producto de un proceso de transición incompleta. En efecto, ya sea porque la reconstrucción del sistema político institucional se realizó en los marcos jurídicos creados en los años ´80 y se orientó únicamente a restituir las instituciones y figuras de la democracia representativa, dejando poco espacio a la asociatividad –y, consecuentemente, privilegiando la dimensión electoral de los actores–, ya sea por la persistencia de enclaves autoritarios, que tornarían rígidos los marcos institucionales que guían las políticas (Garretón, 2004), o por una incongruencia a nivel del diseño de las políticas de participación, cuyas medidas –plasmadas en la agenda– no alcanzan a interpretar fielmente el fundamento del mandato participativo (Delamaza, 2010), serían aspectos del propio sistema político los que ayudarían a explicar la brecha entre la base institucional que impulsa las políticas de participación y la participación efectiva.

Por otra parte, algunos autores han puesto énfasis en las condiciones sociales sobre las cuales el sistema político se erige. Desde esta perspectiva, la preeminencia que adquiere el mercado por sobre la política como mecanismo de coordinación social durante los últimos años generaría una sociabilidad frágil, un espacio público precario y una ciudadanía atomizada que impediría no sólo una participación efectiva, sino que también un deterioro en las bases subjetivas que determinan que los individuos devengan en actores (Lechner, 2006) (Moulian, 2002). Así, la trama de lazos entre instituciones políticas y sociedad que existían antes de 1973 no se lograría reconstituir apropiadamente durante la transición, desatendiendo los procesos de democratización social y ciudadana para la emergencia de elementos participativos y de movilización social (Delamaza, 2005) (PNUD, 2000).

En la actualidad, si bien se reformula y activa la acción pública en el campo social, donde la prioridad se funda en la inversión en las personas y el asegurarles su subsistencia (inversión social básica en educación, salud, vivienda y obras públicas), se desatienden los objetivos en torno a la creación de contextos favorables para el fortalecimiento de la sociedad: los logros

en materia social no se han traducido en procesos de integración y participación social estables, más bien “la sociedad ha respondido con temor e inseguridad, desafiliación política y debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. La gente se retrae a los espacios privados e íntimos, desconfía de *los otros* y no tiene instrumentos para desarrollar proyectos compartidos. Se deteriora el vínculo social.” (Delamaza, 2004, pág. 113). Existen mayores niveles de inclusión socioeconómica a través de las oportunidades que brinda el mercado (en el espacio del consumo), pero los marcos de desenvolvimiento de la sociedad chilena mantienen y profundizan la inequidad social no sólo en el espacio del mercado, sino también en los espacios simbólicos de integración social, debilitando los mecanismos de inserción de los distintos grupos sociales.²

Ahora bien, aun cuando estas consideraciones constituyen antecedentes importantes en el tratamiento del problema, la presente investigación privilegiará una perspectiva que se centra específicamente en la implementación de programas sociales en tanto espacio de interacción social donde se disponen y transitan bienes y servicios públicos entre los agentes estatales y los beneficiarios de las mismas (Martínez Nogueira, 2007). Es en este espacio donde los límites de la participación se muestran en toda su complejidad en la medida en que se encuentran y tensionan las diferentes lógicas representadas por los diferentes actores que allí interactúan. Las lógicas de los actores refieren a las maneras de pensar y a los modos de comportamiento colectivos, según los roles que desarrollan los sujetos en el espacio social; y en este sentido, el espacio local se vuelve relevante en tanto es en él donde se pueden identificar la lógica del operador –*funcionarios públicos*– y del receptor –*beneficiarios*– de los bienes y servicios estatales (Alonso, 2004).

Precisamente, el foco anterior es donde la presente investigación pretende detenerse y abrir la posibilidad de mirar críticamente las metas y criterios de los programas públicos desarrollados en el espacio local, especialmente en sus perspectivas para crear una participación ciudadana emergente y fortalecida a través de la observación de las estrategias, recursos y las lógicas que los actores despliegan en el espacio de interacción. Esto implica

² “Formalmente, la ciudadanía establece un estatuto unitario por el cual todos los ciudadanos son iguales en derechos y obligaciones. Sin embargo, el establecimiento de un estatuto ciudadano no garantiza por sí mismo la desaparición de las desigualdades social. Por el contrario, es posible advertir una tensión entre desigualdad social e igualdad formal. (...) La responsabilidad social del Estado consiste en asegurar la equidad en las relaciones sociales, de forma que no contradiga la igualdad formal entre los ciudadanos”. Ver (Espinoza, 2004).

que las lógicas de los actores involucrados están insertas en un proceso de construcción social, negociación y consulta, y no se trata simplemente de la aplicación de un protocolo ya especificado (Duhart, 2006). De esta manera, es relevante repensar los modos en que se articula y representa la acción de los beneficiarios en los procesos de implementación social, así como reconceptualizar los significados de participación y ciudadanía que se manejan en relación a las formas que adopta a nivel local la gestión de los asuntos públicos. El enfoque del Interfaz nos permite observar “las formas emergentes de interacción, procedimientos, estrategias prácticas, tipos de discurso y categorías culturales de los diversos actores presentes en contextos específicos, ayudando en el análisis y evaluación de las consecuencias que éstas tienen para el proceso de construcción de ciudadanía, y de este modo un desarrollo más integral” (Duhart, 2006, pág. 182). Según lo anterior, el enfoque de Interfaz Socio-cultural permite dar cuenta de la tensión que se presenta en el tipo de participación que se construye, otorga –desde el ejecutor de la política– y que aceptan los beneficiarios, desde un modelo que varía entre la instrumentalización y el empoderamiento.

Ahora bien, cuando la política social deja de estar inscrita únicamente en la implementación de programas contra la pobreza, y pasa a constituirse en un instrumento de construcción de ciudadanía, entonces surge la necesidad de poner en práctica estrategias complejas de intervención, que a diferencia de aquellas de tipo asistencial y clientelistas, se esfuerzan por abordar la complejidad de aquellos escenarios debilitados. Lo anterior no es desconocido por los gestores de la política social. Paulatinamente, dicha política se ha orientado hacia un trabajo a nivel de red institucional y de las motivaciones y expectativas que los propios agentes tienen (Nun, 2009). Sin embargo, existen dificultades al momento de traducir estas orientaciones a herramientas de intervención y la política social tiende a enfrentar los problemas desde mecanismos institucionales que con frecuencia no son suficientes para abordarlos en toda su complejidad.³

³ El proceso social de creación de un verdadero orden democrático depende de la capacidad política de promover la constitución de actores colectivos y brindar espacios públicos que fomenten la interacción entre ellos, es decir, este modelo requiere tanto la institucionalidad del Estado –en orientaciones e instrumentos de planificación– como la de la sociedad y su trama asociativa y organizada. Así, como horizonte normativo, el problema de cómo crear instituciones estables y concordantes con una relación entre Estado y sociedad es fundamental en esta investigación, que busca un espacio de reencuentro entre políticas sociales y sociedad, espacio que tiene que ser construido pública y democráticamente.

La pregunta que surge en este contexto es si las instituciones políticas, *a través de la implementación de programas y proyectos sociales*, tienen la suficiente capacidad y calidad para fortalecer y desarrollar la democracia, sin que la gestión de los conflictos no derive en un encuentro instrumental entre instituciones y sociedad para la ejecución de iniciativas sociales, sino efectivamente en la estimulación de un Estado y Sociedad Civil fuertes y de mutua coordinación. Esto significa no sólo hacerse la pregunta por la eficiencia de sus procedimientos administrativos, sino que, desde un punto de vista de la *gobernanza*, significa también interrogar críticamente el modo en que se logra conducir democráticamente al país involucrando al conjunto de sus actores y componentes. De este modo, el presente trabajo de investigación se pregunta por el modo en que interactúan los actores involucrados en la política social a nivel local en Chile con el fin de aportar a la discusión acerca de los alcances reales que tienen los programas y proyectos sociales en términos de su real eficacia democrática.

La estrategia metodológica que permitirá abordar el problema será mediante el análisis de caso de la comuna de Peñalolén de la región Metropolitana. La elección de la localidad responde a que éste es el espacio concreto de implementación de los programas sociales y, a su vez, se constituye como aquel espacio social de convergencia de actores centrales para esta investigación –los beneficiarios y los funcionarios públicos que actúan a nombre de los gobiernos e instituciones locales–.

La comuna de Peñalolén se presenta como un espacio relevante de estudiar por dos razones fundamentales. En primer lugar, el gobierno local de esta comuna se inscribe en un modelo de gestión basado en los principios de la modernización institucional y la innovación; es decir, presenta un modelo de gestión que busca la eficiencia, eficacia y calidad en la entrega de bienes y servicios.⁴ Como parte de este proceso, se han creado protocolos que preestablecen cuándo y qué tipo de beneficios se ofrecen y se han aplicado instrumentos modernos de gestión empresarial, planificación y ejecución operativa que buscan focalizar la acción, priorizar y determinar con claridad los tiempos e indicadores que permiten monitorear

⁴ Por ejemplo, en este municipio se creó el Centro Municipal de Emprendimiento Yunus, se incorporó una ficha y agenda electrónica en los consultorios, y un formulario de protección social que busca una atención más eficaz de quienes acuden al municipio; se creó además la Gerencia de Comunidad y Familia para dinamizar el trabajo en este eje, así como la de Seguridad Ciudadana, Deportes y Vivienda, entre otras (Peñalolén, 2010).

las metas propuestas. La modernización institucional ha implicado, entre otras cosas, la capacitación permanente de sus funcionarios y la incorporación de nuevas tecnologías de la información (TIC's).

En este municipio se privilegia la coordinación de los servicios y actividades sectoriales en torno a macro políticas locales que tienen el sello de Peñalolén, lo cual busca mejorar la calidad de los servicios, establecer las condiciones para optimizar los procesos de intervención y generar un quehacer coherente en la gestión municipal.

La segunda razón por la cual resulta relevante situar nuestra investigación en esta localidad es la transformación que ha impulsado el gobierno local en el modo de implementación de la política social, que ha buscado transitar desde un enfoque asistencialista hacia uno centrado en la corresponsabilidad. Este último enfoque busca involucrar a las personas en los distintos ejes de acción diseñados por el municipio –salud, educación, seguridad ciudadana, entre otros–, promover la participación ciudadana y el compromiso activo con los problemas propios del territorio y sus soluciones. El principio de la corresponsabilidad se establece como un objetivo transversal a todas las políticas y acciones dirigidas por el gobierno local y constituye un requisito fundamental para que muchas iniciativas y fondos se desplieguen en el territorio.

En vista de lo anterior, y considerando la relevancia de realizar esta investigación en la comuna de Peñalolén, la pregunta que guía la presente investigación es la siguiente:

¿Cuáles son los límites y posibilidades de la participación ciudadana en la implementación de la política social en el sector de San Luis de la comuna de Peñalolén?

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Objetivo general

A partir del estudio de los discursos que los distintos actores tienen respecto del resultado de algunos programas implementados, establecer aquellos obstaculizadores y facilitadores –límites y posibilidades– existentes en la arena de la implementación de programas participativos en la comuna de Peñalolén para la generación de políticas tendientes a una participación ciudadana real o empoderada.

Objetivos específicos

1. Identificar en el discurso de los funcionarios municipales –operadores– los principales facilitadores y obstaculizadores de la participación ciudadana que se generan en el espacio de la implementación de programas participativos, a partir del estudio de caso de San Luis en Peñalolén.
2. Identificar en el discurso de los dirigentes –beneficiarios– los principales facilitadores y obstaculizadores de la participación ciudadana que se generan en la implementación de programas participativos, a partir del estudio de caso de San Luis en Peñalolén.
3. Establecer el modo mediante el cual se relacionan los principales facilitadores y obstaculizadores de la participación ciudadana en los discursos de funcionarios y dirigentes a partir del estudio de caso de San Luis en Peñalolén.
4. Determinar cuáles son las perspectivas y racionalidades que subyacen al quehacer de funcionarios y dirigentes en la arena de la implementación de los programas participativos de San Luis en Peñalolén.
5. Establecer lineamientos que puedan servir a la política pública a maximizar las posibilidades y minimizar los límites de la participación en la implementación de programas participativos.

Sobre las hipótesis de trabajo

Dado que el enfoque de la presente investigación estará puesto en el terreno particular que representa la implementación de los programas sociales en un caso determinado, y tomando en cuenta el carácter exploratorio y descriptivo de su objetivo general, se decidió no emplear hipótesis que guíen *a priori* el trabajo a realizar. Como veremos, tanto los antecedentes derivados de investigaciones empíricas como las teorías que han tratado el tema de la participación ciudadana en las políticas sociales, entregan elementos que permiten esperar la aparición de ciertos fenómenos tales como: 1) Diferencia en los discursos de los dirigentes y funcionarios sobre el proceso de implementación según los distintos programas analizados, 2) Mayores niveles de participación o tipos de participación que superen la fase meramente consultiva en aquellos programas con menor programabilidad y mayor interacción con los beneficiarios. No obstante, y aun cuando dichas proposiciones se pueden utilizar como hipótesis válidas de trabajo para el ámbito de estudio de la investigación, constituyen hipótesis auxiliares a los objetivos que ésta persigue, pues no se busca establecer diferencias entre los distintos programas, ni tampoco establecer primordialmente si hay mayor o menor participación en cada uno de ellos. Como se verá a continuación, hay una importante cantidad de trabajos que ya han indagado a ese respecto. De lo que se trata más bien es enfocarse en el terreno de la implementación en el caso elegido y abrirse a encontrar en el discurso de los funcionarios y dirigentes de programas que fueron seleccionados previamente por su baja programabilidad y alta interacción con los beneficiarios, elementos que estén obstaculizando y/o favoreciendo la participación desde la arena de la implementación.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

1. LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE: AVANCES Y RETROCESOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL

Una definición conceptual de política social debe dar cuenta de la complejidad que hoy presenta la sociedad contemporánea. No basta con señalar que la política social consiste en las acciones emprendidas por el Estado en materia social para satisfacer las necesidades básicas y la calidad de vida de la población en el área de la educación, la salud, el trabajo o la previsión. La política social debe ser comprendida como la esfera de interacción entre el ámbito político-institucional y el ámbito de la sociedad civil, donde se establece un conjunto de principios y acciones emprendidas por el Estado, que determinan la distribución y el control de la protección social, bienestar, realización de los derechos de la ciudadanía y cohesión social (Serrano, 2005). En este sentido, la política social responde a una construcción determinada de Estado y al vínculo que se establece con la ciudadanía, es decir, refleja un modelo de desarrollo y bienestar determinados históricamente.

Con el objeto de profundizar y dar cuenta del modelo de protección social existente actualmente en Chile es interesante revisar el alcance de los programas sociales implementados durante los últimos veinte años y las orientaciones que a ellos subyacen. Es por ello que esta primera parte del marco conceptual busca, en un primer apartado, dar cuenta de las diferentes etapas que ha tenido la política social chilena, identificando una trayectoria determinada por elementos políticos, sociales y económicos; mientras que en un segundo apartado se da muestra de las principales orientaciones que subyacen a la política social chilena de los últimos años, intentando establecer elementos constitutivos y transversales a ella.

1.1 El modelo de estado social chileno

Antes de caracterizar el modelo de Estado Social presente en Chile, para efectos de la presente investigación es importante contar con un modelo que nos permita, no sólo dar cuenta del modo como las sociedades se organizan para proveer bienestar, sino también observar la relación que se establece entre el Estado y la sociedad civil respecto de la

modalidad de implementación de la política social. María Bernarda Pirovano presenta un esquema que permite distinguir tres modelos de coordinación: *el integrado, el disociado y el articulado* (Pirovano, 1999). El primero pretende alcanzar una integración total entre el Estado y los prestadores, lo cual diluye la función de control del Estado y produce una inconsistencia en el monitoreo de las políticas. El segundo modelo busca una privatización total de las políticas sociales, desde el diseño hasta la implementación y el monitoreo, las cuales serían derivadas a la gestión de las ONGs; con esto la responsabilidad del Estado se disipa y sólo le queda definir con cuánto financiamiento contribuye, ya que el destino de los fondos –el qué, cómo, cuándo, dónde y para quién– es determinado por entes privados. Finalmente, el modelo articulado –propio del Estado post bienestar– se basa en que la adecuada combinación entre lo público y lo privado posiciona a la complementariedad como factor clave para su institucionalización. Este modelo no se limita a reducir las funciones del Estado, sino por el contrario, a través de un ordenamiento jurídico básico, busca contar con reglas claras de roles y espacios de poder a fin de mejorar la calidad de vida de la población y restaurar la credibilidad en las instituciones públicas.

Los modelos anteriores son relevantes puesto que permiten distinguir el límite entre la responsabilidad pública y la participación privada en la ejecución de los bienes públicos. En el caso de Chile, el modelo que se ha ido estableciendo es, en general, el modelo disociado, donde se despliega un proceso de privatización de algunos de los aspectos de las políticas sociales implementadas.

Operacionalización de la política social

De acuerdo a lo que se ha establecido anteriormente, se desprende que la política social está referida a la esfera de interacción entre el ámbito político-institucional y el ámbito de la sociedad civil, que tiene por objetivo responder a los problemas sociales que se priorizan en determinado momento histórico, definiendo acciones y/o límites para la intervención que la política plantea (Cohen & Martínez, 2004). Las categorías que permiten operacionalizar y alcanzar los fines propuesto por la política social son las categorías de *programas y proyectos sociales*.

La categoría *programas sociales* refiere a la unidad que implementa un conjunto de acciones cuya finalidad es la contribución directa a la calidad de vida de las personas, dirigiéndose a

una población específica o a un determinado sector de lo social. Los programas pueden ser implementados a nivel central, regional, provincial o local, siendo su último eslabón, según la lógica de la planificación, el proyecto social. El *proyecto social* es “la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema” (Cohen & Martínez, 2004, p. 2). Los proyectos sociales producen y distribuyen bienes o servicios –productos– con la finalidad de satisfacer las necesidades de aquellos sectores que no tienen los recursos suficientes para solventarlas de manera autónoma.

Se debe tener en cuenta que los programas y proyectos se enmarcan en la política social, que se define en base a un determinado ideario político social. Tal como decíamos, la política social no sólo define los problemas a resolver, sino que también establece las vías para enfrentar tales situaciones.

1.1.1 La política social que precede a los noventa

Como ya hemos señalado, los objetivos de las políticas sociales son múltiples, variando desde modelos que aseguran la sobrevivencia de las familias más pobres a través de la entrega de subsidios básicos, hasta aquellos que promueven el desarrollo de las personas y el mejoramiento de algunos elementos básicos de la calidad de vida, estableciendo una relación más dinámica entre Estado y ciudadanía. El objetivo de una política social evoluciona del mismo modo en que mutan los problemas, es decir, responde cada vez a nuevas necesidades, en la medida que éstas se diversifican y complejizan en cada contexto socioeconómico nacional. Sin embargo, a pesar de la adaptación de las políticas sociales a cada contexto histórico y nacional, éstas siempre presentan dificultades e insuficiencias en el cumplimiento de sus objetivos que buscan, finalmente, la provisión de bienestar a la población.

A lo largo del siglo XX, las etapas evolutivas de las políticas sociales han estado marcadas por diferencias en sus objetivos, niveles de cobertura y, especialmente, en el rol asignado al Estado en la producción y distribución del bienestar social y financiamiento de estas acciones⁵. A partir de ello, para lograr profundizar en el estudio de la política social

⁵ Schkolnik & Bonnefoy señalan que el diseño de la política social es determinado por la institucionalidad existente, el nivel de desarrollo del país y la coyuntura económica, así como el nivel de organización social y política, y el tipo de régimen político” (Schkolnik & Bonnefoy, 1994).

implementada por la Concertación a finales del siglo XX y principios del XXI, es necesario distinguir el carácter que tuvo la política social precedente, dando cuenta de las transformaciones sufridas por –entre otros motivos– los cambios políticos y económicos que atravesó el país. Basándonos en los trabajos de Schkolnik & Bonnefoy (1994), Serrano (2005) y Fernández M.I. (2005), a continuación se presentan los principales elementos que constituyen a la política social desde mitad del siglo XX hasta la actualidad, profundizando en aquellos aspectos en los cuales se basa la política social implementada en los años noventa en Chile.

A lo largo del siglo pasado, el Estado social se inscribe en un contexto social, institucional y económico que tiene a la base el crecimiento, el pleno empleo y la industrialización. El correlato histórico político del Estado social es la propia figura del Estado Nación, quien actúa como garante del bienestar común y es constructor de la nación en un territorio delimitado donde cumple un rol preponderante en el proceso de desarrollo. Por su parte, la sociedad es guiada por el espíritu del progreso que permite el compromiso con el bienestar individual de las personas y el bienestar común de la sociedad; este progreso personal y social está vinculado con la posibilidad de acceder al trabajo y, a partir de esto, a un conjunto de protecciones y garantías para el sujeto. La sociedad del trabajo, por tanto, era una sociedad donde los riesgos y resultados futuros podían ser controlados a partir de mecanismos que los anticipan (Serrano, 2005).

A partir de lo anterior, a mediados del siglo XX tienen lugar las políticas *Universales (1950-1973)*, elaboradas con el fin de satisfacer las necesidades básicas a través de un Estado que es capaz de acoger y dar respuesta a las demandas sociales en forma universal y estandarizada, diseñando y financiando los servicios sociales que se proveían centralizadamente.

Inicialmente, los programas fueron diseñados para alcanzar cobertura universal, centrándose en la implementación de programas de salud, educación, vivienda e infraestructura sanitaria. Esto dejó en evidencia la baja capacidad del Estado para dar respuesta a asuntos sociales más específicos o complejos, o en distinguir aspectos heterogéneos de la población vulnerable. Sin embargo, a partir de la década del sesenta, con el gobierno de la Democracia Cristiana, se agregaron a la agenda social no sólo los programas dirigidos a satisfacer necesidades

básicas, sino también reformas estructurales tendientes a modificar la distribución del ingreso de los hogares, así como también programas de movilización social y autoayuda. Durante este período y hasta 1973, no sólo se expanden los beneficios sociales, sino que se realiza el esfuerzo por incorporar sectores tradicionalmente marginados, como el campesinado y los sectores populares urbanos (Delamaza, 2003).

Con el desarrollo de políticas universales, el Estado transitó desde un rol protector a uno benefactor, asumiendo que debía velar por el bien común del conjunto de la sociedad a través de una base de derechos sociales. Además, la implementación de esta política de desarrollo logró generar un mercado de bienes y servicios sociales, así como conciencia entre la población acerca de la necesidad de provisión de educación, salud, y el derecho a exigir y demandarlos (Schkolnik & Bonnefoy, 1994). Es así como la lógica del progreso orientaba la instalación institucional que daba respuesta a los grandes temas públicos de la época. Sin embargo este mismo aparato institucional invisibilizaba graves situaciones de desigualdad y malas condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Con el arribo de la dictadura militar se asiste a un cambio drástico de orientación en la política social, inaugurando un ciclo de políticas sociales *Asistencialistas* y *Subsidiarias* (1973-1990). Además de la transformación política sufrida a comienzos de este período, se produce un cambio en la concepción de la política económica y el modelo de desarrollo que se establecería en el país, lo que tiene fuerte impacto sobre la política social desplegada durante esta etapa. Frente al colapso que sufre el Estado social de los años 80⁶, la política económica redirige y enfatiza su acción en el sector privado y el mercado, como figuras protagónicas en la conducción del desarrollo⁷; por consiguiente, los ejes programáticos son la privatización y la apertura económica al exterior. Es a estos patrones que la política social se supedita, centrándose en la descentralización y reducción del Estado, disminución del gasto público,

⁶ Los autores mencionan importantes dificultades para sostener regímenes basados en las prestaciones sociales de carácter universal y sobre criterios de solidaridad, tales como: ineficiencias en la gestión del aparato estatal, presiones y demandas cada vez más complejas y difíciles de acoger en términos de cobertura y especificidad; cambios sociodemográficos y en las expectativas de la población, entre otros.

⁷ Ante la crisis fiscal de ese entonces, se adoptan políticas de corte neoliberal que se traducen en una intensa reducción del gasto público y social y se basan en el Consenso de Washington, acuerdo que determina el conjunto de medidas y reformas adoptadas en Chile y América Latina. En términos general, el acuerdo consiste en: el desvío de las prioridades del gasto público a las áreas más productivas, reformas dirigidas a bajar las tasas de impuesto, liberalización de los mercados financieros, mantenimiento de tipos de cambio estandarizados y competitivos, privatizaciones, desregulaciones, garantía de los derechos de propiedad y liberalización del comercio (Serrano, 2005).

privatización de empresas y servicios públicos, incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios y focalización de una política asistencia en los grupos más pobres de la población (Serrano, 2005; Atria, 2003).

Para lograr enfrentar la crisis, adquieren relevancias importantes reformas que buscan hacer más eficiente los recursos disponibles y, que a su vez, van en desmedro de la inversión social. De este modo, se sostiene un profundo proceso de *descentralización* funcional de los servicios sociales de salud y educación, principalmente, que traspasan su dependencia a las municipalidades, buscando generar una gestión más oportuna y ajustada a las necesidades y demandas locales. A su vez, la *acción privatizadora* también tiene consecuencias en el plano social, ejemplo de ello es la creación de las AFP –sistema privado de capitalización individual– en el área de la previsión y el establecimiento de las ISAPRES –seguros de salud privados adquiridos a través de un aporte obligatorio– en el área de la salud.

Los ejes de la política económica establecida en estos años tienen como correlato la implementación de una política social de carácter asistencial y subsidiario. Respecto a las políticas para la reducción de la pobreza, durante este período pierden centralidad y dejan de diseñarse puesto que el modelo implementado consideraba que el crecimiento económico constituía la única opción válida para favorecer a los sectores más necesitados (Raczynski, 1995). El principio de subsidiariedad del Estado implicó concentrar el esfuerzo en aquellos sectores donde la aplicación del modelo económico generara costos sociales mayores, dejando a amplios sectores vulnerables sin beneficios sociales. “La política social debía focalizar sus recursos hacia aquellos hogares cuya subsistencia estuviera en peligro en situaciones de crisis o recesión económica y (*el resto de*) las personas asegurarían su acceso a los servicios sociales a través del mercado, el cual se asumía que era el mejor y más eficiente asignador de recursos y prioridades” (Schkolnik & Bonnefoy, 1994). El gobierno de ese entonces se abocó a la tarea de diseñar instrumentos adecuados para lograr una efectiva focalización del gasto e identificar aquellos elementos objetivos que permitieran establecer criterios para la asignación de beneficios.

Muchas de las reformas del modelo neoliberal impuesto en estos años permanecerán sin grandes cambios en los próximos gobierno democráticos. Es tal el grado de determinación de las medidas adoptadas que más allá de responder a un momento de crisis vienen a dar

cuenta de la profunda transformación que se estaba instalando. Son estas nuevas orientaciones las que estarán a la base de las acciones emprendidas por el Estado en los próximos años.

1.1.2 Política social de los noventa en adelante⁸

La transformación a la que hemos hecho referencia da cuenta de la gestación de una forma diferente de comprender el rol y perfil del Estado en un mundo globalizado, que tiene relación con los cambios en el desarrollo del capitalismo: se transita desde una sociedad del trabajo – en que la cooperación y la identidad están asociadas a la idea de lo colectivo– a una sociedad basada en el consumo y el individualismo y, por consiguiente es la transformación de un Estado social que debe responder a ese mismo cambio de lógica. Tal como enfatiza Serrano, el “Estado social en construcción” que comienza a instalarse en los noventa es resultado de diversos aspectos:

“el fracaso de las políticas de la época en materia social y de superación de pobreza; la creciente valorización de la democracia que pone por delante al ciudadano y al usuario de las políticas públicas; las nuevas tecnologías disponibles; los aportes de intelectuales que comienzan a proveer marcos de interpretación para un mundo global y postmoderno que resultaba ininteligible con los instrumentos conceptuales del pasado; y la ampliación del registro de la discusión sobre el crecimiento que suma a la preocupación por el crecimiento económico y el equilibrio fiscal, la preocupación por su sentido último entendido ya no como fin, sino como medio para lograr mayores niveles de bienestar y libertad de las personas (Sen, 1999)” (Serrano, 2005, p. 20).

Las principales señales del cambio en materia social nos muestran un proceso de recuperación del nivel de gasto social y una etapa marcada por una concepción de la política social que combina programas compensatorios o asistencialistas focalizados y programas que proveen herramientas que contribuyan a la creación de oportunidades efectivas de integración social. En este sentido, se erige un Estado social que responde a un concepto de lo público social, es decir, un Estado que no sólo provee asistencia a los que están en situaciones de extrema vulnerabilidad o emergencia, sino que es un Estado que implementa una política

⁸ Para establecer aquellos elementos en los cuales se basa y orienta la política social chilena, se ha decidido dar cuenta de la política social adoptada por los gobiernos de la Concertación y no realizar una revisión específica de la noción de Estado social desplegada por el gobierno de Sebastián Piñera y las políticas que a él se asocian. En este sentido, se ha optado por dar cuenta de los elementos que la Concertación adoptó y transformó del modelo neoliberal precedente. No obstante, se reconoce la relevancia que tiene conocer los primeros cambios introducidos por el primer gobierno de derecha después de la vuelta a la democracia.

social con un nuevo contenido basado en programas que promueven el desarrollo. La estrategia social formulada tiene los siguientes componentes:

“Disciplina fiscal y estabilidad del crecimiento; la integración y la complementariedad entre los aspectos económicos y sociales; la negociación y la concertación de intereses; una reforma tributaria que aumentó la disponibilidad de recursos para fines sociales; un plan laboral que devolvió a los trabajadores parte de su poder frente al empresario; la profundización del proceso de descentralización y de la delegación de responsabilidades al sector privado y a los organismos no gubernamentales y la aplicación de políticas sociales específicas” (Raczynski, 1995, pág. 24).

Hay un conjunto de aspectos que caracterizan al Estado social que comienza a forjarse en los años noventa, y que definen a la política social implementada. Mientras que algunos de estos elementos forman parte de una tradición típicamente liberal, otros corresponden más bien a un modelo socialdemócrata. La tensión entre dichos aspectos se mantiene y se agudiza al introducir un enfoque de participación y ciudadanía al análisis de la implementación de las políticas sociales.

1.2 Orientaciones normativas de la política de los años noventa

En la política social de los años noventa en adelante es posible identificar dos tipos de orientaciones que guían las iniciativas a implementar –liberal y socialdemócrata– y que están definidas por un conjunto de enfoques específicos.

Cuadro N° 1



Por una parte, están aquellos pertenecientes a una tradición más bien liberal, que establece las condiciones suficientes para que los riesgos sociales sean enfrentados de manera individual y, por tanto, van en desmedro del rol protector del Estado. Descentralización, privatización, focalización y el enfoque que actualmente define el modelo de protección social forman parte del eje liberal presente en las políticas públicas en Chile.

La política social de los noventa establece un modo de implementación *descentralizada* con un importante énfasis en el desarrollo local de los territorios y la mayor colaboración del sector privado –la llamada externalización de los servicios–. Los programas se diseñan a nivel central y son ejecutados por un ente descentralizado del Estado o por organismos o empresas del sector privado, cómo ONG, organizaciones sociales o gremiales, universidades, empresas, etc. La decisión de quienes ejecutan los programas es definida por concursos y licitaciones en los que los diversos agentes compiten con proyectos, que sometidos a evaluaciones se selecciona al que ofrece la mejor ecuación costo/beneficio para el gobierno (Delamaza, 2003).

Una política adoptada según este criterio es la *descentralización técnico pedagógica que sufre el sistema educacional* en Chile a mediados de los años noventa. Este proceso de descentralización tiene como objetivo mejorar la calidad y equidad de la educación –en un contexto en que se estima que los requerimientos de cobertura están satisfechos, pero no así los de calidad y equidad– a través de cuatro ámbitos de intervención: programas de mejoramiento e innovación pedagógica, reforma curricular, fortalecimiento de la profesión docente y jornada escolar completa. Para evidenciar el eje descentralizador, se puede señalar

que el despliegue de esta Reforma implicó un cambio desde una definición estatal de planes y programas de estudio obligatorios a un marco curricular básico –con objetivos y contenidos mínimos obligatorios– en el cual los establecimientos pueden definir sus propios planes y programas según sus proyectos educativos y las distintas necesidades que los estudiantes tengan (Fernández M. I., 2005).

Este eje se instala en forma de *privatización* de empresas públicas, a través del traspaso de la gestión de servicios social a agentes privados –financiado por los mismos usuarios de acuerdo a sus posibilidades de capitalización, ya sea en el sector salud, educación o previsional–. Son entidades privadas con o sin fines de lucro que asumen la responsabilidad de impartir determinados bienes o servicios que son contratados por el Estado. Estos bienes y servicios mantienen una lógica de funcionamiento basado en los resultados, por lo que se hace necesario definir objetivos y metas esperadas, inscritos en procedimientos estandarizados de funcionamiento y presupuesto. Las áreas en que el Estado puede contratar servicios privados son las siguientes: i) planificación, diseño, estudio y evaluación; ii) provisión de servicios específicos tales como administración de recintos de distinto tipo, raciones alimenticias para las escuelas, cuidado de enfermos, etc.; iii) servicios de promoción social y comunitaria, programas de desarrollo local y personal, fortalecimiento de organizaciones, etc. y iv) capacitación de capital humano (Serrano, 2005).

Una de las políticas más representativas de este eje fue el *reemplazo del tradicional sistema público de pensiones por un sistema basado en la capitalización individual de administración privada*, que consiste en un esquema de contribuciones basado en planes individuales de ahorro obligatorio privado; para ello se crean las Administradoras de Fondos de Pensiones, las cuales no sólo administran, sino que también cobran comisiones para cubrir los costos y contratar seguros de invalidez y sobrevivencia.

El eje de la *focalización* indica que al Estado sólo le corresponde concentrar los recursos disponibles en aquella población que no está en condiciones de satisfacer sus necesidades en el mercado, y que puede demostrarlo según criterios de focalización. Los criterios más utilizados tienen que ver con el déficit de ingreso y las necesidades básicas, sin embargo, existen un conjunto más amplio de aspectos que pueden definir a la población vulnerable. La focalización comienza a utilizarse a mediados de los años ochenta con la finalidad de

administrar de manera más eficiente el reducido gasto público disponible en aquellos sectores más pobres de la población –definidos a partir de criterios estrictamente económicos–, lo que trae como consecuencia que sectores más específicos, que también requieren beneficios sociales, queden al margen de la acción estatal. En los años noventa, se busca dar respuesta a este problema, sin embargo en vez de dirigir la acción en términos de cobertura, se amplían los criterios de focalización visibilizando grupos también vulnerables como niños, jóvenes y mujeres. No obstante, la creciente focalización de dichas políticas ha provocado el abandono de los grupos medios, quienes son atendidos frecuentemente por mecanismos de mercado (Delamaza, 2004). En ningún caso, se plantea la necesidad de recuperar la lógica universalista que tenía el modelo anterior.

El *Sistema Chile Solidario* es reflejo del esfuerzo focalizador, en tanto plantea la necesidad de mejorar las condiciones de vida de 225 mil familias que viven en la extrema pobreza e integrarlas a la red de protección social del Estado, de manera de garantizar oportunidades y otorgar recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz de la oferta programática existente (MIDEPLAN, 2002).

A partir del eje de *protección social* es posible dar cuenta del cambio en la forma de comprender la política social destinada a atender, específicamente, la pobreza. Este cambio puede ser entendido bajo un enfoque más amplio denominado “manejo social del riesgo”⁹, que alude a la capacidad de las personas e instituciones de prevenir y enfrentar situaciones de vulnerabilidad, activando mecanismos que permitan minimizar el impacto de los riesgos que puedan resultar negativos. Sin embargo, se trata de un sistema basado en la absorción individual de los riesgos y en una intervención estatal que sólo actúa antes las fallas del mercado, es decir, únicamente cuando los mecanismos de mercado no logran responder a los individuos. Asimismo, esta nueva forma de entender la política en pobreza basa su objeto de intervención en la idea de los mínimos sociales o estándar de vida mínimo, el cual se define en base a una norma objetivo, por ejemplo, el costo de una canasta básica de alimentos – indicador de la línea de pobreza–. El problema surge al momento de operacionalizar dichos mínimos, pues, si bien se considera y garantiza cierto estándar social mínimo, existe el riesgo

⁹ Concepto introducido por el Banco Mundial.

de que esta medida sea vista como un límite aceptado que defina hasta donde debe intervenir la política pública (Fernández M. I., 2005).

Una de las políticas representativas de este enfoque es el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, el cual plantea la restitución de derechos donde se establecen ciertos mínimos sociales. Su objetivo es acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños/as, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición o pre kínder. En el entendido que el desarrollo infantil es multidimensional es que Chile Crece Contigo consiste en la articulación intersectorial de iniciativas, prestaciones y programas orientados a la infancia, de manera de generar una red de apoyo para el adecuado desarrollo de los infantes (GobiernodeChile, Chile Crece Contigo)

Por otra parte, están aquellos elementos pertenecientes a una tradición socialdemócrata, que establece un modelo que incentiva la justicia social, la solidaridad, el desarrollo de políticas ligadas a la participación ciudadana y la integración de temas menos tradicionales como la protección del medio ambiente y las minorías étnicas o sexuales. Es un modelo que busca relevar el rol del Estado y la ciudadanía en base, principalmente, a un enfoque de derechos y desarrollo humano.

Complementariamente al enfoque que mide la pobreza a partir del cálculo de una canasta básica de alimentos y los ingresos necesarios para obtener se despliega el *enfoque de desarrollo humano*, el cual comprende la pobreza como una condición de vulnerabilidad. Katzman y Filgueira, define el nivel de vulnerabilidad de un hogar, como:

“... se refiere a su capacidad para controlar las fuerzas que lo afecta, depende de la posesión o control de activos, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve. Los cambios en la vulnerabilidad de los hogares puede realizarse por cambios en los recursos que posee, por cambios en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades de su sociedad, o por cambios en ambas dimensiones” (Katzman & Filgueira, 1999, p. 8).

Esta forma de entender el fenómeno permite basar la acción pública en la creación de capacidades y el fortalecimiento del capital social, principalmente; y constituirse como una política que garantiza los derechos sociales y ciudadanos.

A este enfoque se asocian los programas de carácter promocional –distintos de los programas asistenciales–, generalmente descentralizados y flexibles en su implementación, donde participan agentes públicos y privados, mientras que los beneficiarios asumen grados de participación y responsabilidades por el tipo de soluciones que se estén desplegando. Son de carácter local y suelen involucrar a los diferentes actores presentes en el territorio (municipios, tercer sector y organizaciones locales). A su vez, definen objetivos, procedimientos y plazos que posteriormente son evaluables mediante instrumentos de evaluación estandarizados, o en menor medida, a través de evaluaciones participativas.

Ejemplo de este enfoque es el *programa de recuperación de barrios “Quiero mi Barrio”* implementado en el gobierno de Michelle Bachelet, que implicó una forma distinta de comprender la conformación del hábitat como parte de un proceso social complejo que integra diversos aspectos tales como las distintas escalas de su manifestación (la unidad habitacional, el entorno inmediato, la agrupación residencial, el barrio y la comuna); la diversidad de actores sociales que inciden en su producción (el sector público, el sector privado con y sin fines de lucro, los profesionales y los habitantes); la diversidad de los componentes del hábitat como es la construcción de una identidad y sentido de pertenencia, entre otros. Con ello se constituye un foco nuevo de mirar el diseño de la política pública en base a una nueva perspectiva del desarrollo más integral y complejo.

Aunque los diversos marcos conceptuales sobre el *enfoque de derechos* parten de distintos fundamentos políticos, filosóficos e incluso difieren en las definiciones de pobreza, procuran identificar aquellos derechos fundamentales para las estrategias de desarrollo. Por ejemplo, en ACNUDH (2004) se señalan tres formas de pertinencia de los derechos humanos: la pertinencia constitutiva, la instrumental y la restrictiva. Los derechos que tienen pertinencia constitutiva son cuando corresponden a capacidades consideradas básicas y no se les garantiza por insuficiencia de recursos económicos. Los derechos como los civiles y políticos tienen pertinencia instrumental porque contribuyen a evitar procesos sociales que pueden conducir a situaciones de pobreza. Finalmente, los derechos con pertinencia restrictiva facilitan procesos sociales de consulta y evaluación que son indispensables para definir políticas que buscan la reducción de la pobreza (Abramovich, 2007). Al introducir el enfoque de derechos se intenta cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas,

transitando desde una perspectiva donde las personas tienen necesidades que deben ser asistidas, a sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

Ejemplo del enfoque de derechos son los *Presupuestos Participativos*, que funcionan como un mecanismo de participación y gestión mediante el cual las personas pueden proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos públicos municipales. El principal aporte de los Presupuestos Participativos es el despliegue de la noción de democracia participativa, en tanto se posibilita la participación directa de las personas y se mejora la comunicación entre la administración local y la ciudadanía, generando espacios de interlocución vinculante entre políticos, vecinos, organizaciones y personal técnico. Es decir, el enfoque de derechos está claramente asentado en este ejemplo en la medida que profundiza una lógica en la cual se reconocen las capacidades, derechos y responsabilidades de los sujetos y se faculta una instancia para el desenvolvimiento de sus intereses y necesidades, las cuales no son resueltas de modo asistencialista, si no que se construye un espacio en el cual los vecinos –sujetos de la política– toman un rol protagónico en las decisiones respecto a sus propios asuntos y el destino de los recursos públicos.

La política emprendida por la Concertación incorpora *nuevos temas en la agenda*, antes marginados, apareciendo nuevos objetivos de la política pública: problemática de género e igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y nuevos tópicos propios de la sociedad global, tales como “inseguridad en la ciudad, oportunidades para los jóvenes, droga y violencia juvenil, SIDA, acceso a la justicia; seguridad ciudadana; embarazo adolescente y deterioro del medio ambiente” (Serrano, 2005, p. 22).

Una de las políticas representativas de este eje es el *programa Mujeres jefas de hogar* que tenía como objetivos aumentar la capacidad económica de las mujeres jefas de hogar y del núcleo de escasos recursos, mejorar la calidad de vida de los integrantes del hogar y avanzar en la superación de la discriminación que les afecta. Fundamentalmente, el programa basa su acción en la dimensión de lo laboral, a partir de la cual se busca que las mujeres desarrollen un proyecto laboral pertinente a sus intereses y capacidades y viable de acuerdo a las características del mercado laboral local (se contemplan: talleres de formación para el trabajo, cursos de capacitación laboral, nivelación de estudios, apoyo al fomento productivo, entre

otros). A esto se complementan otras líneas de apoyo como es el acceso a la salud, el cuidado infantil y la atención judicial.

Finalmente, en el plano de la implementación de programas sociales se instalan un conjunto de procedimientos e instrumentos que dan soporte y dan cuenta del compromiso modernizador que adquiere el Estado en su agenda. Así, se desarrollan *nuevas tecnologías informacionales y comunicacionales* que buscan la eficiencia de la gestión, tales como el manejo de información a través de un sistema de registro en línea de beneficiarios y bienes socialmente distribuidos; uso de instrumentos y criterios de focalización y selección de destinatarios de acuerdo a variables y estándares objetivos y medibles; instrumentos de evaluación ex ante, ex dure y ex post de programas y proyectos; e instalación de mecanismos para transparentar información a la cual los usuarios e instancias de contraloría social puedan tener acceso (Serrano, 2005).

Ejemplo de lo anterior es la creación del *Consejo para la Transparencia*, el cual se propone promover “la consolidación de un modelo de gestión gubernamental que, inspirado en el Principio de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, profundiza la democracia y fomenta la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano” (GobiernodeChile, Consejo para la Transparencia, n.d.).

Precisamente para profundizar en el análisis de las implicancias que los cambios en la política social han tenido en el terreno de la implementación de programas sociales, es que a continuación se revisarán los antecedentes y elementos teóricos que han constituido el eje de la denominada modernización del estado.

2. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE: COMPRENSIÓN DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA CHILENA

A principios de los años noventa, el proceso de reconstrucción democrática dirigido por la Concertación debió enfrentar múltiples obstáculos y situaciones de alta complejidad que ponían en juego la capacidad por estabilizar la precaria gobernabilidad de entonces (Delamaza, 2003). El objetivo fundamental y último de la época era recuperar el régimen político democrático y para ello se entregaron señales “tranquilizadoras” a aquellos actores que presionaban el proceso; algunas de ellas fueron:

“estabilidad económica para los empresarios, reforma laboral para los trabajadores, reforma tributaria para financiar el deprimido gasto social y reconstruir un aparato de gobierno semiderruido, mejoras salariales para los funcionarios públicos, y un discreto silencio respecto a los militares y las privatizaciones” (Waissbluth, 2006, pág. 26).

En vista de ello, fue preciso instalar un concepto de modernización del Estado que transitara desde el paradigma económico-mercantil impuesto por la dictadura militar, a uno que incorporara las demandas políticas, sociales e institucionales, y una redefinición del aparato del Estado de acuerdo a un modelo de desarrollo que no sólo estuviera basado en una lógica instrumental, sino que además fuera capaz de desplegar una estructura institucional para el fortalecimiento democrático. Desde entonces, la modernización del Estado se ha convertido en un asunto público relevante en Chile, constituyéndose en un foco de análisis obligado en los estudios que buscan dar cuenta de la política pública impulsada desde los años noventa en el país.

Para obtener una aproximación coherente, que nos permita profundizar sobre cómo la modernización se ha desplegado en nuestras sociedades, sobre todo en lo relativo al aparato estatal, se hace necesario distinguir la noción de modernidad y modernización. Con la noción de modernización, se hace referencia a un proceso vinculado principalmente a una racionalidad instrumental basada en el cálculo medio-fines, que incluye procesos como los de formación de capital, desarrollo de las fuerzas productivas, y en general a todos aquellos procesos que implican la introducción y funcionamiento de los medios del poder (subsistema político) y del dinero (subsistema económico). La modernidad, en tanto, hace referencia a una serie de normas, instituciones y representaciones sobre el orden social guiadas por una

racionalidad normativa. En palabras de Norbert Lechner “la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales” (Lechner, 1990, pág. 1). Dar cuenta de esta distinción se hace necesario puesto que históricamente se produce una separación entre ambos aspectos de la modernidad, donde el segundo – dimensión técnico instrumental– pasa a predominar por sobre el primero –dimensión ética normativa–.¹⁰ Tal como lo han descrito autores como Weber o Habermas, en su propia deriva histórica, el proyecto de la modernidad se ve desbordado por los imperativos sistémicos que impulsa paralelamente el proceso de modernización, poniendo en jaque los principios de racionalidad normativa sobre los cuales éste se erigió. Así, la modernización rompería “la conexión interna entre modernidad y el contexto histórico del racionalismo occidental, de modo que los procesos de modernización ya no pueden entenderse como racionalización, como objetivación histórica de estructuras racionales” (Habermas, 2008, pág. 12).

Es en esta tensión, constitutiva de la modernidad pero que asume rasgos distintivos por el modelo de desarrollo que adopta Chile hacia los años 90, que se inserta la reconstrucción del Estado. Se trata de un Estado que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad en el escenario internacional. De este modo, se busca una vía entre el *laissez-faire* neoliberal de los ochenta y el modelo social burocrático de intervención estatal (CLAD, 1998). A su vez, los gobiernos locales también sufren una reformulación de sus orientaciones y estructuras de funcionamiento, exponiendo nuevos modelos de gestión para el desarrollo de las políticas públicas en vista de alcanzar mayor eficiencia y mejores resultados –modernización–, sin perder de vista el fortalecimiento democrático –modernidad. Considerando lo anterior, es posible notar la complejidad del proceso que a continuación comenzaremos a describir. La modernización del Estado es el proceso que enmarca y determina el despliegue de las políticas públicas en Chile, y no sólo desde el punto de vista de la administración sino también desde el carácter político, pues reúne elementos propios

¹⁰ De hecho, la sociología clásica surge como un intento de comprender la naturaleza de los procesos de constitución del orden social moderno –la modernidad– y describir tales procesos en términos de lo que hoy se denomina procesos de modernización. Para ello, la sociología recurre al uso de la distinción entre sociedad tradicional y sociedad moderna (Durkheim, Marx y Weber).

del proyecto neoliberal, como es la adopción del *New Public Management* –que tiene su origen en el sector privado–, y en menor medida acoge los principios de la democracia participativa, como son la participación y la deliberación de la ciudadanía.

A continuación, se describe el proceso de modernización de la gestión pública como contexto de delimitación de la política social emprendida a nivel central y local, estableciendo los alcances y limitaciones del despliegue de la Nueva Gestión Pública o *New Public Management* en el Estado chileno, destacando la contribución que hace el enfoque gerencial aquí presente. Asimismo, en un segundo apartado, se da cuenta del enfoque desde donde se definen y gestionan las políticas públicas, poniendo énfasis en el modelo *bottom up*, que no se restringe a los criterios de la tecnocracia sino que plantea una mayor participación de los actores en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. Finalmente, a modo de conclusión se pone en evidencia que estos enfoques corresponden a proyectos políticos distintos y en cierta medida incompatibles –neoliberal y democrático participativo.

2.1 Contexto de delimitación: modernización de la gestión pública

Como ya se ha dicho, durante la década de los ochenta, la construcción de un nuevo tipo de Estado en América Latina estuvo marcada por el agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones) y por el problema de la deuda externa que se desplegó en casi la totalidad de la región; con la crisis de aquel entonces, la administración del Estado se volvió opaca, favoreciendo prácticas clientelares y de corrupción al interior de su organización (Montecinos, 2007). Ante este escenario, la *primera generación de reformas* priorizó la dimensión económico financiera de la crisis del Estado e impulsó la centralidad del mercado como mejor figura asignadora de recursos, estableciendo recortes presupuestarios, liberalización del comercio exterior, privatizaciones y diversas políticas económicas y sociales liberalizadoras (Mac-Clure, 2002). El balance de esta primera ola de reformas muestra que el ajuste estructural, que tenía como objetivo último la disminución del tamaño del Estado, asegura solamente la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos, sin resolver un conjunto de problemas básicos que afectan a los países latinoamericanos. En Chile, esta tarea fue dirigida por la dictadura militar (1973-1989) mediante una primera etapa que consistió, fundamentalmente, en la privatización de diversos servicios y empresas del Estado (Montecinos, 2007).

Ante esto, y con el advenimiento de las democracias, el concepto de reforma se ve ampliado y enriquecido, agregando a los aspectos económicos ya considerados las dimensiones política y social. De este modo, se instaura una *segunda generación de reformas* que busca mejorar el desempeño del Estado, orientándolo hacia una mayor eficacia política y legitimidad social a través de políticas como la reestructuración de las relaciones entre el gobierno central, las regiones y los gobiernos locales; el mejoramiento de la gestión pública y la calidad de los servicios sociales como educación, salud, vivienda y subsidios sociales; la creación de nuevas políticas y su correspondiente institucionalidad, entre otras (Mac-Clure, 2002; Ramírez, 2001). En Chile, a comienzos de los noventa, el nuevo Estado que se pretendía construir “debía ser uno que garantizara las condiciones mínimas para competitividad, que redujera la pobreza y asegurara una mayor equidad social por medio de la gestión del Estado” (Waissbluth citado en Montecinos, 2007: 328).

El proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano ha debido enfrentar el gran desafío de compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región y, en este sentido, el acento puesto ha transitado desde una modernización asociada a la disminución del tamaño del Estado para combatir su ineficiencia, hacia el mejoramiento de la eficacia en su funcionamiento, conciliando su rol como formulador y financiador de las políticas públicas –reduciendo las desigualdades sociales– y como regulador de las actividades del mercado. Para ello, se crean instrumentos capaces de promover el desarrollo económico y garantizar las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica (CLAD, 1998).

Para dar frente a este desafío, se inician en América Latina los procesos de modernización del Estado, principalmente durante la década de los noventa. La modernización es vista como una reacción frente al *modelo burocrático weberiano*,¹¹ el cual se caracteriza por conducir a los organismos públicos como eficientes máquinas reguladas por normas y procedimientos, respecto a los cuales se toman decisiones de manera objetiva, se logran cumplir las funciones básicas de los organismos y se elevan los controles de corrupción y arbitrariedad del poder

¹¹ Son ocho los principios sobre los cuales se basa el modelo burocrático weberiano: 1. Estructura jerárquica, 2. Unidad de comando, 3. Especialización del trabajo, 4. Empleo y promoción basada en méritos, 5. Cargos de tiempo completo, 6. Decisiones basadas en reglas impersonales, 7. Trabajo registrado y mantenido en archivos escritos, 8. Distinción clara entre la vida privada y las responsabilidades públicas del funcionario. Ver (Waissbluth, 2006).

político (Waissbluth, 2006). Sin embargo, este modelo de Estado no logra dar cuenta de la eficiencia que se propone, viéndose limitado por la rigidez que impone a su estructura de funcionamiento:

“este modelo establece una inflexibilidad que dificulta el logro de objetivos, debido a que éstos son ambiguamente definidos en torno a funciones generales, a la indefinición o disolución de responsabilidades individuales en grandes estructuras organizacionales, al peso de instrumentos de gestión tradicionales como los organigramas y a la falta de atención a la racionalidad económica expresada en costos y eficiencia” (Mac-Clure, 2002, pág. 67).

Como respuesta a las debilidades y rigideces de este modelo, la modernización del aparato público emerge como un proceso que busca reforzar su propia eficacia, impulsando transformaciones que contribuyesen a establecer un Estado ágil, eficiente y flexible, con mayor responsabilidad ante la sociedad.

Así, la modernización del Estado dice relación con un proceso de adopción de medidas que procurarían alcanzar los valores de la modernidad. Desde este punto de vista, la modernización no debe ser entendida como una mera búsqueda de eficacia, sino que implica ver al Estado como una matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo, en el contexto particular de la transición a la democracia –valor orientador de la modernidad–. En otras palabras, el proyecto de la Concertación pretende subsumir los temas relacionados con la modernidad bajo el amplio lema de la “modernización” del Estado. En este contexto, la modernización de la gestión pública,¹² emerge como un asunto relevante, en tanto se relacionaría con la forma cómo se llevan a cabo las políticas públicas –y por ende, cómo se traduce un determinado modelo de desarrollo–. Sin embargo, como se verá más adelante, la pretensión de conjugar los aspectos normativos democráticos con los imperativos técnico-instrumentales termina cediendo ante un modelo que prioriza excesivamente la dimensión técnica en detrimento de la dimensión normativa del proceso.

Dicho esto, pasaremos a revisar los elementos fundamentales que dan cuenta de la modernización de la gestión pública y del enfoque que lo sustenta –enfoque gerencialista–,

¹² Que abarca temas referidos a reformas sustantivas económico-sociales y políticas, a la gestión y calidad de los servicios prestados a los usuarios y gerencia pública, a los gobiernos locales, a la participación ciudadana y al papel del sector privado en los asuntos públicos (Mac-Clure, 2002).

señalando las principales oportunidades y obstáculos que presenta para alcanzar el proyecto de desarrollo que se busca establecer mediante las políticas sociales que actualmente son implementadas en Chile. Además, dado que el foco de la presente investigación es la implementación de la política social en el plano local, no sólo se describirá el nuevo modelo de gestión pública a nivel general, sino que también se dará cuenta de los límites y posibilidades de dicho modelo para la gestión local participativa, cuestión que se abordará en el apartado 2.3 y 2.4.

2.1.1 Nueva Gestión Pública: despliegue del enfoque gerencialista

Con el advenimiento de la democracia en Chile, la modernización económica es enriquecida desde sus aspectos políticos y sociales. En cuanto a los primeros, se comprende que el Estado moderno debía dar cuenta de su carácter democrático, articulando un conjunto de reformas tendientes a lograr dicho objetivo, tales como la democratización municipal (Gobierno de Aylwin) y la reforma procesal penal (Gobierno de Frei). Respecto al ámbito social, el Estado fue generando políticas que apuntaran al fortalecimiento y mejoramiento de los servicios sociales, tales como la implementación del Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE) y el sistema de protección social Chile Solidario (ambas iniciativas instauradas en el gobierno de Lagos).

Si bien los primeros gobiernos de la Concertación centran su accionar en la consolidación de la democracia a partir de múltiples reformas políticas y sociales, se encuentran con un escenario que viene a obstaculizar el proyecto democrático. Se trata de la existencia de un aparato estatal pequeño, débil y burocrático caracterizado por un conjunto de aspectos que sólo terminan por consolidar una estructura de gestión rígida e incapaz de constituir procesos eficientes de funcionamiento. Es un Estado que presenta las siguientes características:

“desprofesionalización de la administración, escasa preocupación por la calidad de atención a los usuarios, orientación de la acción centrada en los procesos (y apego estricto al cumplimiento de las normas administrativas) más que en los resultados, control basado en la legalidad formal más que en la finalidad de los actos de la administración, y por cierto muy bajos niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos” (Ramírez, 2001, pág. 7).

Para enfrentar este difícil escenario y poder dar curso a las reformas antes mencionadas se hacía necesario, entonces, adoptar un proceso de modernización de la gestión pública, que permitiera transformar la acción del Estado en base a iniciativas eficaces, innovadoras y con

altos estándares de calidad. Tal como hace referencia Montecinos, la modernización debía perseguir dos objetivos fundamentales: “Por un lado, mejorar la eficiencia y la eficacia de la prestación de los servicios públicos y por otra parte, contribuir a la profundización de la democracia a través de una gestión pública participativa y democrática, especialmente en los niveles regionales y municipales, que implicara consulta, información, control y evaluación de la gestión pública por parte de la ciudadanía” (Montecinos, 2007, pág. 328).

Este proceso se vuelve fundamental y se incorpora con mayor determinación en el segundo gobierno de la Concertación (desde el año 1994). Con la implementación de un plan piloto de modernización, llevado a cabo a través de la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, se dio impulso a un proceso que tenía por finalidad “elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente, comprometiendo en su gestión y en sus resultados al conjunto de los actores que intervienen en la generación de los respectivos servicios, orientados a satisfacer los requerimientos de la sociedad” (Doña, 2006, pág. 9). De esta manera, se busca superar la administración burocrática tradicional a partir de medidas tales como la optimización del uso de los recursos, el aumento de la cobertura y calidad de los servicios entregados, la presencia de personal calificado, el uso masivo de las nuevas tecnologías de la información, entre otras.

En este esfuerzo surge lo que se ha definido como la nueva política pública acerca de la gestión pública o *new public management*, relacionado con reglas institucionales y organizacionales transversales para todo el aparato de Estado: “presupuestación contra resultados, manejo financiero, servicio civil de carrera, alta dirección pública, relaciones laborales más flexibles, gobierno electrónico, compras públicas transparentes, y evaluación de impacto”, entre otras (Waissbluth, 2006, pág. 18). Estos elementos dan cuenta del nuevo paradigma presente en la gestión del Estado: el *gerencialismo*. Se trata de un modelo que presenta características fundamentales para mejorar la capacidad de gestión del Estado – aumento de la eficacia y eficiencia de la administración pública–, así como para ampliar la gobernabilidad democrática del sistema político –establecimiento de un nuevo tipo de relación entre Estado y sociedad– (CLAD, 1998).

El modelo inspirador de estas iniciativas se encuentra en la modernización aplicada en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990), la cual se basa en el

“liderazgo gerencial, formación de élite gerencial, planificación estratégica, indicadores y control de gestión, convenios de desempeño, descentralización, atención al usuario como cliente, presupuesto como instrumento fundamental, sistemas de auditoría y la implementación de importantes técnicas empresariales al sector público” (Doña, 2006, págs. 17-18). Es decir, se trata de un modelo que flexibiliza la gestión, disminuye los niveles jerárquicos y establece indicadores de resultados.

A continuación, profundizaremos en aquellos aspectos que releva la reforma gerencial, que son indispensables para comprender el nuevo modo de gestión que es implantado en el aparato central y que, a su vez, determina el proceso modernizador que experimentan los gobiernos locales. Antes, se debe aclarar que el carácter que toman estos aspectos es variable y no siempre permiten el fortalecimiento democrático, puesto que están anclados en lógicas liberales que pueden propender hacia la despolitización de la ciudadanía. Es decir, se trata de un modelo que al priorizar elementos técnicos y una mayor eficiencia en la gestión, releva aquellos elementos cruciales para una democracia de alta intensidad: la incorporación e incidencia efectiva de la ciudadanía a la arena de la implementación de las políticas públicas.

Uno de los rasgos más representativos de la modernización de la gestión pública es la *descentralización de los servicios públicos*, proceso a través del cual el Estado debe redistribuir las funciones y los recursos y entregarlos a los niveles locales de gobierno, lo que propicia una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos, un mayor control social de los ciudadanos sobre las políticas y, en consecuencia, una mejora sustancial de la calidad de vida de la población. A pesar de las limitaciones que presenta la centralización, la relación entre ésta y la descentralización debe ser complementaria en tanto que el gobierno central no debe perder su rol estratégico en la conducción del desarrollo (CLAD, 1998). Se plantea que la descentralización puede “abrir el camino de la democratización de los gobiernos locales mediante el refinamiento de los sistemas de representación política y el estímulo a la participación ciudadana en la gestión municipal” (Hernández, 2002, pág. 233).

El *control de resultados* (y no de procesos) es otro de los elementos basales que orienta a la nueva gestión pública al desarrollo de modelos de evaluación de resultados que generen evidencia de los productos creados por el accionar público. Se refiere a sistemas de evaluación diseñados para el seguimiento de productos, efectos e impacto de los programas

planificados por el aparato público, lo que, por un lado, obliga a la organización a definir claramente sus objetivos planteados y exige diseñar indicadores de eficacia y calidad que permitan determinar si las metas fueron alcanzadas o no de manera adecuada; y por otro lado, se vincula directamente con la asignación de recursos puesto que los resultados también serán evaluados en referencia a una estructura de presupuestos, estableciendo indicadores de eficiencia. A este elemento también se vinculan aquellos indicadores de desempeño individual e institucional, a través de los cuales no sólo se evalúa el rendimiento de las instituciones y del recurso humano que dispone, sino también se incorporan incentivos monetarios para aquellos funcionarios que sean bien evaluados. El control de resultados es un elemento fundamental en la nueva gestión pública que impone el desafío de contar con sistemas e instrumentos de evaluación capaces de dar cuenta de los productos que una política pública diseña y genera.

Un tercer elemento característico es la *transparencia y probidad*, que señala que todo servicio público debe permitir el acceso a la información sobre su organización, decisiones y gestión, y las personas que se desempeñan en él deben presentar una conducta laboral correcta basada en los valores de la integridad y lealtad en el desenvolvimiento de su función y en concordancia con la misión institucional (Ramírez, 2001). Además, la *profesionalización de la alta burocracia* también define a la modernización, estableciendo que los servicios públicos deben ser dirigidos por líderes capacitados y motivados, equilibrando los aspectos políticos y técnicos que se requieren para trabajar en los cargos de alta dirección del Estado. Esto supone “un procedimiento de selección concursable, la celebración de convenios de desempeño con indicadores de gestión y la evaluación de los compromisos y remuneraciones en forma rigurosa y periódica” (Ramírez, 2001, pág. 13).

La *flexibilidad administrativa del aparato estatal* también se erige como un elemento constitutivo de la modernización de la gestión pública, la cual no sólo se logra mediante la descentralización, sino también a partir de la transferencia de la provisión de servicios públicos y programas sociales al espacio público no-estatal. El Estado continúa siendo el principal financiador y regulador de determinadas políticas, pero el diseño, planificación y ejecución transferida a un sector público no-estatal permite obtener considerables logros en eficiencia, efectividad y calidad, sin amenazar los principios básicos del enfoque de derechos. En este sentido, los sectores no-estatales presentan, frecuentemente, razones y motivaciones

que orientan un trabajo basado en la generación de productos de calidad, con una gestión eficiente y valores públicos.

Sin embargo, la nueva gestión pública no sólo se refiere a las transformaciones que sufre el aparato estatal, sino que también a *la relación que establece la ciudadanía con las políticas públicas (ciudadano-usuario-cliente)*. Un elemento a destacar es que desde el enfoque del *new management* se entiende a la ciudadanía más como individuos que se movilizan a partir de la elección y consumo de un determinado bien o servicio, que como grupos organizados. Así, las políticas públicas ya no pueden orientar su acción a los “beneficiarios”, sino que deben transformar su relación con los usuarios, entendiéndolos bajo la denominación de “clientes” a quienes se requiere responder satisfactoriamente (Mac-Clure, 2002). Ante ello, una de las estrategias impulsadas consiste en fortalecer la atención al usuario y la calidad del servicio de las políticas públicas a través de la simplificación de los trámites administrativos, el establecimiento de derechos y especificaciones de los servicios públicos que generen expectativas claras a los usuarios, y la instauración de espacios para otorgar voz a los clientes con tal de favorecer el control por parte de los ciudadanos (Cohen D. , 2001).

Finalmente, la nueva gestión pública además de contar con mecanismos e instrumentos capaces de evaluar resultados en relación a sus niveles de eficiencia, eficacia o calidad, también establece *el control social* como un conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que éste exprese los intereses y aporte de la ciudadanía (Cunill, 2009). La contraloría social no sólo permite mayor eficacia de los programas y servicios sociales entregados por los organismos públicos, sino que a su vez logra enfatizar la dimensión de los derechos sociales que debe estar presente en toda iniciativa desplegada por el aparato público.

Una vez revisados estos elementos que caracterizan la Nueva Gestión Pública, a continuación daremos cuenta de los alcances y limitaciones que tiene la implementación de este modelo para el desempeño municipal y, a partir de ello, establecer aquellos aspectos que sean útiles para comprender la dimensión participativa en la gestión local.

2.1.2 La modernización en los gobiernos locales: alcances y limitaciones para el desempeño municipal

A inicios de los años noventa, en coherencia con el modelo que comenzaba a implementar medidas modernizadoras a nivel nacional, el gobierno de Chile y el Banco Mundial firmaron un acuerdo que buscó impulsar el proceso de modernización en el ámbito de la gestión municipal, que fue canalizado a través de distintos instrumentos y dispositivos pertenecientes a la fase piloto del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM). Las líneas de acción sostenidas por este programa fueron “apoyar y mejorar la capacidad de gestión de los municipios para fortalecer los gobiernos locales y alcanzar una mayor eficiencia en la prestación de servicios a sus propias comunidades, proceso que se inscribe en la instancia de descentralización que impulsa el Gobierno” (SUBDERE, 1999). De este modo, en el marco de esta política modernizadora se establece el mejoramiento de la calidad de los servicios que otorga el municipio, la generación de competencias laborales y profesionales a través de capacitaciones a funcionarios municipales (principalmente, en áreas estratégicas como la financiera, de planificación y ordenamiento de los territorios), y la incorporación de nuevas tecnologías a la gestión municipal, entre otras (Muñoz, 2011). El objetivo era que los alcaldes “llevaran el timón” y los funcionarios municipales pudieran transformarse en verdaderos gerentes de la gestión municipal; y, a su vez, se estableciera una nueva cultura organizacional orientada a los resultados y a la satisfacción de los usuarios (Montecinos, 2007).

Una vez concluida esta primera parte del proceso modernizador a nivel municipal, a partir de un nuevo acuerdo con el Banco Mundial se da continuidad a la inversión del proyecto con el fin de desarrollar una administración eficiente y una planificación acorde a los elementos locales presentes. De este modo, los municipios buscan posicionarse como verdaderos agentes del desarrollo local mediante el fortalecimiento de su gestión interna en el ámbito organizacional y de las capacidades gerenciales y de liderazgo de sus directivos. El despliegue de estas capacidades debía esforzarse por constituir una gestión participativa, más cercana a los usuarios y a la comunidad.

La ejecución de este programa¹³ marcó el inicio del proceso de modernización en el nivel municipal, que debía avanzar de acuerdo a sus objetivos centrales: *mejorar la eficiencia de la prestación de servicios sociales y fortalecer la democracia*, incorporando la participación ciudadana en la gestión local (Montecinos, 2007). Para concretar estos fines es que el proceso de modernización municipal se inspira en la Nueva Gestión Pública que, como ya veíamos en el apartado anterior, busca superar el modelo burocrático tradicional y mejorar el desempeño, aumentando los niveles de eficiencia y eficacia a través de la generación de instrumentos tendientes al logro de resultados. A su vez, la instauración de este nuevo modelo de gestión implica construir una institucionalidad capaz de absorber las demandas e incorporar las iniciativas ciudadanas a partir de mecanismos que promueven la participación –en sus distintos niveles o tipos– en los procesos de gestión municipal.

En principio, la oportunidad de implementar este modelo de gestión al ámbito municipal deviene en un escenario muy ventajoso para la concreción de los objetivos propuesto, lo que podemos resumir en una mayor calidad de los servicios. Sin embargo, también es importante dar cuenta de las debilidades que este proceso apareja. Por una parte, extrema el enfoque de la eficiencia –identificándose un fuerte aspecto tecnocrático y propiciando la eficiencia sólo a través de una lógica de incentivos presupuestarios– y, por otra, limita el principio democrático que lo orientaba –identificándose una escasa o nula participación ciudadana efectiva– (Delamaza, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, también debemos señalar la existencia de cuestiones estructurales que dificultan el logro de los objetivos trazados por la modernización de la gestión municipal y el desarrollo de este nuevo modelo organizacional. Al respecto, se destaca el proceso de descentralización de la administración impulsado por la dictadura –municipalización– que sólo se estableció de manera geográfica-territorial, “focalizado principalmente en aumentar tareas y responsabilidades sin un correlato de facultades, soporte presupuestario, transferencias, metodológicas o tecnológicas” (Muñoz, 2011, pág. 3). Este

¹³ El PROFIM debía orientarse a cumplir objetivos en las siguientes áreas: (1) Aumentar la capacidad institucional y técnica de las municipalidades a través de un incremento de la capacidad de generar ingresos y un fortalecimiento de la gestión en las diferentes áreas municipales; (2) Mejorar la calidad, cobertura y oportunidad en la provisión de servicios de las municipalidades, orientando la gestión hacia los resultados; (3) Mejorar la capacidad del Gobierno para cumplir sus metas macroeconómicas a nivel municipal, formulando incentivos para una mayor eficiencia y disciplina fiscal en el sistema de transferencias de recursos nacional/municipal. (SUBDERE, 1999, pág. 53).

proceso deviene en una situación de alta desigualdad de recursos y capacidades entre los distintos municipios del país, además de un conjunto de problemas que no permiten que sus objetivos se materialicen en total sintonía con los principios que lo inspiran.

Entre estas dificultades, Gallegos (2003) visualiza en el ámbito interno la *escasez e insuficiencia de recursos financieros*, que se hacen indispensables para el mejoramiento de la gestión, la ampliación de la infraestructura municipal, realización de estudios de procesos, entre otras tareas necesarias; las *limitaciones legales*, debido a la rigidez de la normativa vigente que impide la implementación de mecanismos de incentivos al personal recompensando el desempeño de acuerdo a criterios de eficiencia; una *cultura organizacional fuertemente arraigada al modelo burocrático* por parte de funcionarios y directores de departamentos, que pone el acento en los procesos, en la ejecución de funciones específicas determinadas por la ley y en la escasa planificación y coordinación en conjunto de las tareas; y un *deficiente sistema de comunicaciones* internas y externas expresada en la falta de información compartida y difusión de los logros, convirtiéndose en un gran obstáculo para el proceso de cambio. Asimismo, Gallegos determina un conjunto de obstaculizadores en el ámbito externo, entre los que se destacan la *descentralización inefectiva del poder central* debido al fuerte centralismo que aún existe en nuestro país, lo que burocratiza la gestión e impide a los municipios tomar decisiones respecto al propio territorio local;¹⁴ la *descoordinación con otros servicios* que plantea la necesidad que el municipio no sólo administre los servicios a su cargo, sino también canalice las demandas ciudadanas hacia los servicios correspondientes;¹⁵ y *medios de comunicación locales* que no se interesan por promover las iniciativas municipales y de la propia ciudadanía –y sus correspondientes logros–, y la información relevante para la población.

Ahora bien, cuando el principio de la eficiencia y eficacia es llevado a su extremo, el modelo de gestión comienza a presentar un fuerte carácter tecnocrático,¹⁶ que se caracteriza por el

¹⁴ Este factor además genera ineficiencia y una opinión negativa de la comunidad hacia el gobierno local, al que culpan de los problemas comunales existentes. Ejemplo de ello es lo que dice uno de los entrevistados respecto al problema de los allegados en Peñalolén, asunto que finalmente depende del gobierno central y no de la gestión del municipio.

¹⁵ Esta dificultad establece el gran desafío que debe enfrentar el municipio como gobierno local y como un espacio para la toma de decisiones en base a los principios de la gobernanza. Este punto será profundizado en el siguiente apartado.

¹⁶ La presente investigación no tiene por fin profundizar en el carácter tecnocrático que puede presentar la gestión municipal. No obstante, se ha tomado la decisión de referirse a este aspecto en tanto nos permite dar

predominio de una racionalidad técnica en las distintas fases de la gestión. Se trata de una lógica de organización del proceso establecida de acuerdo a criterios de eficiencia en el uso de recursos, eficacia en la producción del servicio, pragmatismo en las decisiones y uso de recursos tecnológicos; y como resultado de ello se logran altas coberturas cuantitativas y cualitativas del servicio. Los actores técnicos son especialistas y juegan un rol dominante, mientras que los actores políticos y la lógica que los mueve se mantienen subordinados a los criterios establecidos por la racionalidad técnica (Rodríguez & Velásquez, 1994).¹⁷

Los bajos niveles de participación ciudadana en el manejo del servicio representan uno de los rasgos centrales de este modo de gestión. En la medida que las decisiones se basan en criterios únicamente técnicos, el sistema de decisión tiende a cerrarse y a no necesitar de la intervención de actores que difieran de los especialistas en el tema. Por más que existan mecanismos institucionales de participación, su alcance se verá restringido por una eficacia instrumental perteneciente a los imperativos de la racionalidad tecnocrática, eliminando cualquier tipo de incidencia efectiva y contundente en las decisiones por parte de los usuarios de los servicios (Rodríguez & Velásquez, 1994).

2.2 Enfoques de análisis: ¿Desde dónde se definen y gestionan las políticas públicas?

El papel de los organismos o agencias públicas es gestionar las políticas públicas diseñadas por el aparato Estado con el fin de dar solución a los problemas y satisfacer las necesidades y demandas que tienen la ciudadanía. Tal como hemos señalado, el rol de los organismos públicos en esta tarea ha sufrido un cambio de enfoque y ha debido transitar desde un paradigma tradicional burocrático a uno de gestión pública centrado en la eficiencia y obtención de resultados, implementando las políticas públicas con criterios de efectividad. El riesgo que conlleva esto es que se deshaga la relación entre política y gestión, en tanto que

cuenta de una de las principales limitaciones que tiene el nuevo modelo gerencial implementado en las estructuras locales de gobierno en Chile. Lo que sí se debe afirmar es que la descripción del proceso de modernización de la gestión municipal nos permite dar cuenta del **tipo de capacidades que desarrolla el modelo en los beneficiarios** –tanto individuales como colectivos– y **el tipo de relación que permite establecer entre funcionarios y beneficiarios**.

¹⁷ El modelo tecnocrático presenta dos tipos que obedecen a la misma lógica, pero que se distinguen por elementos particulares. El primero, tecno-burocrático se caracteriza por introducir criterios políticos en algunas fases de la gestión y definir políticas, teniendo siempre presente la racionalidad técnica a la que se somete la ejecución de los procesos. Mientras que el segundo, técnico-empresarial se orienta por una lógica empresarial de la gestión, que busca que el sector público se rija por los principios de la administración privada.

al reducir todo el ámbito de las políticas públicas a la mera tecnocracia implica negar el principal objetivo que tienen las políticas públicas. Sin embargo, cuando en la práctica sólo se hace énfasis a criterios técnicos es difícil no caer en tal ilusión tecnocrática.

Tomando en consideración lo anterior, se puede decir de manera general que las políticas públicas son implementadas por los organismos o agencias públicas, los que a través de sus administradores –funcionarios públicos/gerentes– deben realizar su trabajo sujetos a un conjunto de normas que los rigen y que conforman el contexto institucional en que esos organismos se inscriben. Esto implica necesariamente que las políticas públicas son diseñadas de acuerdo a un foco político establecido –que puede ser tanto de derecha como de izquierda–, por lo que no son decisiones meramente técnicas, sino más bien se trata de medidas relacionadas a un mirada de desarrollo determinada y un modo de satisfacer las necesidades de la población y dar respuestas a las demandas ciudadanas. En este sentido, se evidencia una relación entre política y gestión en la medida que los administradores públicos traducen en acciones concretas los mandatos definidos por los políticos respecto de las tareas que deben emprender y los intereses que deben promover. Por lo tanto, las políticas públicas vienen a representar un imperativo político que reciben los funcionarios públicos o gerentes y que implementan a través de los organismos que dirigen. “Ellas (las políticas públicas) identifican los problemas que el gobierno ha decidido abordar, expresan las soluciones que el gobierno ha identificado, diseñado o seleccionado para resolver, intentar resolver o aminorar el problema, muestran los objetivos y resultados que los Administradores Públicos deben lograr y señalan los criterios, principios y maneras de cómo debe abordarse el problema” (Olavarría, 2007, pág. 45).

De este modo, se establece una conexión entre el problema que se quiere enfrentar, la política pública y la gestión. Tal como algunos autores han señalado, esta relación implica la creación de un bien público, el cual es valorado por los ciudadanos y que debe ser puesto a disposición de ellos. Así, la gestión pública tiene como fin crear *valor público*¹⁸ y para ello los organismos públicos reciben mandatos de los representantes políticos –expresados en el diseño e

¹⁸ Según Moore (2006), el valor público “consiste en todos aquellos valores que los individuos y los grupos voluntarios de individuos vinculan al Estado y a la sociedad, más allá de su propio bienestar material, y que buscan poner en ejecución a través de acciones individuales o colectivas, cívicas o políticas”. En Olavarría (2009)

implementación de políticas públicas— para la generación de bienes o servicios que satisfagan las necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos. La gestión pública, por tanto, se sitúa en un escenario complejo donde se encuentran intereses y expectativas diversas, generando una red de actores y organizaciones que se relacionan e influyen en los resultados alcanzados por la gestión. De esta manera, se hace necesario que los encargados de la gestión dialoguen e incorporen a los actores relevantes con la finalidad de determinar los propósitos y actividades que el organismo dirige, entendiendo por actores de la política pública a todos “quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, desde sus etapas más tempranas —de reconocimiento de un problema- hasta la de decisión e implementación de la intervención” (Olavarría, 2007, pág. 51). No obstante lo anterior, dependerá del modelo gerencial adoptado el hecho que dicho valor público generado se manifieste en cuanto tal.

Una vez expuesto lo anterior, la breve discusión que se plantea a continuación da cuenta de dos enfoques desde donde se vincula la política y la gestión y, por ende, desde dónde los actores relevantes —que ejecutan y que “reciben” la acción pública— se sitúan y disputan sus intereses y demandas.

2.2.1 Modelos analíticos desde donde situar la política pública

La discusión existente sobre la implementación de las políticas públicas y los aspectos que en esta fase intervienen lleva a trasladar la mirada hacia los resultados que de ella se derivan y, por lo tanto, nos obliga a considerar los distintos énfasis que toma la democracia en tal proceso de implementación. Actualmente, los gobiernos deben tomar decisiones respecto a qué tanta democracia se está dispuesto a construir y, en ese sentido, la participación toma un lugar relevante en las decisiones sobre las políticas que se emprenden.

A continuación nos referiremos a dos modelos que permiten describir los procesos de elaboración de la política pública, y que establecen dos enfoques distintos sobre cómo diseñar y comprender la política pública en sí misma y su proceso de implementación: de arriba hacia abajo (top down) y de abajo hacia arriba (bottom up).

Para efectos de la exposición, se describirán ambos modelos de manera opuesta, sin embargo, se debe tener en cuenta que no se trata de alternativas rígidas ni modelo puros, sino que

pueden comprenderse como dos enfoques complementarios en las distintas etapas de elaboración de las políticas públicas.

a. El enfoque arriba – abajo (top – down)

El enfoque de arriba hacia abajo se caracteriza por poseer una visión jerárquica de las políticas públicas, en la que se establece una separación entre la etapa política –de formulación– y la técnica –de implementación y ejecución especializada a través de procedimientos y estructuras administrativas–.¹⁹ Dicha visión se traduce en una organización piramidal de la implementación, donde “el orden es suficiente para que las autoridades sean obedecidas progresivamente, hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base” (Olavarría, 2007, pág. 82), y donde se especifican objetivos claramente, por lo que bastaría el cumplimiento de cada uno de ellos para asegurar una secuencia perfecta de tareas a ser desempeñadas.²⁰

La etapa de implementación se establece como la operacionalización de los objetivos en metas y actividades específicas, las cuales se consiguen a través de un cuerpo técnico –de profesionales y procedimientos operacionales– que actúa para alcanzar resultados inicialmente formulados y acordes a las indicaciones dadas por la autoridad. En este sentido, son las autoridades políticas las que deciden la política pública y entregan las instrucciones para que el personal ejecutor las implemente, lo que “implica que las políticas tengan objetivos unívocos, claros y sobre los que los actores implicados tengan plena consciencia. Se trata, pues, de un modelo con una opción optimista y racionalista de fondo” (Subirats, 1989, pág. 112).

Dicho de otro modo, existe la idea de la política pública como mandato, expresado en documentos y normativas formales, en las cuales se identifica claramente los medios e instrumentos que estarán a disposición para la obtención de los objetivos y los recursos disponibles para ello. A su vez, se releva la variable de *la comunicación inter-organizativa* y

¹⁹ Se parte de la hipótesis de que es posible separar elaboración y puesta en práctica de una política, y que los implementadores son de hecho los “agentes” de los que han decidido (Subirats, 1989).

²⁰ El supuesto aquí presente deriva de la teoría de procesos decisionales racionales, que establece que cuanto más claro sea la especificación de los objetivos, más fácil y efectiva será la labor de ponerlos en práctica (Subirats, 1989).

la capacidad de control que permitirían bajar la información desde arriba y conseguir la colaboración de los diversos actores involucrados en la ejecución.

El modelo de arriba hacia abajo supone la existencia de un sistema ideal, en el que si se da un conjunto de condiciones –una decisión racional, características administrativas ideales y una ausencia de conflicto ambiental– la actuación de los implementadores se desarrollará mejor y, por consiguiente, superiores serán los resultados finales de un determinado programa (Subirats, 1989). Sin embargo, existen algunos cuestionamientos a este enfoque que ponen en jaque, justamente, la factibilidad de sus condiciones y resultados.

Olavarría (2007) afirma que muchas de las condiciones que, según este enfoque, se requieren para alcanzar efectividad en la implementación de la política pública están fuera del alcance de los ejecutores, pues en la realidad escasamente los objetivos son establecidos claramente –más bien son múltiples, contradictorios y ambiguos–, el diseño de las políticas y programas no es perfecto, los recursos que se disponen generalmente son escasos y menores que los que se necesitan, las condiciones ambientales son cambiantes y los funcionarios no siempre actúan de manera transparente y bajo una lógica racional con las que simplemente implementarían las políticas decididas en la cúpula política. Es decir, la formulación de políticas públicas es un proceso de alta complejidad y surgen a partir de la construcción de problemas y soluciones determinados, dando cuenta de la insuficiencia de las variables identificadas por el modelo top – down. Esto tiene directa implicancia sobre los modelos de democracia que se construyen puesto que respecto a las políticas públicas existe “el riesgo de crear gobiernos que pierdan el contacto con las preferencias del pueblo y se desliguen de las exigencias en la producción de los bienes y servicios que quisieran proporcionar a sus ciudadanos” (Peters, 1995, pág. 270).

Para comprender el proceso de implementación se hace necesario comprender el proceso global de las políticas públicas, por lo que no es posible separar las etapas de formulación y de implementación. Existe una interacción directa entre los niveles (cargos públicos) que implementan las políticas y aquellos que las formulan, es decir, los programas no sólo emergen de las intenciones de los ministros y algunos burócratas de alto rango, sino también de funcionarios y agencias que se encuentran en los niveles inferiores de la cadena de gestión, y que, finalmente, son ellos quienes aplican la política al modo como ellos la entienden.

Realizar esta escisión “produce una clara simplificación del proceso de puesta en práctica, al conferir racionalidad individual a comportamientos que en realidad sólo son comprensibles en relación al contexto colectivo en que han efectivamente tenido lugar” (Subirats, 1989, pág. 113).

b. El enfoque abajo – arriba (bottom – up)

El segundo enfoque que revisaremos propone un modelo alternativo de análisis para la implementación de las políticas públicas que, contrariamente al anterior, parte desde el impacto producido, tratando de reconstruir los efectos de la política a estudiar. Es decir, es un enfoque que intenta dar cuenta del camino inverso, partiendo del impacto producido y subiendo hasta la decisión y diseño de la política (Subirats, 1989), observando las interacciones entre las agencias y sus usuarios, la cadena decisional detrás de la implementación y, finalmente, la influencia efectiva de los mandatos políticos en los resultados finales de la política o programa.

Según esta perspectiva de análisis, el resultado no depende solamente del conjunto de variables que el modelo anterior describe como condiciones claves para una adecuada implementación –objetivos, recursos, comunicaciones y condiciones ambientales–, sino también de otros factores que no han sido advertidos en la etapa de formulación. “Aquí se viene a plantear otra hipótesis, que la “performance” no depende sólo de la “conformance”, sino de otros factores no previstos o que no están a disposición de los que “deciden”” (Subirats, 1989, pág. 114). En este sentido, el modelo busca una interacción más estrecha entre los procesos de formulación e implementación, considerando en mayor medida a los actores de base.

Respecto a lo anterior, este enfoque releva la dimensión de análisis referida a las tensiones y dificultades que surgen en la arena de la implementación –que es precisamente el terreno en donde se centra la presente investigación, aunque en el ámbito local- , y con ello a la capacidad que tendrían los funcionarios para alcanzar las metas definidas de la política pública y la manera en ellos interactúan con los actores involucrados, ya sea usuarios individuales o colectivos de la política pública. “Se supone que si los deseos (y las realidades objetivas) de los “niveles inferiores” se incorporan en el diseño, entonces es más probable que la política pública se lleve a cabo con éxito y también hay más probabilidades de que se

alcancen las metas propuestas” (Peters, 1995, pág. 271). Los ejecutores deben estar permanentemente enfrentando conflictos para alcanzar los objetivos que vienen desde arriba, por ello este análisis releva los aspectos relacionados a los procesos de negociación y cooperación que deben desplegar los ejecutores con los usuarios de la política o programa.

Según Olavarría, el análisis de la política pública incorpora variables micropolíticas, en tanto que busca ajustar valores e intereses contradictorios de políticos, funcionarios-ejecutores y usuarios, e identificar capacidades para enfrentar limitaciones e insuficiencias que están en las organizaciones y el entorno (Olavarría, 2007).

Este enfoque además de estimular la capacidad de ajuste de las políticas públicas a las realidades locales –el proceso es impulsado por una definición de lo que es factible– puede presentar algunas demandas respecto a la democracia en tanto que puede “considerar una mayor variedad de opiniones en la elaboración de políticas en comparación con el enfoque de arriba hacia abajo que pone énfasis en las instituciones democráticas representativas” (Peters, 1995, pág. 270).

A pesar de las consideraciones anteriores, el enfoque presenta cuestionamientos relacionados, principalmente, con los supuestos en que se basa, pues no todos los grupos entorno a la política tienen la misma capacidad de influencia en la fase de implementación. Así, se hace necesario evidenciar este tipo de situaciones donde se pone en jaque la capacidad de congregar una mayor variedad de opiniones en la fase de implementación de políticas. Por otra parte, Guy Peters ha señalado que al otorgarse poderes tan amplios a grupos de la sociedad civil, las estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales establecidas y ocasionar problemas a la sociedad en su conjunto (Peters, 1995). Finalmente, disponer los instrumentos necesarios para este el desarrollo de este modelo puede significar altos costos en cuanto a tiempo y recursos.

c. Síntesis de los enfoques arriba – abajo y abajo – arriba

Con la intención de lograr una mejor distinción y descripción de ambos enfoques se decidió presentarlos dicotómicamente, como modelos rígidos que se contraponen. Sin embargo, para sintetizar el contenido anterior es necesario dar cuenta de la existencia de una visión de complementariedad entre ellos, pues de esta manera la implementación resulta mejor y se puede flexibilizar de acuerdo a los distintos objetivos que tienen los programas y las políticas

públicas. Guy Peters argumenta que dependiendo del tipo y área de la política será conveniente y más adecuado basarse en uno u otro modelo (Peters, 1995). En determinadas políticas, aquellas que se expresan en un programa con un diseño concreto, recursos identificables y una estructura organizacional clara es más apropiado el enfoque top down; en otros casos, donde existe una multiplicidad de programas y hay interés en analizar la dinámica de la implementación en la base de la organización, es mejor adoptar el enfoque bottom up (Olavarría, 2007).

Comprender y explicar el proceso de puesta en práctica de las políticas públicas plantea la necesidad de realizar una mirada más amplia capaz de conjugar ambos enfoques para así conseguir un análisis menos rígido que permita comprender las decisiones que hicieron los diseñadores de políticas y a su vez las motivaciones e interacciones de los funcionarios con los usuarios en la arena de la ejecución de la política. Sin embargo, debemos advertir que la perspectiva abajo – arriba permite entender que la formulación de la política, su implementación e incluso su evaluación son fases interdependientes, cuya combinación ha de estar presente en los análisis sobre la política pública (Subirats, 1989).

2.3 El terreno de la implementación

Llegado a este punto, es necesario “bajar” los distintos enfoques sobre participación en la gestión pública, gobernanza y participación, al terreno que constituye el punto de observación de esta investigación: el terreno de la implementación de los programas sociales.

Tal como lo han señalado distintos autores (Peroni & Palma, 2013; Schuttenberg, 2007; Martínez Nogueira, 2007), de todos los momentos que contempla una política pública²¹, es en el terreno de la implementación donde se expresa en toda su magnitud la complejidad, grados de incertidumbre y heterogeneidad que asume el tránsito de bienes y servicios públicos que ésta supone. En efecto, la implementación de los programas constituye aquel terreno en que es posible visibilizar de manera privilegiada las tensiones producidas por la

²¹ Los momentos de una política pública son los siguientes: identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implantación de la alternativa seleccionada (también conocida como implementación); evaluación de los resultados obtenidos. Ver Tamayo Saéz, 1997, en (Schuttenberg, 2007).

interacción de actores que movilizan recursos, ponen en juego estrategias y se ajustan a distintos contextos, guiados por distintos tipos de racionalidades y perspectivas.

Los programas sociales pueden ser considerados a lo menos desde tres distintas perspectivas: como un proceso que se compone o atraviesa por distintas fases en su implementación y/o diseño, como un proceso que busca un grado de transformación en la sociedad, y como un conjunto de productos que generan diversos impactos en el área específica de intervención (Martínez Nogueira, 1998). La particularidad que implica adoptar un enfoque que indague en la arena de la implementación de los programas sociales, hace necesario tomar en cuenta aquellos aspectos “intangibles” que subyacen, motivan, gatillas y condicionan los procesos interactivos que establecen operadores y beneficiarios (Peroni & Palma, 2013). En palabras de Martínez Nogueira (2007), es necesario considerar los aportes de la heterogeneidad y la contingencia propia de los programas sociales a la función gerencial.

La tipología propuesta por el autor argentino, que sintetiza una serie de otras tipologías disponibles que conjugan una diversidad de factores²², toma en cuenta dos dimensiones; a saber, la naturaleza de las tareas y la interacción con los destinatarios. Por naturaleza de las tareas Martínez Nogueira entiende el grado en que las tareas son programables según el nivel de formalización y estandarización del conocimiento de que puede disponer el operador. Más específicamente, esta dimensión remite “al grado de determinación o indeterminación de la tecnología que se requiere para alcanzar el impacto buscado, a la posibilidad de medirlos inequívocamente, y al tipo de participación del destinatario en la prestación del servicio” (Martínez Nogueira, 2007). Los polos que se pueden encontrar en esta dimensión son: 1) homogeneidad de las tareas, donde existen altos grados de formalización y programabilidad; 2) heterogeneidad de las tareas, donde existen bajos niveles de formalización y programabilidad.

La dimensión que se refiere a la interacción con los destinatarios, en tanto, incluye el propósito del programa en cuanto al cambio que se busca generar en una determinada población, y el nivel de complejidad tecnologías implicadas en dicho cambio. Los polos que

²² Tipologías estructuradas a partir de dimensiones tales como: las tecnologías, procesos de trabajos y tareas (Hill y Hupe, 2002), incertidumbre y modalidades de coordinación y estructuración (Thompson, 1967), estructura y tecnología (Perrow, 1970), naturaleza de las tareas y requerimientos de integración (Mintzberg, 1984)

es dado encontrar en esta dimensión son, por una lado, interacción baja o nula con el receptor; y por el otro, interacción media o elevada. En el primer caso, habrá una escasa incertidumbre sobre los comportamientos de los destinatarios y un mayor control, mientras que en el segundo se asiste a una incertidumbre elevada y a menores grados de control sobre el proceso interactivo. De la aplicación de ambas dimensiones resultan cuatro tipos de programas sociales:

- a) Transferencia de bienes y servicios: Son aquellos programas que presentan una elevada programabilidad y una escasa interacción con los beneficiarios. En este tipo de programa tienen lugar prestaciones tangibles y rutinizables. No requieren, por tanto, altos niveles de discrecionalidad por parte de los ejecutores. El objetivo principal de este tipo de programas es impactar las condiciones de vida de los destinatarios, aunque sin contemplar la acción de los mismos. En este tipo de programa la implementación se limita a un aterrizaje de los aspectos contenidos en el diseño, sin mayores grados de variación.
- b) Servicios sociales profesionales: Este tipo de programas se caracterizan por una elevada programabilidad en las tareas y una interacción media o intensa con los destinatarios. Aquí las prestaciones están previamente definidas y formalizadas, y los programas y necesidades, codificados. A diferencia del primer tipo, sin embargo, estos programas requieren de una cuota de legitimidad por parte de los beneficiarios. Es por esta razón que este tipo de programa acepta niveles de discrecionalidad por parte de los operadores.
- c) Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social: Se trata de programas donde existe una baja programabilidad y una elevada interacción con los destinatarios. En este tipo de programas, a diferencia del programa de transferencias de bienes y servicios, tiene como objetivo modificar las condiciones de los beneficiarios, y contribuir así al desarrollo de nuevas capacidades, o bien a la remoción de obstáculos para su expansión. En este tipo de programas - que incluye servicios sociales personales o servicios humanos, acciones de promoción social y de desarrollo de la organización comunitaria- los beneficiarios juegan un rol activo dado que participan en los procesos de diseño, implementación y evaluación del programa. Por esta razón, el nivel de discrecionalidad de los operadores es elevado, y tiende a

primar la horizontalidad.

- d) Prestaciones asistenciales y de emergencia: Son programas que presentan una baja programabilidad y una reducida interacción con los destinatarios. En general, en este tipo de programas las prestaciones poseen bajos niveles de estandarización y formalización, y como su nombre lo indica, comprende transferencias de bienes o recursos que se dan por una sola vez en situaciones de alta contingencia. El objetivo en este caso es brindar solución a situaciones de carencia y/o escasas en contextos de emergencia social. Los operadores, por tanto, gozan de altos grados de discrecionalidad a la hora de ejecutar las prestaciones.

Cuadro N° 2: Clasificación de programas sociales según Martínez Nogueira

	Homogeneidad de la tarea	Heterogeneidad de la tarea
Interacción nula o baja	Transferencia de recursos y bienes.	Prestaciones asistenciales y de emergencia
Interacción media o alta	Servicios sociales profesionales.	Servicios humanos y desarrollo de capacidades y de inserción social

Fuente: Martínez Nogueira, 2007

En la presente investigación se seleccionaron tres instancias participativas que, siguiendo la tipología de Martínez Nogueira, se corresponden con las características de los programas de *Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social*. Se trata de programas cuyas tareas presentan altos niveles de heterogeneidad, donde hay una interacción media o alta con los beneficiarios y en los cuales los operadores actúan con un alto nivel de discrecionalidad. Las consecuencias que revisten dichas características para el análisis de los programas analizados en la presente investigación son importantes ya que permite visibilizar las principales tensiones que atraviesa el proceso de implementación de programas participativos. En otras palabras, tomar en cuenta factores tales como altos niveles de discrecionalidad en la ejecución de las prestaciones y heterogeneidad de las tareas y niveles de interacción elevado con los beneficiarios, permite observar cuáles son los principales

problemas que, en teoría, podrían surgir en el terreno de la implementación de los programas analizados.

2.4 Clientelismo, racionalidad y principios de acción

Una vez establecido el tipo de programas que circunscribe teóricamente los programas participativos implementados en la comuna de Peñalolén y que constituyen el objeto de estudio de la presente investigación, queda por revisar cuáles son los temas que se deben considerar a la hora de analizar este tipo de programas. Siguiendo con los planteamientos de Martínez Nogueira, dadas las características que presentan los programas de *Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social*, un análisis adecuado de dichos programas debería contemplar al menos una mirada a: 1) posibles prácticas clientelistas en la implementación del programa dada la alta discrecionalidad con la que actúan los operadores; 2) los tipos de racionalidad que subyacen al quehacer de los actores (operadores y beneficiarios) dado los altos niveles de interacción que se presentan en este tipo de programas, y 3) los principios de acción que guían el quehacer de los representantes de los beneficiarios (dirigentes) en su relación con la base social que representan, dado que los altos niveles de interacción supone en algunos casos la figura de intermediarios que articulen la relación entre operadores y beneficiarios.

Existen diversas formas de conceptualizar el fenómeno del clientelismo político. Para algunos autores (Wolf, 1963), se trata de una forma de “amistad instrumental” que surge de una relación desigual entre actores que buscan hacerse de determinados bienes y/o recursos. Para otros, el clientelismo debe ser concebido como una forma de capital social, cuya característica son relaciones de reciprocidad y cooperación que puede estar presente en relaciones sociales y en instituciones, y que tienen la particularidad de estar basadas en la confianza. Otros autores van más lejos aún y señalan que más que confianza, el clientelismo político implica siempre la movilización de un afecto, que puede ser “sincero” o fingido.

Desde cualquiera de estos puntos de vista, el clientelismo entraña: 1) una lógica instrumental, ya que los actores se movilizan por conseguir un determinado fin o bien (pudiendo ser este fin o bien las propias relaciones sociales); 2) un beneficio individual o colectivo que se pretende obtener a través de redes clientelares; y 3) una relación de dependencia y

subordinación entre actores que si bien intercambian bienes y/o servicios, lo hacen desde posiciones de poder –autonomía– diferentes. Sin ir más lejos, la relación clientelar prototípica se expresa como la relación patrón-cliente, donde el primero entrega protección a cambio de la lealtad y subordinación del segundo, lo que en la práctica se traduce en un intercambio de favores.

Es precisamente por el carácter asimétrico que entrañan las relaciones clientelares que la política moderna ha valorado negativamente esta práctica sociopolítica. La modernidad política, y esto es precisamente lo que se ha examinado a propósito de las reformas del Estado en Chile, supone el debilitamiento de relaciones de subordinación basadas en afectos y/o confianzas y el fortalecimiento de instituciones que operen al margen de lógicas que no sean las de una dominación de tipo racional legal según la tipología weberiana. No obstante, durante los últimos años se ha abierto un debate en torno a la actualidad de prácticas clientelares que hasta hace poco sólo se veían como “residuos pre-modernos” en el contexto de una gestión pública moderna. Lo cierto es que según el diagnóstico de autores como (Durston, 2005), el clientelismo ha resurgido y se presenta en no pocas experiencias que forman parte de reformas “modernizadoras” del Estado, en gestiones que buscan ser más participativas y descentralizadas, y con actores que pueden utilizar pragmáticamente la red de relaciones recíprocas propia de la práctica clientelar.

El sentido que adquiere el clientelismo en la política moderna se ilustra en el paso de la figura clásica del “patrón” a la figura del “bróker”. El término bróker proviene del ámbito de la economía y hace referencia a un operador económico que articula una diversidad de demandas particulares en el contexto de un mercado mayorista. Trasladado al terreno de la política, el bróker se distancia de la figura del patrón ya que este último impone obediencia y subordinación al cliente de forma autoritaria, impartiendo protección, afecto al mismo tiempo que miedo. La figura del bróker apunta más bien a la de un intermediario, alguien que transa y coordina en el mercado político distintas demandas, bienes y servicios: “El broker es el intermediario entre el caudillo y su clientela, un actor clave en las formas moderna de clientelismo, en las cuáles las comunidades tienen un mayor grado de autonomía expresado en la existencia de estos mismos brokers” (Durston, 2005, pág. 7). Podríamos decir que el bróker actualiza la vieja figura del “patrón” pero en un contexto político complejo,

descentralizado, que busca ser participativo y eficiente.

Tratando de profundizar en el análisis sobre la redefinición a la que ha estado sujeto el clientelismo en el contexto de la política moderna, Fox (1996) ha propuesto el término “semi clientelismo” para hacer referencia a “aquellas relaciones que caen entre el clientelismo autoritario y las relaciones de ciudadanía pluralista basada en derechos”. La diferencia entre la autoridad clientelista clásica (autoritaria) y la semi clientelista, es que mientras la segunda se moviliza por razones que son a la vez morales, políticas y económicas, en el segundo caso predomina una actitud pragmática; aunque en ambos casos el acceso de a ciertos bienes y servicios está condicionada a la subordinación política de los “clientes”.

Para sintetizar la discusión actual en torno al clientelismo y hacer operativa las categorías de clientelismo y semi clientelismo esbozadas, a continuación se presenta un marco categorial que resultará útil en la fase de análisis del material cualitativo producido. No hay antecedentes de que en el contexto de las políticas y programas participativos implementados en la comuna de Peñalolén se den prácticas clientelistas, pero dado que son políticas que se comenzaron a implementarse hace relativamente poco tiempo –desde el 2004 en adelante–, es posible que se encuentren elementos relacionados en alguna medida con el clientelismo político en alguna de sus redefiniciones y formas.

1. Caudillos: Figura tradicional de poder político, social y muchas veces económico exclusivo. Controlan su cuadro administrativo y son capaces de ejercer presiones directas sobre el Estado.
2. Caciques locales: Caudillos a escala local. La exclusividad del poder se ve limitada únicamente por el poder de otros caciques, con quienes pueden establecer alianzas o tener conflictos.
3. Brokers: Intermediarios entre “clientes” y “patrones” que canalizan recursos, bienes y servicios, “bajándolos” desde la estructura estatal al barrio. Además, son los encargados de inculcar las pautas culturales y valores desde el centro político a la comunidad. Los subtipos de brokers son:
 - a. Puntero: funcionario partidario que canaliza a sus clientes bienes y servicios de programas públicos, esenciales para la supervivencia de sus clientes. Su autoridad deriva de su posición en un partido nacional.

- b. Broker semi clientelar: que promete empoderamiento en un pacto electoral.
- 4. Gestor: líder comunitario con conocimientos de la burocracia y de los partidos políticos, que gestiona trámites y proyectos para sus seguidores.
- 5. Líder: a diferencia de un simple ‘dirigente’ que ordena o transmite órdenes, un líder es legitimado por la base, dirige emprendimientos colectivos y puede ser autoritario o participativo, aceptando un alto control social desde la base. Líderes y dirigentes locales asumen diversos roles: cacique o caudillo, servicial, gestor, movilizador.

Cabe destacar que el estudio del clientelismo en la actualidad no se agota en la tipología propuesta antes descrita. El clientelismo es un fenómeno complejo que según (Barozet, 2006) articula y engloba los siguientes temas: 1) el papel del Estado respecto a la estructura en torno a la cual se articula el clientelismo; 2) el tipo de intermediación política existente (respecto al rol de los intermediarios y su participación en la estructura de poder); 3) el esquema de intermediación política, es decir, las redes existentes a nivel local; 4) la diferencia entre la política social y la política clientelar –ya que el clientelismo no necesariamente va dirigido a los sectores más vulnerables–; 5) el grado de institucionalización de los intermediarios y su vinculación con los partidos políticos (Barozet, 2006).

Ahora bien, considerando los objetivos, alcances y limitaciones de la presente investigación, se ahondará solamente en el segundo de estos temas; a saber, en el tipo de intermediación política que tienen lugar en el terreno de la implementación de los programas participativos en la comuna de Peñalolén. Para ello, resulta interesante detenerse en el tipo de racionalidades que los distintos actores ponen en juego en la arena de interacción que suponen los procesos de implementación.

Siguiendo a (Peroni & Palma, 2013; Schuttenberg, 2007) es posible identificar analíticamente al menos cuatro tipos de racionalidades:

1. Racionalidad técnica: representan el fundamento “científico” que fundamenta la intervención. Comprende el conjunto teorías y metodologías a las que se recurre para justificar la política.
2. Racionalidad política: apunta a la acumulación de poder que vincula las decisiones que guían la intervención con el contexto sobre el cual se aplican, velando por la

concordancia entre ésta y los réditos políticos que se puedan extraer después de la intervención.

3. Racionalidad burocrática: hace referencia al conjunto de reglas y procedimientos impersonales y abstractos que velan por el control, la previsibilidad y transparencia de la intervención y la política.
4. Racionalidad orientada al destinatario: se rige por las necesidades e intereses que movilizan a los beneficiarios de la política.

Cualquiera de estos tipos de racionalidad, y a menudo una mezcla de ellas, puede estar presente en el actuar de los operadores y beneficiarios que se encuentran e interactúan en la arena de la implementación, determinando muchas veces la orientación que cobran en la práctica las motivaciones de los distintos actores.

Una vez revisado los temas y aspectos que se deben considerar a la hora de analizar el tipo de programa seleccionado como objeto de estudio de la presente investigación, queda solamente adentrarse en la temática de la participación ciudadana para luego dar cuenta de los principales resultados del análisis del material producido.

3. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE ACTUAL

3.1 Tres momentos de la participación ciudadana en Chile

Como se señaló en la introducción, durante los últimos años la temática de la participación ciudadana se ha venido consolidado como uno de los temas más relevantes en la agenda política y social del país. El recorrido de dicha consolidación sigue el recorrido del trayecto social y político del Chile post dictadura; el del paso de un régimen político autoritario a un régimen político democrático. Es por eso que a la hora de señalar la emergencia de la participación ciudadana como preocupación política, se señala a los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia como el artífice de medidas destinadas al desarrollo de una ciudadanía participativa. En este contexto, es posible identificar en la idea de participación ciudadana durante los gobiernos de la concentración, tres momentos.

Un primer momento, durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, en que se estableció el lema *Más sociedad y más participación*, que expresaba la necesidad de generar normas y mecanismos que permitieran a la comunidad incidir en el diseño, ejecución y evaluación de la gestión pública. No obstante, aunque las funciones que la Ley establece para la División de Organizaciones Sociales (DOS) buscó incluir el apoyo a políticas y programas de incentivo a la participación social y la transferencia de capacidades y metodologías de gestión participativa, lo cierto es que en la práctica la participación sólo se tradujo en programas asistenciales que buscaban potenciar capacidades en los individuos excluidos para que pudieran integrarse al mercado (Leiva, 2001).

Un segundo momento, a partir del año 2000, donde la acción política concreta de Ricardo Lagos promete reformar la participación ciudadana al interior de la gestión pública y lograr una mayor y mejor gobernabilidad con la sociedad civil a partir de 106 compromisos ministeriales que apuntaban a incentivar la participación ciudadana en la gestión de sus órganos; durante este período se constituye un Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, y se instruye al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para elaborar una Ley de Bases de Participación Ciudadana (Gentes, 2006). Es en este período donde se puede hablar de una institucionalización en las políticas de participación,

en el marco de una reforma modernizadora del Estado que, como ya se ha señalado, incorpora a la participación ciudadana como criterio de legitimidad y eficacia. No obstante, como señala Delamaza (2010), el balance una vez finalizado el gobierno de Ricardo Lagos no arrojó avances sustantivos al respecto pues si bien es cierto la participación ciudadana había ingresado al terreno de las políticas sociales, esta lo había hecho en un grado menor o en los niveles participativos más rudimentarios como lo es el nivel consultivo.

Finalmente, un tercer momento, con el primer gobierno de Michelle Bachelet y el primer gobierno de la coalición de derecha bajo un régimen político democrático. En este período, bajo el lema del Gobierno Ciudadano impulsado por Bachelet se adquiere el compromiso de promover en los distintos órganos de la administración pública un espacio para la gestión pública participativa a través de iniciativas compiladas en un instructivo presidencial contenido en la Agenda pro participación ciudadana 2006-2010. Es este tercer período en el que por primera vez se muestra la voluntad política de mirar la participación ciudadana no sólo como un criterio que imprime legitimidad a las instituciones, sino como un factor democratizador clave en el conjunto de la sociedad. El giro que imprime el gobierno de Bachelet a las políticas participativas se fundamenta en el reconocimiento de que una política democracia no puede sino hacerse para y con la ciudadanía que representa.

Por último, durante el gobierno de derecha de Sebastián Piñera, se promulga la nueva Ley de Participación. Esta nueva normativa en materia de participación busca el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones, “promoviendo una cultura de la corresponsabilidad, y orientando las acciones de contribución ciudadana hacia el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de las políticas. Además, promueve el control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos públicos” (DOS, 2012). Mediante la promulgación de esta ley se institucionalizan mecanismos de control ciudadano tales como el de derecho a la información, cuentas públicas anuales, y la creación de consejos consultivos de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades con el fin de permitir la federación de organizaciones comunitarias, y se promueve a través del financiamiento de programas la asociatividad en el plano de la sociedad civil.

Con todo, la reciente promulgación de la nueva Ley de participación no permite determinar de manera concluyente si las políticas que favorecen la participación han sido o no exitosas, aunque en teoría promueven el desarrollo de una ciudadanía empoderada que es capaz de intervenir social y políticamente sobre su propia realidad.

Pero antes de observar algunos aspectos del estado actual de la participación ciudadana en Chile desde el punto de vista particular de los programas sociales implementados en el espacio local, discusión a la que esta investigación pretende contribuir, es necesario revisar las bases conceptuales del concepto de participación ciudadana (PC de aquí en adelante), con el fin de esclarecer aspectos que muchas veces en la propia aplicación de la política se diluyen.

3.2 Sobre el concepto de participación ciudadana

La noción de PC carece de una definición precisa, aunque los diversos autores que han tratado el tema concuerdan en plantear que se trata de un concepto clave en el intento por profundizar la democracia en las sociedades de América Latina. Se trata de un concepto complejo, que requiere de un análisis en sus distintas dimensiones, modalidades y condicionamientos, puesto que no necesariamente todos los puntos de vista y modos de llevarla a la práctica contribuyen a dicho fortalecimiento democrático.

Como lo ha señalado Baño (1998), la expresión participación ciudadana parece indicar en primer lugar una relación difusa entre Estado y Sociedad civil. Distintos autores provenientes del campo de la sociología y la ciencia política han enfatizado, en efecto, que tanto el ámbito del Estado como el de la Sociedad civil, así como su relación, se han desdibujado respecto de la concepción clásica surgida con la modernidad (Garretón 2002; Touraine, 2005). En este contexto, la sociedad civil, que en el discurso liberal clásico representa el ámbito de lo privado, comienza a reclamar un espacio de publicidad que no se agota en los límites de las repúblicas y democracias representativas. Hablar de participación ciudadana es hablar, por lo tanto, de una ciudadanía que desborda los límites del aparato estatal, y reclama para sí niveles de injerencia y gestión en la toma de decisiones del todo social, donde éste último aparece vinculado ahora más a la idea de sociedad que a la idea de Estado.

La participación ciudadana es, por tanto, participación política si entendemos por política de forma amplia “la capacidad de hombres y mujeres para participar en los asuntos de la polis” (Baño, 2003), y si al mismo tiempo, como lo ha propuesto Cunill (1997) se amplía la noción de lo público más allá de los límites del Estado. En ese sentido, la idea de participación ciudadana es un concepto límite que devela el desgaste que han sufrido los canales tradicionales de participación política; a saber, las elecciones de autoridades mediante el voto y la participación mediada por partidos políticos. Esta es la razón de que algunos autores (Delamaza, 2010) planteen incluso que ciertas formas de participación ciudadana puedan ser consideradas una amenaza desde aquellos sectores que ven en ella un posible debilitamiento de los mecanismos formales e institucionalizados (tradicionales) de participación.

Junto con esta definición que revela sus dimensiones políticas y públicas no estatales bajo un régimen clásico de democracia representativa, otro de los factores claves a la hora de definir la participación ciudadana, es la noción misma de ciudadanía y el consiguiente fortalecimiento de la sociedad civil que la participación ciudadana implica. La realización del principio de ciudadanía más allá de los límites de lo estatal implica reconocer comunidades diversas cuyas orientaciones normativas estarán siempre tensionadas por la heterogeneidad propia de la Sociedad Civil. Como ha señalado Baño, lo que diferencia la participación social que se da en el Estado y la participación social que tiene lugar en la sociedad civil, es este carácter diverso, heterogéneo y, por lo tanto, potencialmente conflictivo. El terreno de la sociedad civil no requiere para su funcionamiento los códigos propios ni del poder político ni del poder económico; más bien puede contribuir a movilizar y eventualmente a modificar situaciones de asimetría y desigualdad mediante procesos deliberativos cuya racionalidad no es principio una racionalidad meramente instrumental.

Ahora bien, es precisamente este potencial de heterogeneidad, diversidad y conflicto lo que resulta incómodo a ciertas visiones de la política pública. Al respecto, es posible señalar la existencia de a lo menos tres modelos que representan tres formas distintas de enfocar el problema de la relación entre Estado y Sociedad civil según la valoración de la posible influencia que pueda tener esta última sobre la primera: un modelo gerencial-tecnocrático, un modelo gerencial-tecnocrático ampliado, y un modelo de gestión abierta a la sociedad civil.

En el primero de ellos se asiste a un modelo de gerencia pública que se complementa con modelos de sociedad donde el mercado se ha erigido como el principal mecanismo de coordinación social. Se trata de un modelo que, como su nombre lo indica, rechaza el aporte que pueda hacer la sociedad civil a la política social dado su carácter intrínsecamente diverso y potencialmente conflictivo y le otorga un rol central a la figura de los “técnicos”. Su principales características son: “el poder de los técnicos, la opacidad del conflicto y la absolutización de los fines (la organización, la eficacia y la eficiencia como valores)” (De Piero, 2010: 22). Una variante de este modelo es el denominado modelo gerencial-tecnocrático ampliado (Peroni & Palma, 2013). Aquí se mantienen las orientaciones generales del primer modelo, pero se acepta la participación de las organizaciones sociales; dicha participación, no obstante, se limita sólo al aporte que éstas puedan hacer a la política social en tareas de atención a la pobreza, voluntariado y asistencia. Ambos casos están sostenidos por una visión donde se busca borrar el carácter político tanto de la participación como del Estado y las políticas sociales que emanan de éste, poniendo en primer plano valores como el de la eficacia y eficiencia técnica en la gerencia social.

Finalmente, es posible identificar un modelo de gestión abierta a la sociedad civil donde, como se verá, se reconoce el potencial democrático de la participación, y donde la figura de la sociedad civil es la de una ciudadanía activa que es capaz de incidir en la política social gracias un modo de gestión abierta a la vinculación directa con los destinatarios, quienes juegan un papel preponderante en sus distintas etapas. A continuación se revisarán algunos antecedentes que permitirán rastrear la presencia de elementos de cada uno de estos modelos en el caso chileno, para finalmente proponer un concepto de participación ciudadana que permita aterrizar el análisis al terreno concreto de la implementación de programas sociales en el espacio local.

3.3 La participación ciudadana en la formulación de políticas y decisiones públicas

Ligados básicamente a procesos de descentralización y respondiendo a iniciativas gubernamentales, es posible identificar una serie de esfuerzos por crear canales para que la sociedad y, en particular, organizaciones que representan intereses colectivos, accedan a algunas fases de elaboración de decisiones públicas. En variadas investigaciones (Cunill,

1995), se da cuenta de la gran formalización del proceso de PC acaecido en las últimas décadas, tanto por la vía del establecimiento de normas jurídicas, como de procedimientos e instancias orgánicas para tal fin. Sin embargo, las evidencias recientes parecieran concluir que no necesariamente se han producido avances a favor de una mayor PC – particularmente de los actores no tradicionales- en la formulación de políticas y decisiones públicas.

A pesar del discurso ampliamente favorecedor de la PC, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio cabal en los espacios gubernamentales. Se puede afirmar que las propias formas para la institucionalización de la participación en la esfera político-estatal pueden ser explicar sus límites, puesto que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas podrían legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación. De hecho, es posible admitir que los mecanismos de participación pueden muchas veces asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones que legitiman o problematizan, respectivamente, el modelo de desarrollo que las implica.

Cunill propone que hay que asumir que el potencial democratizador de la PC está vinculado a la posibilidad de producir a través de ella una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, expresadas en las instancias de decisión de aquellos sectores que tienen mayor peso económico, y por ende, mayor organización. Para ello, se estima que es necesario indagar a lo menos en tres aspectos relacionados con la institucionalización de la articulación Estado-Sociedad, por vía del fomento de la PC en las instancias gubernamentales: (1) los sujetos de la participación social, (2) las propias modalidades de ella y (3) los ámbitos en los que se ejerce. En cuanto a los *sujetos*, hay que considerar que están situados en distintos niveles de poder y ámbitos de interés público. Desde el punto de vista de los actores sociales, una concepción de este tipo daría una mejor base de sustentación a un régimen ampliado de ciudadanía, no sólo pasivo –que reconoce sus derechos-, sino que también de ciudadanía “activa” y “deliberante”. Esto se refiere a una relación entre la sociedad civil y el Estado que instituye cursos y mecanismos de co- participación de quienes no ejercen directamente el poder político institucionalizado. De tal modo, “éstos participan en la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, buscan incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente acerca de los temas de la agenda que preocupa a la comunidad política y coordinar sus esfuerzos de generación y ampliación de

bienes públicos que no aseguran por sí solo el Estado ni el mercado” (Delamaza, 2010, pág. 114). Respecto a las *modalidades de participación*, existe una necesidad por institucionalizar formas de articulación del Estado con la sociedad civil, procurando captar las diversas demandas sociales; y así como existen distintos intereses sociales se establecen variadas formas para absorber estas demandas. Las modalidades favorecidas tienen a su vez implicaciones sobre los sujetos, puesto que la exigencia impuesta por ciertas formas de participación supone la exclusión de amplios segmentos de la sociedad que carecen de una organización específica. Finalmente, en relación a los *ámbitos de participación* se tiende a favorecer la PC en el marco de procesos de descentralización. La necesidad de este asunto reconoce que la relación de cercanía a la cuestión pública-estatal estimula el involucramiento de los ciudadanos. Sin embargo, no se trata de una relación automática (Cunill, 1995).

Lo que en definitiva se intenta enunciar es que no necesariamente la generación de mecanismos de PC estimula el establecimiento de un modelo de fortaleza la sociedad civil (Delamaza, 2010), sino que también puede actuar a la inversa, desarticulando el tejido social y/o fortaleciendo las asimetrías en la representación social, lo que redundaría en el debilitamiento de la sociedad civil. En este sentido, “si se admite que el Estado no sólo ha contribuido al constreñimiento y avasallamiento de la sociedad, sino que también ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión, debiera convenirse que a él le cabe una crucial responsabilidad en el establecimiento de condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia, particularmente de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales” (Cunill, 1995).

En definitiva, lo que está en juego es la estructuración de nuevas relaciones de poder, donde su viabilidad se encuentra condicionada cuestiones político institucionales relacionadas con la reforma del Estado, a través de reformas políticas –ámbito electoral, partidario y parlamentario-, reformas jurídicas –efectividad de los derechos y garantías de legalidad democrática- y de procesos que aumenten la representatividad política y eviten la orientación patrimonialista del aparato administrativo (Cunill, 1997).

Una vez, problematizado el concepto de PC se procederá a desarrollar criterios para una definición de PC coherente con la ampliación de la esfera pública. Se asumirá que la mera

promulgación legal o instalación administrativa de una democracia participativa no resultaría suficiente para asegurar mayores niveles de equidad en la toma de decisiones. Por lo tanto, se trataría de dotar a los tomadores de decisiones de elementos de análisis sistemáticos sobre las opciones e implicancias de introducir mecanismos institucionales de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, entendiéndolo como parte de la modernización democrática del Estado y no como un elemento aislado del conjunto de la gestión pública, sus características y dinámica (Delamaza, 2009).

3.4 Hacia una definición del concepto

La actividad pública, concentrada clásicamente en el Estado, tiene dificultades para ejercer sus funciones convencionales –asignación de recursos, formulación e implementación de políticas– cada vez que la tarea consiste en agregar demandas contradictorias dentro de una sociedad plural. Este conflicto, se traduce en el dilema de compatibilizar la representatividad con la eficacia de las políticas. Es en este contexto que la comprensión acerca de las nuevas formas de acción pública adquiere nuevos alcances, y suele resumirse en el concepto de *participación ciudadana*.

En el ejercicio de observar y analizar la noción de PC, se debe hablar, como ya se ha dicho anteriormente, de un modelo de recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad, el cual trate de concebir a la sociedad civil como un conjunto de actores que contribuyen a la reconstrucción del espacio público y político y la ciudadanía, es decir, como un sujeto capaz de generar demandas y proyectos que reconstituyen el espacio donde la sociedad y el país se producen como tales.

La inserción de nuevos actores en el proceso de la toma de decisiones da cuenta de formas distintas de comprender la PC y, por ende, asume formatos diferenciados. Existen experiencias en las que prevalecen formas más restringidas de participación –por ejemplo, donde no existen mecanismos administrativos que legitimen la participación, carencia de recursos económicos y humanos que la orienten, rol de la comunidad receptor o consultor de las políticas implementadas, etc. –, que se limitan a dar voz a los ciudadanos, en tanto en otras, la participación se convierte en un mecanismo de empoderamiento que apunta a promover cambios en la asimetría del poder entre los actores sociales, y por lo tanto, apunta

a disminuir las desigualdades políticas y sociales –por ejemplo, presencia de coordinación horizontal entre la institución y la comunidad, disponibilidad de capacidades para la autogestión, carácter autónomo de las organizaciones, etc.– Las pocas evaluaciones existentes indican que se han abierto canales de participación, pero que estos se acotan a mecanismos excesivamente instrumentados y predefinidos desde los programas, sin generar espacios de autonomía, empoderamiento y toma de decisiones, es decir, distribuir poder y generar capacidades propias en la comunidad (Serrano, 1998).

En la presente investigación se comprenderá que la PC no sólo tiene la capacidad de aumentar la eficacia de las políticas públicas, sino que también se reconoce la necesidad de reafirmar la participación como “mecanismo básico para el ejercicio de una democracia más sustantiva, que exige sea considerada en su dimensión activa y propositiva, y no pasivamente, como una masa abstracta que se contempla desde la cúpula técnico política como la destinataria de una serie de beneficios de asistencia gubernamental” (Fernández & Ordóñez, 2007, pág. 17)

Particularmente, en el campo de las políticas sociales, la PC se presenta en distintos niveles: influencia de los individuos y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, en la priorización de necesidades o problemas, en la formulación y diseño de políticas y programas, en la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de los programas y sus resultados por parte de la comunidad (Serrano, 1998). En este sentido, se podría advertir sobre una PC ideal que correspondería a aquella acción ejercida por los sujetos beneficiarios de la política social con la cual colaboran en: el diseño, gestión, control y evaluación de los programas. A través de este proceso, se les genera a los sujetos habilitación, experiencia y capacidad para desarrollar otros procesos sociales relevantes.

Por lo tanto, la PC se refiere al rol del ciudadano como usuario de los servicios públicos y como copartícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de programas sociales. El Estado por sí solo no puede controlar y gobernar unívocamente sobre el conjunto de la sociedad sin que ello conlleve a una pérdida de legitimidad, por lo tanto, la participación a nivel local se postula como el ámbito por excelencia donde el papel del ciudadano no se limita sólo a recibir y usar los servicios, sino *a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones, y colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública* (Serrano, 1998). A su vez, la ciudadanía puede ser

coautora de políticas y programas, el papel del ciudadano es el de agente activo de las políticas sociales, *interlocutor del Estado y agente del fortalecimiento de la sociedad civil de la cual forma parte* (Serrano, 1998).

De este modo, es posible consensuar que la PC ayuda a hacer eficiente la política pública en la medida que incorpora la diversidad creciente que presentan las sociedades plurales (Fernández & Ordóñez, 2007). Se comienza a legitimar la PC de los destinatarios de las políticas, entendida como una forma de responsabilización y contribución de recursos materiales y humanos; así como también dicha participación generaría mayores derechos a los individuos de ser considerados en las decisiones y en la gestión de los órganos públicos.

De acuerdo a lo anterior, es posible apreciar argumentos a favor de la PC en la implementación social de dos tipos: el primero es de orden político técnico, el cual hace referencia a una mayor eficacia de la acción gubernamental cuanto más cerca de las personas y el segundo, de carácter político ciudadano, que busca generar mayores capacidades en la comunidad y fortalecer la ciudadanía y el empoderamiento social.

Aquellos exponentes que adhieren a una vertiente de tipo técnica enfatizan que la participación implica la incorporación real y efectiva de los beneficiarios en la gestión directa de las acciones que se desprender de los programas sociales. Por lo tanto, la participación toma un rol más bien instrumental, que favorece a elevar la calidad de las políticas, generando mayor eficiencia –en tanto la comunidad contribuye con recursos– y mayor eficacia –en tanto la participación de la comunidad supone mejores resultados– (Serrano, 1998).

En cambio, los de vertiente más crítica plantean que el problema se ubicaría en concebir la participación como un rasgo técnicamente necesario a las políticas sociales o como un aporte funcional al desempeño de las mismas, valorándola sólo en tanto aporta a iniciativas que son decididas y diseñadas por el Estado central. Ellos apuestan más bien por una participación cuyo primer propósito sea contribuir al desarrollo de las personas, donde sean incorporadas con iniciativa y responsabilidad. Es decir, se trata de generar instancias que apunten a construir “alternativas de sociedad” o “democracias participativas”, lo que alude a procesos de autoorganización o transformación social que van más allá de la mera participación ciudadana. Se trata de un campo antagónico con los sistemas actuales de dominación, un

campo de otros valores que apuesta por un futuro posible y de calidad que no suprima las diversidades internas (Villasante, 1994; Serrano, 1998)

Los lineamientos que se han revisado dan cuenta de una ciudadanía activa, en la cual el comportamiento de las personas resulta esencial para legitimar las políticas públicas y garantizar buenos resultados. Esta visión de la ciudadanía modifica la imagen de un Estado proveedor de servicios sociales y lo vuelve un agente que potencia y articula procesos sociales en los cuales la protección social y la calidad de vida de las personas y las familias son tareas compartidas (Serrano, 1998). Por ello resulta central aclarar que el foco para la presente investigación se refiere a la participación inserta en los canales institucionalizados, comprendiendo que la implementación social es el escenario donde participación y democracia pueden mostrar su vínculo más íntimo.

3.5 Revisión de las tipologías de participación ciudadana existentes

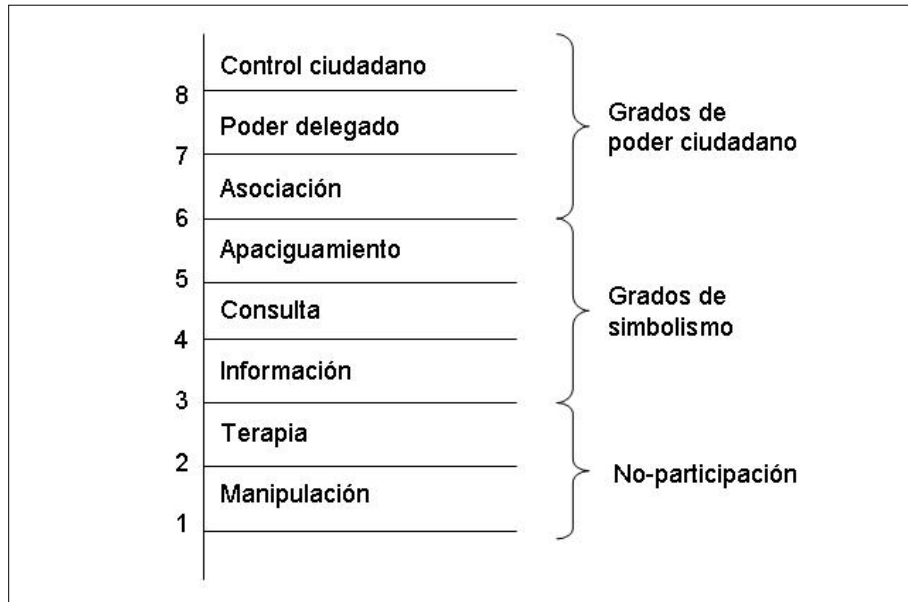
Una vez planteadas las bases conceptuales de la participación ciudadana, se pasan a revisar las distintas tipologías de la participación ciudadana en el campo de las políticas públicas, distinguiendo aquellas acciones que tienden hacia una participación de tipo instrumental y aquellas que tienden hacia una de tipo empoderada.

La primera tipología que se revisará es aquella propuesta por Sherry Arnstein (1969), quien sostiene que la participación ciudadana es sólo un término categórico del *poder ciudadano* – como una forma de redistribución del poder que permite a los no-ciudadanos ser integrados para compartir los beneficios de la sociedad–. Sin embargo, advierte la existencia de una diferencia fundamental entre una forma vacía de participación y otra de poder real necesario para afectar el resultado de un proceso²³. Arnstein construye una “Escalera de la participación”, que grafica ocho niveles ascendentes de participación divididos en tres áreas principales: *no participación*, *participación simbólica* y *poder ciudadano*. El área de la *no participación* contiene la manipulación y la terapia, tipos ideados para sustituir la genuina participación, cuyo objetivo real no es permitir que la ciudadanía participe en el diseño y

²³ El nivel en que la participación ciudadana permite a los ciudadanos tener poder real de influir en el proceso de la política depende directamente del cálculo de distribución de poder tolerada por los actores relevantes, que se manifiesta de manera formal en los marcos normativos o en el diseño de las modalidades de participación a seguir.

gestión de los programas, sino conseguir que los poderosos eduquen a los participantes, entendidos simplemente como público (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009). La segunda área de *participación simbólica* se compone de la información, consulta y apaciguamiento / conciliación, niveles que si bien permiten a la ciudadanía escuchar y tener voz, ninguna de ellas alcanza un nivel apreciable de injerencia ciudadana sobre la política pública. Finalmente, el área del *poder ciudadano* contiene la co-participación, delegación del poder y control ciudadano, concebidas como formas de participación más genuinas, puesto que se trata de un poder capaz de incidir en la toma de decisiones.

Cuadro N° 3. Escala de participación de Arnstein



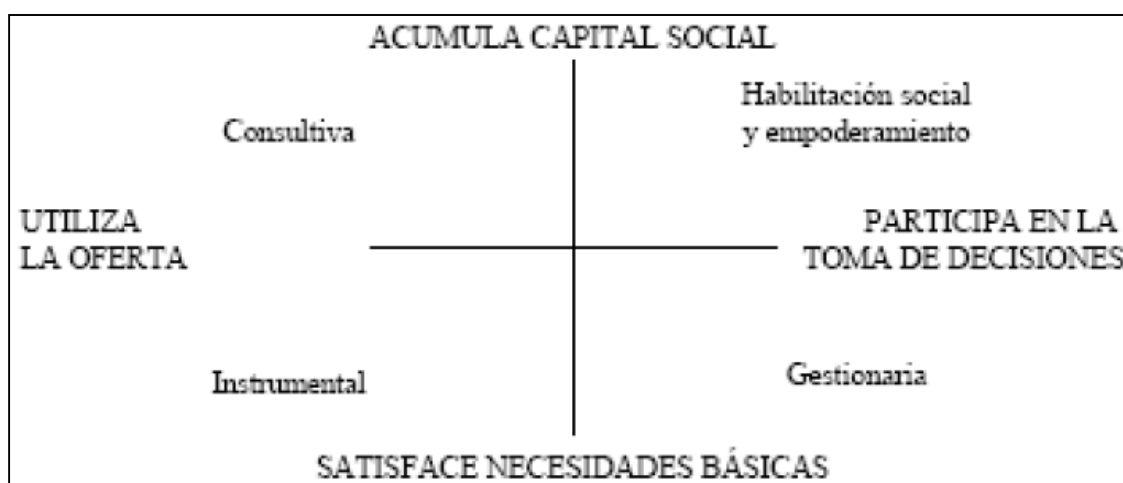
Fuente: Arnstein (1969)

El planteamiento de Arnstein tiene la virtud, por una parte, de distinguir aquellos niveles de no participación de aquellos que corresponderían a una participación genuina y, por otra parte, introduce la idea de distribución del poder relacionada a la participación ciudadana – el empoderamiento–, concepto que hasta ahora no había sido incorporado. Sin embargo, este tipo de escala tiene la debilidad de no vincular los niveles de participación con las distintas etapas de la política pública, siendo esperable que los tipos de participación pueden darse de manera transversal en cualquiera de las fases consideradas (Fernández & Ordóñez, 2007). La misma autora reconoce que la información dará mayores posibilidades de incidencia en la medida en que se otorgue en las primeras etapas de la política pública, puesto que ello le da a la ciudadanía la posibilidad de reaccionar frente a las propuestas gubernamentales e intentar ser considerada en el proceso (Arnstein, 1969).

Por otra parte, Claudia Serrano (1998) formula una matriz de análisis deja de considerar la participación ciudadana en términos de tipologías ascendentes y plantea cuatro objetivos diferentes de la participación ciudadana: i) participación en la toma de decisiones y control social de los compromisos públicos; ii) participación asociada a la gestión pública; iii) participación como usuario activo de beneficios sociales; y iv) participación como proceso de fortalecimiento del capital social de la comunidad. A partir de estos cuatro objetivos,

Serrano propone una matriz construida sobre dos ejes centrales: por una parte, el *eje horizontal* se relaciona con el grado de influencia que tienen los usuarios o la comunidad sobre los programas sociales, el cual va desde una activa participación en la toma de decisiones hasta la acción no deliberativa ni decisoria de participar en programas cuyos canales están predefinidos por las instituciones, restringiendo la participación al acceso y uso de los mecanismos que ofrece la oferta pública; por otra parte, el *eje vertical* se relaciona con la apropiación que la comunidad hace del proceso de participación, es decir, con el beneficio que les entrega el proceso participativo, el que va desde el fortalecimiento del capital social hasta aquel beneficio que otorga la política y que apunta a satisfacer las necesidades básicas de las personas y familias (Serrano, 1998).

Cuadro 4. Matriz analítica de la participación ciudadana



Fuente: Serrano (1998)

A partir de la clasificación de cuatro diferentes modalidades de participación, la autora distingue los momentos específicos del proceso de implementación social en los cuales la participación tiene lugar: participación en el *diagnóstico y definición de necesidades* (que contribuye a la participación de tipo gestionario); participación en el *diseño* (que contribuye a la participación de tipo instrumental y gestionario, y en algunos casos a la habilitación social y empoderamiento); participación en *cabildos o consultivos comunales* (que contribuye a la participación de tipo consultivo); participación en la *ejecución o gestión del proyecto* (que contribuye a la participación de tipo gestionario); participación en *toma de decisiones*

respecto a la agenda pública (que contribuye a la habilitación social y empoderamiento); y *control social o accountability* (que contribuye a la habilitación social y empoderamiento).

Si bien el planteamiento de Serrano busca vincular criterios propios de la participación ciudadana como son el grado de influencia de los ciudadanos sobre proyectos y programas sociales –eje horizontal– y la apropiación que los mismos hacen del proceso de participación –eje vertical–, y a su vez relacionar el resultado de esta matriz con las distintas etapas de la política pública, el esquema propuesto presenta algunas limitaciones conceptuales que no permiten coherencia entre las categorías propuestas. Principalmente, la explicación que se realiza de la matriz es confusa pues lo que la autora plantea como “participación asociada a la gestión de programas sociales” –uno de los cuatro objetivos de la participación ciudadana– en el cuadro aparece traducido como “satisfacción de necesidades básicas”, sin comprender ni explicar cómo ambas ideas pueden ser homologadas. La dificultad conceptual es grave pues repercute en la comprensión de los ejes y sus categorías extremas, es decir, ya sea que se plantee al extremo inferior del eje vertical como gestión de programas sociales o satisfacción de necesidades indistintamente, no se entiende cómo esta categoría constituye la idea inversa a acumulación de capital social. De hecho, como plantea Fernández y Ordoñez, desde un enfoque de la ciudadanía ambos aspectos –que son confundidos– deberían ir unidos pues por sí mismos tienden a generar la supuesta categoría inversa: la constitución de redes sociales.

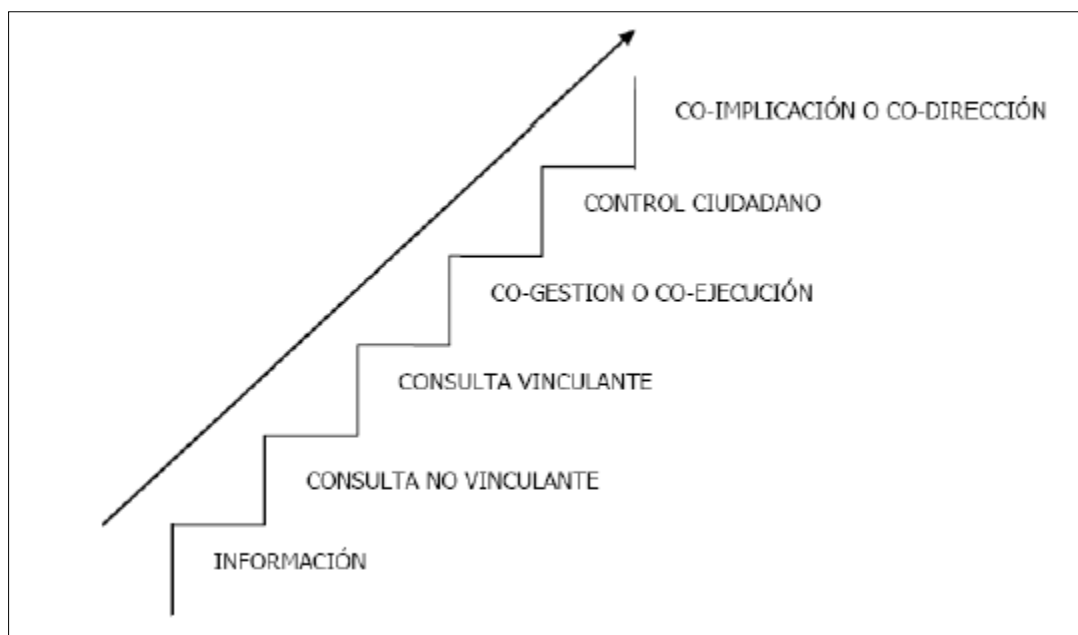
Por otra parte, la distinción que realiza la autora de los *momentos específicos del proceso de implementación social en los cuales la participación tiene lugar* también muestra algunas dificultades, pues se diferencian artificialmente procesos que en realidad se superponen. Por ejemplo, participar en las etapas de diagnóstico y/o diseño difícilmente puede separarse de la participación en la fase de consultas y/o toma de decisiones.

Con todas las insuficiencias señaladas es muy difícil que esta categorización sea ocupada en el presente informe. Sin embargo, esta matriz sí puede prestar utilidad y nutrir nuevas y mejores dimensiones y categorías de análisis para interpretar el fenómeno en cuestión.

Otra tipología a revisar es aquella propuesta por MIDEPLAN (2001). Acá se entiende la participación como la influencia de los individuos y sus organizaciones en la toma de

decisiones sobre los asuntos de interés público, en la priorización de necesidades o problemas, la formulación y diseño de políticas y programas, la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de sus resultados por parte de la comunidad (Serrano, 1998). La clasificación propuesta consiste en una escala ascendente de siete niveles de participación ciudadana conforme aumenta el grado de influencia de la ciudadanía en la política pública y sus etapas. La escala presenta un primer nivel, que consiste en la mera difusión de la información por parte de los ciudadanos—condición básica de la participación—hasta llegar a la co-implicación o co-dirección –nivel mayor de participación-, donde la ciudadanía y el poder institucional trabajan conjuntamente en el desarrollo de los programas y proyectos.

Cuadro N°5: Niveles de participación – MIDEPLAN



Fuente: MIDEPLAN (2001).

Los niveles se pueden definir de la siguiente manera:

- Información. Nivel más básico y fundamental entre los niveles distinguidos, se refiere aquella participación en que los ciudadanos participan por el hecho de conocer o estar informados de sus derechos y deberes.
- Consulta no vinculante. Corresponde a aquella forma de participación caracterizada por no implicar una relación directa con el proceso de toma de decisiones. Es decir,

las opiniones y juicios que los ciudadanos expresan no se traducen en un impacto real en el proceso de la política pública, pues la decisión radica en las autoridades.

- Consulta vinculante. A diferencia de lo anterior, esta forma de participación es más avanzada, pues la consulta sí tiene impacto en la toma de decisiones. Esto necesita de ciudadanos informados, pues adquiere sentido en la medida que estos poseen conocimiento respecto de los temas consultados.
- Co-gestión o co-ejecución. Corresponde a la implementación conjunta entre las partes, sin que necesariamente haya existido un proceso de decisión participativa. Sin embargo, este nivel presenta un límite dado por el hecho de que los ciudadanos pueden ser incorporados sin necesariamente estar involucrados en la decisión sobre lo diseñado o gestionado.
- Control ciudadano. Es una forma avanzada de participación ciudadana referida a la posibilidad de fiscalizar la gestión pública. Es decir, los ciudadanos pueden participar de instancias de evaluación o auditoría de las distintas etapas de un proyecto.
- Co-implicación o co-dirección. Constituye una forma ideal de participación que incorpora todos los niveles anteriores, la que se traduce en la concertación de voluntades, formación de alianzas y participación en las decisiones en conjunto con las instituciones. Se debe enfatizar que esta forma de participación va más allá de la ejecución conjunta de los proyectos y programas pues implica la generación de mutua confianza y cooperación entre la ciudadanía y el Estado.

El planteamiento de esta tipología puede considerarse un avance respecto del modelo anterior pues los niveles en forma de escala grafican una gradiente de participación. Sin embargo, esta escala presenta una dificultad referida a la insuficiente e inadecuada argumentación del carácter participativo de los niveles superiores respecto de los inferiores, es decir, no se comprende por qué los primeros se traducen en mayor participación que estos últimos –por ejemplo, no se explica la razón de considerar la co-gestión como una forma de participación superior a la consulta vinculante. De este modo, la dificultad de esta clasificación radica en que la escala de niveles de participación no tiene una correlación necesaria con los grados de influencia de la ciudadanía en la gestión de la política pública en tanto que iguala grados de participación con las etapas en que ésta se desarrollan (Fernández & Ordóñez, 2007). En

conclusión, este planteamiento no construye una relación coherente entre los niveles de participación con las etapas de la política.

Ahora bien, sobre la base de los planteamientos de Serrano y Raczynski (1998) y Canales y Márquez (2006), Peroni (2009) también sugiere una tipología propia que sigue con los mismos principios anteriores, pues la escala propuesta distingue entre aquella *participación de tipo pasiva* (instrumental, informativa y consultiva) y *de tipo activa* (gestionaria, accountability y empoderamiento), contemplando un criterio que antes no había sido considerado para desagregar el concepto en cuestión.

Cuadro N° 6

Carácter de la participación	Tipos de participación
Pasiva	Participación instrumental
	Participación informativa
	Participación consultiva
Activa	Participación gestionaría
	Participación como control
	Participación como empoderamiento

Fuente: Elaboración a partir de (Peroni, 2009)

La participación instrumental reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y aquella que utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. La participación informativa se refiere al tipo más básico entre los diferentes niveles de la participación, y se desarrolla mediante el deseo de los ciudadanos por conocer sus deberes y derechos. También puede ser el tipo de participación donde el Estado da a conocer los derechos y deberes a la ciudadanía. Este proceso tiene implícito un límite, cual es la real disponibilidad de la información pública y que esta sea de calidad, es decir, clara, pertinente, oportuna y precisa. Por su parte, la participación consultiva presenta dos modalidades de participación, en ambas se caracteriza por la consulta que efectúa la autoridad, sobre una problemática determinada, a la ciudadanía. Puede ser vinculante con la decisión a tomarse, o no vinculante, siendo una consulta tipo

informativa. Se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, con una interacción activa autoridad–población, que respeta la identidad local y abren espacios de conversación y consulta (Peroni, 2009).

La participación gestonaria combina la participación asociada a la toma de decisiones y la participación que redundan principalmente en beneficios concretos de satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas locales o sectoriales. Genera capacidades en la comunidad. Supone que existe liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales. La limitación se encuentra en el hecho que puede ser incorporada la ciudadanía a la gestión, pero no lo estuvo en el diseño o en la toma de decisiones. Por su parte, la participación como control se refiere a la participación como control ciudadano que alude a la posibilidad de emprender acciones de fiscalización de la gestión pública. La ciudadanía puede participar en instancias de evaluación o auditoría de los asuntos públicos, favoreciendo la apropiación de lo público estatal. Finalmente, la participación como empoderamiento combina la participación en la toma de decisiones, en la gestión y en el control, pero además concerta voluntades y forma alianzas. Va más allá de acciones particulares ya que se encamina al fortalecimiento del empoderamiento por parte de la ciudadanía. Es un tipo de participación en la cual la comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortalece sus propios espacios y organizaciones y actúa con un sentido de identidad y de comunidad propio. A la vez logra proponer temas al Estado, e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público (Peroni, 2009).

A pesar que esta propuesta no incorpora el concepto de no-participación –fortaleza en el modelo de Arnstein–, sí sostiene la idea de participación instrumental, relevando un aspecto clave para la comprensión e interpretación de la participación ciudadana en el campo de la política pública. Como lo han planteado estudios anteriores, la participación ciudadana ha tenido, al menos en Chile, un marcado carácter instrumental pues lo que se privilegia es la efectividad y eficiencia de una política determinada. Por lo tanto, la formulación propuesta por Peroni presenta además la ventaja analítica de adaptarse al tipo de políticas públicas que existen en Chile y América Latina.

Si bien este modelo presenta importantes ventajas respecto a los modelos revisados, es necesario considerar el vínculo que establecen los tipos de participación con las distintas etapas de la política pública. Para ello se cruzaron los niveles de la participación con las fases de la política pública:

Cuadro N° 7

	PASIVA			ACTIVA		
	Instrumental	Informativa	Consultiva	Gestionaría	Como control	Como empoderamiento
Diagnóstico y planteamiento de demandas						
Identificación de objetivos						
Diseño del proyecto						
Asignación de recursos						
Ejecución						
Monitoreo y evaluación						

Elaboración propia a partir de Peroni (2009).

En esta matriz el nivel participativo no está predeterminado por la fase de desarrollo del programa en la cual la participación tiene lugar, sino que en cada etapa puede haber un tipo de participación, ya sea instrumental o empoderada. Finalmente, este esquema de análisis no pretende profundizar en aspectos que son fundamentales para analizar la participación ciudadana en el plano de la interacción entre actores en el espacio de la implementación de programas, sino que busca ubicar qué tipos de participación se desarrollan en los distintos programas, estableciendo si estos tienden a una participación pasiva o activa.

3.6 Gobernanza participativa y de proximidad: enfoque para comprender el fenómeno y sus tensiones

En un contexto de mayor complejidad e incertidumbre como el que tiene que enfrentar las políticas públicas participativas, la capacidad de la actividad pública por gobernar y resolver los conflictos sociales se ve afectada, toda vez que la tarea consiste en compatibilizar demandas contradictorias dentro de una sociedad marcada por la diversidad de los actores implicados. Esta dificultad se traduce en un dilema por compatibilizar la representatividad con la eficacia de las políticas (Ruano de la Fuente, 2002). Es por ello que la gobernanza, inicialmente, se basa en la transformación de la gestión pública con el objeto de mejorar la legitimidad de las decisiones, incorporando la heterogeneidad de actores a los procesos de toma de decisiones cada vez más complejos y dinámicos. La gobernanza participativa y de proximidad emerge, por tanto, como un nuevo enfoque de gobierno relacional que sitúa la política en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista, alejándose de su concepción restringida que se plantea como escenario de negociación de intereses entre grupos de presión (Gomá & Blanco, 2003).

Previo a sistematizar conceptualmente este enfoque se debe señalar la pertinencia que tiene esta propuesta para el rol que juegan los municipios y la diversidad de actores implicados en los procesos políticos en un territorio. La discusión de la articulación de actores que plantea la gobernanza, la lleva al espacio local y recupera el rol político e inclusivo que le corresponde jugar al municipio y a los actores políticos frente a la ampliación de las agendas locales provocada por el nuevo entorno abierto y globalizado (Montecinos, 2007). Por ende, la gobernanza más que plantear un cambio en la dimensión operativa del Estado –como bien lo establece el modelo gerencialista que enfatiza el carácter técnico de la gestión pública– implica una transformación de la relación entre el Estado y la sociedad civil, entendiéndose como un espacio de profundización democrática, a partir de dos grandes elementos: *a) la participación* de actores diversos en el marco de redes interdependientes e institucionalizadas de interacción, intercambio y conflicto y *b) la proximidad*, como espacio desde el cual desarrollar nuevas políticas adaptadas a la diversidad y nuevos estilos de gobierno basados en la gestión de redes horizontales y multinivel (Gomá & Blanco, 2003).

El concepto de gobernanza es un concepto aún ambiguo y difícil de definir, adquiriendo acepciones muy diversas, que van desde una nueva gestión pública, un sistema sociocibernético de gobierno o nuevas prácticas de coordinación que utilizan redes participativas y espacios de deliberación (Gomá & Blanco, 2003). La noción de gobernanza que intentaremos sistematizar establece un nuevo paradigma de gobierno, que replantea las relaciones existentes entre Estado, Sociedad Civil y Mercado (Mayntz, 2001), incentivando: un Estado que fortalezca el diálogo y la pluralidad de intereses, una Sociedad Civil asociada en redes participativas y horizontales, y un Mercado que no imponga la lógica del intercambio arbitrariamente, reconociendo los diferentes tipos de coordinación existentes.

La gobernanza no supone una estructura u orden jerárquico impuesto desde fuera sino que resulta de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno y son mutuamente influenciable, es decir, comprende redes participativas²⁴ que implican el reconocimiento de una gran complejidad de actores que actúan estratégicamente en los procesos políticos, “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001, pág. 1). Los actores son individuos u organizaciones que disponen de voluntad, intereses y recursos necesarios para el desarrollo eficaz de las políticas públicas en un escenario de interacción en la pluralidad, tratando de “consensuar definiciones de los problemas, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes” (Gomá & Blanco, 2003, pág. 14). A partir de la articulación de todos los actores se da la posibilidad de crear un marco político común para generar dinámicas de cooperación y coordinación en una red de decisiones pluralistas.²⁵

Desde este punto de vista, comprender la acción pública significa gobernar bajo el paradigma del gobierno en red, el cual tiene la capacidad de gestionar la complejidad en los procesos de

²⁴ La red participativa de gobernanza tiene tres rasgos significativos: i) la estructura multimodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados, es decir, la no existencia de un centro jerárquico que fija procesos de gobierno de manera monopólica; ii) la interdependencia como la dependencia mutua (heterarquías) entre los actores en el momento de la resolución de problemas, persecución de objetivos y obtención de resultados; iii) grado de institucionalización como la existencia de interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización (Gomá & Blanco, 2003).

²⁵ Esto expresa la preocupación de incorporar a la sociedad civil a las tareas de gobierno, situando las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre la esfera pública y privada.

gobierno: en este contexto, se trata de regular el conflicto social, no de eliminarlo²⁶. De este modo, gobernar supone un proceso abierto de aprendizaje en el cual se integra a la diversidad de actores, asumiendo la incertidumbre como un elemento intrínseco del proceso, donde el conocimiento técnico no es el único válido. Asimismo, la autoridad no debe ser entendida como aquella que impone las decisiones y regula al resto de los actores, sino como aquella que tiene la capacidad de influencia y de liderazgo sobre el conjunto de la red, fortaleciéndolos. Por consiguiente “se trata de liderar la red a través de la influencia, de crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella” (Gomá & Blanco, 2003, pág. 18). Se debe tener en cuenta que la gobernanza, por definición, se relaciona con la solución colectiva de los problemas que afectan a un territorio, no con el dominio de las decisiones ni la diversidad en sí misma (Mayntz, 2001).

Ahora bien, bajo este nuevo paradigma, la función de los gobiernos locales apunta, por un lado, a reforzar las capacidades de conformación de liderazgos de redes y, por otro lado, apostar por el fortalecimiento del resto de los actores sociales en un escenario altamente participativo. Según los autores en los que nos hemos apoyado, el gobierno relacional se establece como un nuevo modo de articulación en redes horizontales y multinivel, que suponen la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local en distintos niveles territoriales de gobierno. Este tipo de articulación en redes presenta dos dimensiones fundamentales: *a) la gestión de las interacciones internas*, que tiene el propósito de activar la red de manera estratégica, fortalecer la densidad relacional y promover la intermediación y canalización de las diferencias hacia la acción (procesos de generación de confianza, facilitación del diálogo y construcción de espacios de consenso); *b) la gestión de la estructura de la red*, con el objetivo de incidir sobre la configuración básica de la red, haciéndola más permeable y heterogénea; incidir sobre las distribuciones de poder, buscando

²⁶ Tal como plantea Mayntz, “En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia. Este modo de elaboración de políticas se adapta a un entorno social complejo y dinámico, cuya coordinación resulta difícil, cuando no imposible desde el punto de vista práctico” (Mayntz, 2001, pág. 2).

simetría en la distribución de los recursos; e incidir sobre los valores y las percepciones, logrando marcos y universos de referencia por medio del discurso y la deliberación.

En esta perspectiva, el desafío exige la utilización de nuevos instrumentos jurídicos e instituciones previas capaces de favorecer el intercambio y la cooperación entre la diversidad de actores implicado en el proceso político, los cuales no deben estar basado en las nociones de obligación y sanción, sino que deben generar la interacción de los actores sociales de tal modo que se produzca el intercambio y la solución compartida y eficiente de los problemas. Las condiciones más generales para desarrollar una gobernanza es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente; las autoridades deben ser fuertes, pero no concentrar el poder ni administrar las redes de manera omnipotente; y las instituciones e instrumentos tienen que haber sido legitimadas democráticamente, con el objetivo de mantener el carácter representativo de los mismos (Mayntz, 2001). El nuevo paradigma, por tanto, tiene la preocupación por establecer herramientas y procedimientos que descansen en la cogestión, el control social, la consulta vinculante, es decir, en instrumentos que incentiven la participación ciudadana.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

1.1 Estratégica metodológica

En vista del objeto de esta investigación se optó por trabajar con una metodología con enfoque cualitativo. Ésta supone un modo de acceder a la realidad social construida a partir de lo que los sujetos dicen e interpretan de sí mismos y del mundo que les rodea. Un enfoque cualitativo apunta a la comprensión, por medio del discurso y sus categorías interpretativas, de aquellos elementos que dan sentido y contenido a la experiencia de los actores sociales – representaciones, imaginarios colectivos, normas sociales–. “Así, se representa, o conoce, a la sociedad como códigos que regulan la significación, que circulan o se comparten en redes intersubjetivas” (Canales, 2006, pág. 19). En definitiva, se trata de aprehender el modo en que los propios protagonistas ven, clasifican y experimentan subjetivamente la vida social.

El uso de lo cualitativo se presenta como la aproximación más idónea al objeto de este estudio pues permite centrarse en la experiencia de los actores –de dirigentes y funcionarios municipales de la comuna de Peñalolén– e indagar en los tipos de vínculos que se establecen entre los actores en el espacio de implementación de los programas sociales a nivel local.

En función de esto, es oportuno utilizar un enfoque de interfaz que se centre en las prácticas de intervención instaladas en la implementación de los distintos programas sociales, permitiendo observar las formas emergentes de interacción, los procedimientos, las estrategias prácticas, los tipos de discurso y las categorías culturales de los diversos actores presentes en contextos específicos, ayudando en el análisis y evaluación de las consecuencias que éstas tienen para el proceso de construcción de ciudadanía, y de este modo un desarrollo más integral (Duhart, 2006). Bajo este enfoque es posible destacar el rol del actor como productor de sociedad y fuente de sentido. La noción de interfaz social toma relevancia pues permite de-construir el concepto de intervención planificada para que ésta sea entendida como un proceso continuo de construcción social, negociación y consulta entre los diversos actores, y no como la mera aplicación de un plan de acción diseñado en las lejanas cúpulas de la política social estatal (Duhart, 2006).

En el proceso de intervención social se generan áreas de intercambio sociocultural donde interactúan diversos actores –ya sean individuales o colectivos– en un determinado territorio. Cada uno de estos actores imprime su propia mirada e interpreta de múltiples maneras lo que acontece en el marco de los programas en que dicho territorio se implementan, generándose los encuentros y desencuentros entre los diferentes actores y sus diversas miradas y significados que cada uno tiene. De acuerdo a las palabras de Norman Long, “Los interfaces surgen normalmente en puntos donde diferentes y generalmente conflictivos mundos de vida o campos sociales intersectan, o más concretamente, en situaciones sociales o ‘arenas’ en las cuales las interacciones se orientan en torno a problemas de conexión, concertación, segregación y competencia entre puntos de vista sociales, evaluativos y cognitivos.” (Duhart, 2006, pág. 181). En definitiva, es posible entender este espacio como uno caracterizado por tensiones y conflictos producidos por las lógicas de acción de los múltiples actores que ahí se encuentran.

Entonces, el análisis de la interfaz favorece el reconocimiento de aquellos límites y oportunidades, que en la implementación de los programas, se tienen para el proceso de construcción de ciudadanía y participación; y que no es posible identificar en el mero ejercicio de observación y evaluación de las propuestas y diseño de programas generados formalmente por los agentes de la tecnocracia.

1.2 Tipo de estudio

La estrategia de investigación utilizada se basa en el estudio de caso. El estudio de caso involucra un proceso de investigación basado en el examen comprensivo y en profundidad de un caso de interés. Según lo planteado por Coller, el caso es “un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco” (Coller, 2005, pág. 29). De acuerdo a esto, el caso se elige en la medida que aporte algo a la comprensión del objeto de estudio, o bien se elige porque en sí mismo es un caso de interés, buscando alcanzar una mejor comprensión del caso concreto.

Según esta distinción, este es un caso que dadas sus características constituye un punto de observación privilegiado para observar la interacción entre los actores, ya que en Peñalolén

se han implementado políticas que buscan explícitamente fortalecer la participación ciudadana. Así, la presente investigación intenta conocer los tipos de vínculos que se establecen entre funcionarios y dirigentes –principales actores en interacción– en el espacio que surge en la implementación de instrumentos de participación ciudadana, tales como los fondos concursables, presupuestos participativos y mesas barriales, en el territorio de San Luis en Peñalolén. A partir de la selección del caso y de la observación de los aspectos que ahí convergen es posible dar cuenta de los límites y oportunidades de la participación ciudadana a nivel local.

Se ha elegido a la comuna de Peñalolén como caso de estudio por la importancia práctica y discursiva que tiene el modelo de gestión para la materialización de un plan de desarrollo que tiene a la base la participación ciudadana. A partir de la gestión del alcalde Claudio Orrego se crea en la comuna la Gerencia de Comunidad y Familia, que tiene entre sus propósitos, coordinar el trabajo del municipio con las organizaciones de Peñalolén, desde una perspectiva de barrio, así como promover la ejecución y coordinación de acciones que potencien los vínculos de comunicación y cooperación entre distintos actores (Municipalidad de Peñalolén, 2010). Este tipo de unidad da cuenta de la fuerte preocupación por establecer un modelo de gestión que incorpore instancias donde se fortalezcan las organizaciones sociales y se incentiven procesos de participación y articulación de actores territoriales, favoreciendo la integración social y la vida comunitaria.

De acuerdo al Plan de Desarrollo Comunal de Peñalolén, los principios orientadores de trabajo son la corresponsabilidad, la equidad social y la solidaridad. En base a ellos se define una visión movilizadora de la acción de la gerencia, que propone “un modelo de trabajo con las personas y sus familias, en las distintas etapas del ciclo vital, en sus comunidades y entornos, aportando a la construcción de una cultura solidaria de integración y equidad social, promoviendo la participación y corresponsabilidad de cada uno de sus habitantes en su propio desarrollo y en el de la comuna de Peñalolén”. (Municipalidad de Peñalolén, 2010, pág. 221). El departamento responsable de fortalecer la participación ciudadana es la Unidad de Gestión Comunitaria, que implementa líneas de acción orientadas a favorecer y generar nuevos liderazgos, entregar orientación y asesoría permanente a las organizaciones sociales, promover la generación de redes entre actores locales, de manera de fortalecer el capital

social de la comuna, además de favorecer las habilidades sociales y las competencias dirigenciales entre sus líderes. (Municipalidad de Peñalolén, 2010).

Debido a la especificidad y orientación de las iniciativas desarrolladas en esta comuna, Peñalolén se vuelve un caso privilegiado para estudiar el tipo de vínculo que establecen los actores en la implementación de los distintos programas que promueven e incentivan la participación ciudadana.

Caracterización de la comuna de Peñalolén

La comuna de Peñalolén forma parte de la provincia de Santiago, perteneciente a la Región Metropolitana, ubicada específicamente al sur oriente de la capital provincial y regional. La comuna cuenta con una superficie total de 54,2 km² y una población estimada por el INE para el año 2009 de 244.903 habitantes, donde el total corresponde a población urbana.²⁷

Como breve descripción de la comuna, en cuanto a su población, niveles de pobreza, educación, entre otros aspectos, se destacan los siguientes datos:

- Peñalolén es una comuna joven, ya que el 2009, según las proyecciones del INE, la población entre los 15 y 29 años alcanza el 48,9% del total comunal. Un 23,5% son personas menores de 15 años, un 28,9% tiene entre 30 y 59 años y un 11,1% supera tiene 60 años o más.
- La densidad población es de 4.461 hab/km² siendo la séptima comuna de mayor densidad población del Gran Santiago.
- De acuerdo a datos de la Encuesta CASEN 2009, el 6,75% de la población comunal está en situación de pobreza no indigente y 3,3% en situación de indigencia, lo que equivale a que el 10,1% de la población total de Peñalolén es pobre. Este porcentaje sitúa a la comuna en el lugar 30 en la Región Metropolitana de Santiago.
- La Ficha de Protección Social (FPS), principal instrumento que mide el nivel de vulnerabilidad de los hogares, ha sido aplicada a 42.333 familias, que suman en total 135.537 personas. De esas familias, 1.180 se integraron al Programa Puente entre los

²⁷ Datos obtenidos del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). En http://www.penalolen.cl/sites/default/files/PLADECO2009_2012.pdf, consultado el día 20.10.2013.

años 2005 y 2008. Por su parte, del total de personas incluidas en la FPS, el 51,9% (70.333 personas) está en el quintil de mayor vulnerabilidad.

- Según la Encuesta CASEN 2009, pese a la oferta educacional, la tasa de analfabetismo en Peñalolén llega al 2.3%, disminuyendo respecto a la medición del año 2006. A su vez, la escolaridad promedio que tienen los habitantes de Peñalolén mayores de 15 años es de 9,9 años, promedio inferior al nacional, que llega a 10,1 años.
- Para el año 2009 se estima que el número de organizaciones comunitarias vigentes alcanza las 1.062 organizaciones, de las cuales la mayoría son Centros de Desarrollo, Clubes Deportivos y Comités de Vivienda.

San Luis, sector de la comuna de Peñalolén

San Luis de Macul está ubicado al sudoeste de Peñalolén, entre las avenidas Las Torres, Tobalaba, Departamental y Américo Vespucio, formado a partir del loteo del sector sur de la Viña Cousiño Macul –este viñedo separa las áreas urbanas ubicadas al norte del territorio, de aquellas situadas al sur–. San Luis limita con las comunas de Macul y La Florida.

De acuerdo a la información contenida en el PLADECO, el sector de San Luis está formado por las Unidades Vecinales de la 20 a la 28 y tiene una superficie total de 4,62 km², una población de 55.136 habitantes (22% de la población comunal) y una densidad poblacional de 11.942 hab/km². Llama la atención que un 50% de su población corresponda a niños y jóvenes entre 0 y 29 años.

El sector de San Luis registra un 15,8% de familias en situación de pobreza y concentra el 26,2% del total de personas incluidas en la Ficha de Protección Social a nivel comunal.

Las principales problemáticas identificadas por las vecinas y vecinos del sector refieren a la falta de control policial, al pavimento deteriorado en calles y/o pasajes y a la escasez de iluminación pública. Asimismo, cabe mencionar que la falta de viviendas sociales es el cuarto problema más importante mencionado por la población, tomando mayor relevancia si se compara con el resto de los sectores y teniendo en cuenta que San Luis se formó por tomas de terreno.

San Luis cuenta con un 20% de organizaciones de adultos mayores, siendo el sector que presenta mayor actividad comunitaria en la comuna. A su vez, cuenta con 14 sedes sociales, siendo el segundo sector con mayor cantidad de sedes sociales después de Lo Hermida.

Debido a las dificultades en el acceso a los servicios municipales producidas por la distancia geográfica existente entre la municipalidad y los habitantes del sector, San Luis es la única macro zona de la comuna que presenta una Delegación Municipal inserta en el mismo territorio. Esta institución tiene como propósito mejorar la coordinación interna y externa entre las distintas unidades, optimizar la difusión de la gestión y fortalecer el componente comunitario. A su vez, busca establecer un modelo de asistencia social con estándares de calidad.

Se eligió San Luis no sólo porque es un sector que presenta aspectos relevantes para esta investigación, tales como la existencia de la Delegación Municipal y la gran cantidad de organizaciones sociales en el territorio, sino que también porque ahí surgió una posibilidad concreta para desarrollar el campo de investigación.

1.3 Técnica de producción y análisis de información

1.3.1 Técnica de levantamiento-producción de información

Con el propósito de comprender la experiencia de los distintos actores en el espacio de interacción que surge en la implementación de los distintos programas analizados se optó por utilizar la entrevista en profundidad individual. Esta técnica consiste en un diálogo cara a cara en el que se produce la máxima interacción personal posible entre el “sujeto investigado” y el “sujeto investigador”, buscando profundizar en las motivaciones, significados y opiniones de un caso individual frente a cualquier problema social (Ortí, 1996). En efecto, la entrevista en profundidad individual permite la obtención de una gran riqueza informativa en las palabras y enfoques de los entrevistados en un marco de interacción directo, personalizado, flexible y espontáneo (Valles, 2003).

La entrevista es una técnica de investigación que implica siempre un proceso de comunicación, en el transcurso del cual, ambos actores –entrevistador y entrevistado– pueden influirse mutuamente. A partir de esta interacción, el investigador busca encontrar lo que es importante en las palabras de los informantes, sus significados, perspectivas e

interpretaciones, el modo en que ellos ven, clasifican y experimentan su propio mundo (Ruiz Olabuénaga, 1997). Así, durante la entrevista, se desarrolla una situación única en la que a través de un conjunto de preguntas abiertas se orienta la conversación para captar y obtener la información que se busca. A través de este intercambio de comunicación cruzada, “el entrevistador transmite interés, motivación, confianza, garantía y el entrevistado devuelve, a cambio, información personal en forma de descripción, interpretación y evaluación” (Ruiz Olabuénaga, 1997, pág. 174).

Para este estudio, se optó por una entrevista de tipo semiestructurada. Esto significa que a lo largo de la conversación, se dispuso de un guión –conjunto de preguntas específicas– que recogía y abordaba los distintos temas predefinidos como relevantes. Sin embargo, el orden en el que se abordaron los diversos temas y el modo de formular las preguntas se dejó a libre decisión de la investigadora de acuerdo a criterios de flexibilidad y pertinencia, cuidando la fluidez de la comunicación y la calidad de la información.

Esta técnica fue escogida por motivos de operatividad y factibilidad, en tanto que resultaba muy difícil reunir a los actores involucrados para trabajar con técnicas grupales –como grupos focales o de discusión–, por lo que se decidió aplicar entrevistas individuales a cada actor. Asimismo, debido a los objetivos propuestos en esta investigación, la pauta de temas, en el caso de las técnicas grupales, podían generar algún nivel de deseabilidad social, ya que las pautas de preguntas diseñadas buscaban una reflexión y autocrítica tanto de los funcionarios como de los dirigentes respecto a los programas sociales en los que participaron y a los actores con los que se involucraron, por lo que resultaría muy compleja la labor de registrar información veraz en las respuestas de los investigados. Se prefirió esta técnica, entonces, por el nivel de intimidad que asegura y la comodidad que ofrece. Por otra parte, se trata de una técnica que aborda hechos y acciones que no pueden observarse directamente, además que permite que los actores puedan justificar su opinión, lo que es de suma importancia para el análisis de los resultados de esta investigación, pues lo que intenta abordar es la experiencia y las representaciones asociadas de funcionarios y dirigentes cuando se encuentran en la arena de la implementación de programas.

En este caso, se utilizaron dos pautas de entrevistas diferentes, orientadas a aprehender el contenido entregado tanto por los funcionarios como los dirigentes. Ambas pautas estuvieron

compuestas por un conjunto de preguntas que abordaban tres ámbitos temáticos fundamentales. El primero buscó distinguir los programas en los que participaron, identificando el rol cumplido y el nivel de compenetración que tuvieron los actores en la implementación del programa, los objetivos y los principales aspectos que caracterizan al programa –tiempo de duración y actores involucrados–; el segundo ámbito de interés buscó describir la relación establecida entre el municipio y la comunidad, caracterizando el rol de los funcionarios, intermediarios, dirigentes y beneficiarios directos e indirectos en el programa y el carácter de los vínculos generados entre estos actores; y el tercero preguntó por la relevancia, pertinencia e implicancias sociales del programa con el fin de evidenciar las tensiones existentes en la relación establecida entre los actores y el carácter participativo del programa implementado.

Es necesario aclarar que la pauta de entrevista fue diseñada para abordar un conjunto de objetivos más amplio que lo que esta tesis se propone abarcar. Debido a que este trabajo se enmarcó en una investigación mayor, no todas las preguntas e ítemes contenidos en la entrevista fueron diseñados para dar cuenta del problema de investigación planteado en esta tesis, y por tanto, no toda la información disponible se utilizó en el análisis de los resultados.

1.3.2 Técnica de análisis de la información

A partir de los objetivos propuestos por la investigación, se optó por una interpretación de los resultados basados en la técnica del análisis de contenido cualitativo. Esta técnica se basa en la lectura textual como instrumento de recogida de información, lectura que a diferencia del ejercicio común debe realizarse siguiendo el método científico, es decir, debe ser objetiva, sistemática, replicable y válida (Andréu, 2001).

Siguiendo el planteamiento de autores como Andréu y Piñuel, todo contenido de un texto puede ser interpretado de una forma directa y manifiesta o de una forma soterrada de su sentido latente, es decir, tanto los datos expresos –lo que el entrevistado dice– como los latentes –lo que dice sin pretenderlo– cobran sentido y pueden ser captados dentro de un contexto. El contexto es definido como “un marco de referencias que contiene toda aquella información que el lector puede conocer de antemano o inferir a partir del texto mismo para captar el contenido y el significado de todo lo que se dice en el texto” (Andréu, 2001, pág. 2). De este modo, ampliar el campo de estudio del análisis de contenido sólo es posible si el

texto se abre a las condiciones contextuales del producto comunicativo, al proceso de comunicación en el que se inscribe, y por tanto a las circunstancias sociales, culturales e históricas de producción y de recepción de las expresiones comunicativas con que aparece (Piñuel, 2002). En efecto, texto y contexto son dos aspectos fundamentales en el análisis de contenido.

El análisis de las entrevistas –codificación– se realizó con la ayuda del software NVivo 8.

1.3.3 Operacionalización

A continuación, se presenta la operacionalización de los conceptos medidos a través de las entrevistas, con la finalidad de abordar los ejes temáticos atingentes a los objetivos y enfoque teórico-conceptual de la investigación. En la primera columna se presentan las dos dimensiones generales de este estudio: 1) implementación de los programas e 2) Interacción de los actores. En la segunda columna, las subdimensiones, que compone cada concepto en cuestión. Es importante señalar que las dimensiones y subdimensiones presentadas en el siguiente cuadro fueron construidas a partir de los conceptos que se revisaron en el marco teórico, y de los datos cualitativos que se produjeron en el trabajo de campo, otorgándole así un asidero teórico y empírico a la propuesta.

Cuadro N° 8

Dimensiones	Subdimensiones	
1. Implementación del programa	Estructura y objetivos	
	Funcionamiento	
	Principios de acción, interacción y naturaleza de la tarea	
2. Interacción de los actores	Noción de corresponsabilidad	<i>Foco de observación: interacción entre funcionarios y dirigentes</i>
	Racionalidad y motivaciones que subyacen al quehacer de funcionarios	
	Semi clientelismo	
	Rol del dirigente	<i>Foco de observación: dirigentes y su percepción sobre las bases sociales</i>
	Nociones de participación ciudadana	

Fuente: Elaboración propia.

1.3.4 Muestra o Criterios muestrales: quiénes son los entrevistados

A fin de ingresar en la arena de la implementación de los programas sociales seleccionados y observar este espacio desde el enfoque de interfaz es que se considera al conjunto de actores involucrados –funcionarios, intermediarios o dirigentes sociales, beneficiarios directos e indirectos–, que interactúan en el territorio y generan variados puntos de vista,

representaciones y significados respecto de la experiencia y los vínculos establecidos en el marco de los programas.

A partir de lo anterior y en función del carácter de los programas sociales seleccionados es que la muestra del presente estudio considera el espectro de discursos y representaciones que predominan en funcionarios y dirigentes, principales actores que interactúan en el espacio de implementación. Si bien los programas seleccionados están dirigidos tanto a personas organizadas como no organizadas –excepto en el caso de los fondos concursables que tiene como requisito fundamental participar en una organización con personalidad jurídica–, el elemento fundamental que los orienta es que apela a la acción organizada de las vecinas y vecinos de la comuna, exige procesos de diálogo y acuerdos, e incentiva la articulación entre actores, la construcción de vínculos y la participación en instancias que mejoren el bienestar individual y colectivo de la comunidad.

Por lo tanto, se consideraron en este estudio informantes claves de la institución municipal –funcionarios que participaron directamente en la implementación de los programas– y del espacio comunitario –dirigentes pertenecientes a organizaciones y habitantes de la comuna que dirigieron procesos de articulación, y que participaron directamente en los programas–. Estos actores fueron seleccionados intencionalmente con el propósito de reflejar la mayor variabilidad posible en relación a las dimensiones del estudio, permitiendo establecer conclusiones en base a una diversidad de relatos.

En el caso de los funcionarios la relevancia que tiene su discurso es evidente pues son ellos los encargados de implementar los distintos programas a nivel local y cumplir con el rol institucional, mientras que en el caso de los dirigentes se optó por abordar su discurso en función del rol activo que tienen a lo largo de todo el proceso de implementación. Asimismo, debido a que los programas seleccionados exigen una comunidad organizada, los dirigentes deben cumplir con un rol bisagra entre la institucionalidad y la comunidad beneficiaria del programa, participando de dinámicas de conflicto y cooperación con funcionarios, organizaciones y habitantes no organizados del territorio.

La muestra final de este estudio quedó conformada por 11 entrevistados, de los cuales 5 corresponden a funcionarios municipales, y 6 a dirigentes sociales del territorio de San Luis. La descripción de los casos se presenta a continuación.

a. Muestra de funcionarios

Los funcionarios que constituyen la muestra fueron seleccionados en base a su pertenencia al Departamento de Gestión Comunitaria, área encargada de implementar los Fondos Concursables, los Presupuestos Participativos y las Mesas Barriales –instrumento a través del cual se implementa el Plan Barrial–. Este departamento depende de la Gerencia de Comunidad y Familia, entidad creada con el fin de potenciar la acción del municipio en programas orientados a la familia y la comunidad, diferenciándolos de las acciones de protección social que se mantienen radicadas en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO).

Para definir la muestra de funcionarios se trabajó con un informante por cada programa implementado, agregando dos informantes adicionales que contribuyeron con información relevante respecto al sector de San Luis y a la oferta programática proveniente del Departamento de Gestión Comunitaria.

Los principales criterios de selección fueron los siguientes: pertenecer o estar vinculado al Departamento de Gestión Comunitaria e idoneidad y pertinencia del cargo con el programa seleccionado. En este sentido, los propios funcionarios informaron quienes eran los informantes más idóneos para entregar información respecto a cada programa. Asimismo, los funcionarios escogidos para entregar información general se seleccionaron por los siguientes criterios: conocimiento sobre el sector de San Luis, presencia en el territorio y contacto directo con las organizaciones territoriales.

En base a estos criterios de selección, y siguiendo el principio de saturación discursiva, la muestra final de los funcionarios quedó compuesta de la siguiente forma:

Cuadro N° 9

Muestra de Funcionarios		
Programa	Nombre	Rol o cargo
Fondos Concursables	Iván	Jefe del Departamento de Gestión Comunitaria
Presupuesto Participativos	Lucas	Profesional Unidad Técnica del Departamento de Gestión Comunitaria
Mesas Barriales	Francisco	Facilitador de la Mesa Barrial de la Unidad Vecinal n° 24
Informantes claves de los programas	Marcos	Sectorialista San Luis
	Marcelo	Encargado Delegación Municipal San Luis

Fuente: Elaboración propia.

b. Muestra de dirigentes

La muestra de dirigentes fue establecida en base al listado de organizaciones territoriales y funcionales del sector de San Luis proporcionado por el Departamento de Gestión Comunitaria. Las entrevistas fueron aplicadas a dirigentes de organizaciones que hayan estado presentes a lo largo de todo el proceso de implementación de alguno de los programas seleccionados para este estudio. En el caso de los Fondos Concursables y Presupuestos Participativos, se seleccionó a dirigentes de organizaciones que participaron en procesos de diseño y postulación de proyectos y, al mismo tiempo, que hayan sido adjudicados los fondos para la ejecución del proyecto. Por otra parte, en el caso de las Mesas Barriales, se seleccionó a dirigentes de organizaciones integrantes y participantes activos de las reuniones y actividades de la Mesa Barrial, desde la constitución de la Mesa hasta el momento en que se realizó la entrevista.

Para definir la muestra de dirigentes se trabajó con dos informantes por cada programa implementado. Además, se estableció un criterio de distinción al interior de cada programa, acorde al carácter del dirigente, en vista de proporcionar mayor representatividad de los discursos investigados. Por cada programa se seleccionaron dos dirigentes sociales: un dirigente perteneciente a una Junta de Vecinos, que contara con mayor antigüedad en el cargo y que fuese representante de un sector más tradicional de San Luis; un dirigente perteneciente a una organización funcional creada para la solución de un asunto específico, que contara

con menor experiencia en la dirigencia e implementación de programas y que fuese representante de un sector más nuevo de San Luis.

Siguiendo estos criterios de selección, la muestra final de dirigentes quedó constituida de la siguiente forma:

Cuadro N° 10

Muestra de Dirigentes		
Programa	Nombre	Rol o cargo
Fondos Concursables	Manuel	Presidente del Club de Adulto Mayor, Presidente de la Junta de Vecinos n° 48, Presidente de la Unión Comunal del Adulto Mayor de San Luis
	Carmen	Presidente Asociación de Propietarios Los Jardines de Vespucio de San Luis
Mesas Barriales	Luis	Presidente de la Junta de Vecinos n° 24; Tesorero de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Peñalolén; Tesorero de la Federación de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos de la RM (FEMUC)
	Viviana	Tesorerera del Centro de Desarrollo Altas Cumbres
Presupuesto Participativos	Norma	Tesorerera de la Junta de Vecinos n° 24; Presidenta del Consejo de Salud del CESFAM de San Luis; integrante de otros organismos consultivos área de salud
	Nila	Presidenta del área de desarrollo de áreas verdes

Fuente: Elaboración propia.

1.4 Trabajo de campo y rapport

El trabajo de campo se realizó entre los meses de mayo y julio del año 2011 en la comuna de Peñalolén de la región Metropolitana. Los casos fueron contactados directamente por la investigadora y todas las entrevistas se desarrollaron de forma presencial en la residencia o

el trabajo del participante. A su vez, a cada entrevistado se le solicitó firmar una carta de consentimiento donde se exponen los principales objetivos de la investigación y se establecen los derechos que como entrevistado tiene –principio de confidencialidad y uso académico de la información entregada–. Se procuró establecer claramente a los entrevistados que la entrevista era realizada en el marco de una investigación de carácter independiente.

Cada entrevista tuvo una duración promedio de 60 minutos. En ellas, se logró establecer una buena comunicación entre entrevistador y entrevistados, quienes no mostraron resistencia a conversar o referirse a alguno de los temas considerados en la pauta de entrevista. Asimismo, se consideró que cada uno de los tópicos tratados en la pauta estuviese vinculado a situaciones cotidianas, con la finalidad de que la y el entrevistado pudiera expresarse con mayor fluidez y confianza.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados de esta investigación se organizan en tres apartados, los que se ordenan de la siguiente manera. En una primera parte, se presenta un análisis descriptivo de cada uno de los programas revisados según los actores entrevistados en tres aspectos: 1) objetivos y estructura del programa; 2) funcionamiento en el terreno de la implementación y 3) principio de acción, interacción y naturaleza de las tareas. Esto permite tener una mirada general acerca de los programas, conocer la percepción que tienen los actores involucrados de dichos programas, e identificar los principales aspectos con que ellos definen y describen las estrategias analizadas. A partir de esto, es posible conseguir un primer acercamiento al modo en que se da el proceso participativo en el terreno de la implementación de cada una de las tres instancias, generando una mirada comparada de dichas intervenciones.

En segundo lugar, se busca profundizar el análisis por medio de la comprensión de las distintas racionalidades y motivaciones que subyacen al quehacer de funcionarios y dirigentes en el proceso participativo en el que se ven involucrados, y también de la identificación de los principales problemas que según los propios actores se presentan en dicho terreno. De acuerdo a esto, será posible comprender el carácter de la relación establecida entre funcionarios y dirigentes en la arena de la implementación de los programas analizados, y visibilizar las tensiones que atraviesan dicha arena. En este contexto, se dará cuenta de las bases para un nuevo tipo de clientelismo que define y restringe el carácter participativo de estas estrategias de intervención.

Finalmente, en el tercer apartado de este capítulo se analizan las implicancias que las distintas racionalidades y motivaciones subyacentes al quehacer de funcionarios y dirigentes tienen para la construcción de políticas participativas en el subsector de San Luis en Peñalolén, dando cuenta de aquellas tensiones surgidas en el terreno de la implementación que alcanzan incluso el nivel de los dirigentes y la comunidad organizada y no organizada. Para esta investigación es muy importante identificar este aspecto ya que es en este nivel donde la implementación del modelo participativo muestra sus limitaciones más importantes.

1.1 Primera parte: Descripción de los programas

Los programas que se describirán en el presente apartado forman parte de la acción realizada por el Departamento de Gestión Comunitaria de la Municipalidad de Peñalolén, unidad que busca “favorecer y generar nuevos liderazgos, entregar orientación y asesoría permanente a las organizaciones sociales, promover la generación de redes entre actores locales, además de favorecer las habilidades sociales y las competencias dirigenciales entre sus líderes”. Así, Fondos Concursables, Presupuestos Participativos y Mesas Barriales (de aquí en adelante FC, PP y MB, respectivamente) son programas que buscan provocar un impacto sobre la población de Peñalolén a través de la ejecución de diversas acciones, generando un espacio de interacción social en el que no sólo transitan bienes y servicios específicos, sino que también se encuentran y relacionan ciudadanos y funcionarios municipales.

Antes de pasar a describir los programas y sus principales aspectos en el relato de los actores, en el siguiente cuadro se muestran los objetivos y propósitos que se especifican en los documentos oficiales de cada uno de los programas analizados:

Cuadro N° 11: Objetivos y propósitos de los programas

Programa	Objetivo	Propósito
Fondos Concursables	Promover la participación corresponsable de la comunidad en el desarrollo y ejecución de iniciativas sustentables que apunten al fortalecimiento del capital social y de la integración social de las personas.	Contribuir al desarrollo de una comunidad organizada y sensibilizada acerca de sus problemáticas y recursos de su entorno, con capacidad de establecer lazos asociativos que conduzcan al mejoramiento de los barrios y del territorio.
Presupuestos Participativos	Transferir capacidad de decisión y acción a los propios vecinos, en cuanto a la distribución de recursos municipales de inversión territorial, mediante procesos de participación ciudadana.	Que la comunidad participe activamente en el diagnóstico de la realidad comunal y genere y priorice iniciativas que apunten al mejoramiento y desarrollo sustentable de los barrios, permitiendo con esto el acceso universal de la población en los procesos de toma de decisiones respecto de los recursos disponibles.

Cuadro N° 11: Objetivos y propósitos de los programas

Programa	Objetivo	Propósito
Mesas Barriales	Instancia de participación e intercambio entre diferentes actores locales organizados y no organizados que intervienen sobre un mismo radio territorial definido como barrio.	Definir necesidades, priorizar, diseñar y ejecutar acciones en común que apunten al aumento de la calidad de vida del barrio.

Fuente: Bases de concurso – Fondo para iniciativas de inversión para el desarrollo local (2011); Bases técnicas de postulación – Presupuestos participativos 2008; Manual del facilitador – Plan barrial 2011.

Siguiendo la tipología propuesta por Martínez Nogueira, las estrategias de intervención seleccionadas corresponden a programas de *Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social* (tipología 3). Estos programas intentan transformar significativamente la condición de la comunidad receptora a través de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Para ello, este tipo de programas comprenden la ejecución de un conjunto de acciones, entre las que destacan aquellas orientadas a la promoción social y al desarrollo de la organización comunitaria. Además, y este es un aspecto de gran interés para esta investigación, los beneficios o prestaciones que comprenden estos programas requieren de la colaboración de individuos, familias, agrupaciones o comunidades enteras, quienes reaccionan y, en algunos casos, coproducen el resultados de estas intervenciones. Por este motivo, los funcionarios deben basar su gestión en relaciones de horizontalidad con la ciudadanía, de modo de estimular la participación y el diálogo, principales medios para incorporar y reafirmar los modelos institucionales de política pública y, a su vez, hacer parte a la ciudadanía del proceso de mejoramiento de su calidad de vida.

Conocer los propósitos y objetivos de los programas permite realizar un primer acercamiento a las orientaciones y concepciones generales que guían la gestión social municipal en el espacio local. Sin embargo, en vista de la preocupación instalada en esta investigación, se busca conocer la percepción que tienen los actores –funcionarios y dirigentes en interacción– sobre los programas seleccionados, identificando en sus relatos aquellos aspectos que definen

dichas estrategias, así como las distintas racionalidades que se ponen en juego. En el caso de los tres programas seleccionados, se analiza el contenido del relato de cuatro actores claves que se relacionan e interactúan en el campo de la implementación: los funcionarios pertenecientes al Departamento de Gestión Comunitaria, los dirigentes de organizaciones territoriales, el sectorialista y el delegado del subsector de San Luis. Como ya se señaló en el marco metodológico, estos dos últimos actores fueron seleccionados como informantes claves, por lo que la información que ellos prestaron sobre los programas fue de tipo general y referida, específicamente, al subsector de San Luis. Por un lado, el delegado tiene por función identificar e informar sobre las necesidades del subsector, profundizar la coordinación interna y externa entre las distintas unidades sectoriales, difundir las actividades gestionadas y fortalecer el componente comunitario; mientras que, por otro lado, el sectorialista es el operador encargado de mantener el contacto en terreno con las organizaciones y promover la participación, centralizar las demandas y solicitudes, e informar sobre la oferta municipal disponible.

1.1.1 Fondos Concursables (FC)

Objetivos y estructura del programa

Los fondos para iniciativas de inversión para el desarrollo local están diseñados con la finalidad de contribuir al desarrollo de los barrios mediante la ejecución de proyectos y la realización de actividades que generen estados de progreso o adelanto de la comunidad. Este tipo de programas, basados en la ejecución de micro-proyectos a cargo de las organizaciones, no sólo están planteados para promover el progreso de las comunidades en términos materiales, abarcando áreas no cubiertas por otros programas regulares de mayor escala, sino que también buscan la integración social a partir del involucramiento y la participación directa de la ciudadanía en la aceptación y ejecución de la intervención.

Los FC entienden que la participación corresponsable de la comunidad organizada en el desarrollo y ejecución de iniciativas sustentables es la estrategia adecuada para fortalecer el capital social y la integración social de las personas. Son en ese sentido, programas que suponen un alto grado de interacción entre funcionarios y dirigentes. Para ello, se fomenta la organización de la comunidad y su sensibilización en las problemáticas y recursos de su

entorno, la existencia de juntas de vecinos y organizaciones comunitarias capaces de desarrollar acciones de prevención y promoción de estilos de vida saludables, la participación de juntas de vecinos y organizaciones en la recuperación de espacios públicos y el mejoramiento de su entorno, la construcción de redes locales entre las organizaciones territoriales y funcionales, y la promoción y apoyo a los procesos productivos y de innovación tecnológica en comunidades organizadas.

Este programa se focaliza en aquella población organizada formalmente, es decir, en todas las organizaciones constituidas de conformidad con la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, los Comités de Administración de Condominios de Viviendas Sociales –constituidos bajo la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria– y las Iglesias e instituciones sin fines de lucro, con personalidad jurídica y directorios vigentes. Existe, por tanto una racionalidad política que fundamenta el proceso participativo desde sus orígenes, cuyo contenido es no dejar a ninguna organización fuera de la convocatoria.²⁸

“Este fondo concursable, es un fondo que está abierto a todas las organizaciones e instituciones que tengan algún trabajo en Peñalolén (...) con el fundamento de que son parte importante de la dinámica de los barrios [refiriéndose a las iglesias], entonces si tu querí sumarlos a todos y después eso es parte de la expresión del plan barrial que tenemos, o sea todos, no podí dejar a nadie afuera, a nadie que sea institución” (Funcionario, Fondos Concursables).

En efecto, el beneficio que entrega el programa es brindar a las organizaciones un monto específico para financiar las iniciativas planteadas en los proyectos postulados. A partir de esto se busca *“promover la participación, fortalecer la participación y mantener un orden, digamos, en la relación oferta-demanda entre la municipalidad y la comunidad” (Funcionario, Fondos Concursables)*. Es decir, se trata de un modelo de financiamiento basado en la concursabilidad de micro-proyectos, a través del cual el municipio puede articular las demandas de la comunidad organizada y la oferta disponible en base a un sistema

²⁸ Respecto a los receptores del beneficio, existe un criterio fundamental de concursabilidad y adjudicación que refiere a la condición de residencia en la comuna y la estructura organizacional, pudiendo ser beneficiarios directos –todas las personas que participaran activa y regularmente de las actividades del proyecto y que son a quienes va dirigido el proyecto– o indirectos –aquellos beneficiarios finales, a quienes los favorecen los resultados del proyecto–.

de financiamiento que ordena, estandariza y distingue los proyectos según determinadas áreas de desarrollo.

En vista de lo anterior, el Departamento de Gestión Comunitaria es el encargado de ordenar y equilibrar la oferta municipal y la demanda levantada desde la comunidad. El equipo técnico municipal, encargado de implementar los FC, lo conforma un equipo de profesionales, que actúan como contraparte técnica de los proyectos, y que tiene por función realizar actividades de difusión, capacitar a los dirigentes y organizaciones en el diseño de los proyectos, evaluar los proyectos de acuerdo a criterios de evaluación predefinidos en las bases, y sistematizar la oferta y demanda que circula en torno a los FC. Existen instrumentos, rutinas y procedimientos medianamente estandarizados por lo que aunque existe heterogeneidad en las tareas, se trata de una heterogeneidad reducida.

El FC como instrumento de gestión participativa pretende ser lo más amplio posible, pero siempre estableciendo como criterio la participación organizada de la ciudadanía. Además de estar destinados a todas aquellas organizaciones formadas bajo la Ley N° 19.418, también dichas organizaciones deben tener un período de antigüedad determinado, de modo de beneficiar a todas aquellas agrupaciones que tengan por más de un año la personalidad jurídica.

“Sin duda, no tiene sentido una organización de menos de un año, por ejemplo que para concursos anteriores se hacían para presentar a los fondos, ganaban un millón y medio y desaparecían. Qué hacemos nosotros, por ejemplo en las bases de FC le estipulamos que la organización no puede tener menos de un año de antigüedad, cosa que prevé esto de la formación de organizaciones para las lucas y después desaparece, más que eso nosotros tampoco podemos hacer mucho. La ley de Juntas de Vecinos y otras organizaciones no nos da ninguna facultad a nosotros de intervención, lo que me parece bien, pero las organizaciones son autónomas, nosotros lo que podemos hacer es informarle, explicarle cuáles son sus derechos, sus deberes, pero más allá de eso no podemos hacer”
(Funcionario, Presupuestos Participativos).

A diferencia de otros municipios, el FC no funciona bajo la figura de fondos sectoriales, sino que los proyectos postulantes deben responder a áreas de intervención y criterios de evaluación específicos dados por el municipio. De acuerdo a esto, se dispone de un sistema único y estandarizado de concursabilidad que recepciona y ordena las iniciativas según áreas,

y no según actores (lógica que orienta los fondos sectoriales), lo que permite ampliar las posibilidades de obtener financiamiento. Es decir, el fondo disponible no se divide según tipos de organización –de adulto mayor, juveniles, deportivas, etc.– sino que se clasifica según tipo de proyecto, resguardando que todas las organizaciones tenga la posibilidad de adjudicarse un fondo.

“Está abierto a todo tipo de organización. Lo recalco porque, si tú te dai una vuelta, hay varias municipalidades que tienen fondos sectoriales, entonces tienen un fondito para jóvenes, otro fondito para mujeres, un fondito para seguridad, entonces al final se empieza a partir el... Nuestra idea es que haya un sistema único, ¿cachai? Como estandarizado y que sea lo más amplio posible” (Funcionario, Fondos Concursables).

Si bien los FC están orientados a las organizaciones presentes en el territorio, se constata que el involucramiento de la comunidad organizada en el proceso de elaboración de los proyectos se limita, principalmente, al rol que cumple el dirigente. En efecto, los dirigentes entrevistados señalan que son ellos mismos los que, por una parte, definen las necesidades que tiene la comunidad y proponen e informan a la comunidad sobre los proyectos que serán presentados y, por otra parte, son ellos los que realizan todas las gestiones y tareas necesarias para la postulación de los proyectos y elaboración de los documentos a presentar:

“Claro, aquí están las bases del fondo, siempre el dirigente tiene que llevar la proposición (...) Y ahí empieza uno a juntar toda la documentación. La directiva los hace, pero generalmente el trabajo lo lleva el presidente. No, y de repente ya, sabe que yo tengo que hacer esto otro, por qué no va a la secretaria o quién sea, puede ir a dejar este papel, buscar este papel, sacar un presupuesto ya, por ejemplo pa' las cortinas fue variable, yo por un lado me dedique a buscar los presupuestos de la estufa, del equipo y ellos fueron a buscar los presupuestos de los géneros para las cortinas y así, y manteles y todas las cosas. Entonces, así nos vamos dividiendo, en algunos casos, el trabajo” (Dirigente, Fondos Concursables).

“El problema es que te dicen “Postulemos a esto”, están todos entusiasmados, pero cuando ellos tienen que hacer algo, mañana, mañana y no lo hacen; o sea, a la final ellos quieren que uno lo haga todo. Ellos están felices por postular, “Postulas nomás Carmen”, pero es la dirigente la que tiene que postular” (Dirigente, Fondos Concursables).

Funcionamiento en el terreno de la implementación

Los FC han promovido una gama importante de áreas de intervención, organizadas según líneas prioritarias: cultura, deporte y recreación; asociatividad e integración; seguridad ciudadana; y proyectos de infraestructura comunitaria o servicios. Al respecto, se observa la preocupación de los funcionarios por implantar FC que promuevan proyectos acotados y de corto alcance, los cuales respondan a una necesidad específica de la organización, proporcionándoles de este modo las condiciones necesarias para el buen funcionamiento interno.

Esto se traduce en el establecimiento de tiempos de duración específicos de los proyectos y montos máximos de postulación. Los proyectos deben tener una duración mínima de 2 meses y máxima de 6 meses, desde la fecha de inicio del proyecto. Los montos de postulación están establecidos según las líneas prioritarias definidas previamente por el municipio, que van desde los \$500.000 para las iniciativas orientadas a la realización de actividades –líneas de cultura, deporte y recreación; asociatividad e integración; seguridad ciudadana– hasta el \$1.500.000 para proyectos orientados a la adquisición e instalación de materiales de construcción –línea de infraestructura comunitaria–. Asimismo, el municipio ordena la demanda en dos llamados anuales con el objetivo inicial de favorecer la obtención de financiamiento para aquellas organizaciones que no resultaron ganadores en una primera instancia.

“Yo te diría que en general los proyectos en un porcentaje importante están orientados a dotar de condiciones a las organizaciones pa’ poder operar, ¿cachai?, o sea los clubes de adulto mayor, las abuelitas se compran buzos pa’ sus talleres de aeróbicas, o compran una cocina porque van a hacer talleres de repostería, no sé, ese tipo de cosas por un lado. Los clubes deportivos financian equipamientos ¿cachai?, o financian campeonatos... entonces, como te digo es una gran cantidad de organizaciones” (Funcionario, Fondos Concursables).

“Segmentamos el Fondo, 500 lucas pa’ proyectos de organización, un millón de pesos para proyectos de actividades que tuvieran alcance comunal, es decir, campeonatos de fútbol: si hay en el barrio 500 lucas; si es un campeonato en los cinco sectores, un millón; y luego el millón y medio está reservado solamente para proyectos de infraestructura y seguridad ciudadana (...) No, dos veces al año, tenemos dos llamados” (Funcionario, Fondos Concursables).

“La idea original de esto es ordenar o darle una certeza a la comunidad que tiene algún espacio posible para financiar su iniciativa, una certeza, entonces en ese contexto tener un

llamado al año es una cuestión de Ok, me fue mal... diez meses para volver a ver si mi idea resulta. Entonces, dijimos no, dos llamados. El que postuló acá le fue mal, al mes siguiente tiene que empezar a preparar de nuevo su proyecto porque viene el segundo llamado, ¿cachai? Entonces, hay una sensación de que no fue ahora, pero puede ser en lo que viene a continuación” (Funcionario, Fondos Concursables).

Adicionalmente, el municipio establece criterios de evaluación específicos según líneas de intervención prioritarias, lo que deviene en el esfuerzo de las organizaciones por elaborar proyectos que se ajusten a estos criterios, de modo de asegurar la adjudicación de los fondos. A partir de esto, es posible constatar que este tipo de estrategias, basadas en la concursabilidad de los fondos, motivan a que los intereses de las organizaciones –que se traducen en demandas y formulación de proyectos– se adapten a la oferta municipal disponible, es decir, los hace funcionales a dicha oferta. Esto tiene implicancias en el tipo de proyectos al que postulan los dirigentes y a las necesidades a las que están respondiendo, las que no siempre se ajustan a los intereses y demandas que tiene la comunidad:

“Claro, aquí están las bases del fondo, siempre el dirigente tiene que llevar la proposición, llevemos nosotros ahora, por ejemplo nosotros decíamos, y que más vamos a postular, si no tenemos nada que postular, tenemos todo, tenemos estufa, tenemos equipos, tenemos cortina, tenemos manteles, tenemos todo. Ya, bueno, vamos a postular a terminar el piso, a ponerle cerámica al piso por decirle” (Dirigente, Fondos Concursables)

“Fui a dejar un proyecto y me enteré allí, yo no sabía de las alarmas y justo fui con la vecina del frente. Ah! estaba postulando para el mejoramiento a la vivienda, por eso estaba yendo a la municipalidad, y la veo que lleva un montón de carpetas y fui a acompañarla a Seguridad Ciudadana... “Qué es lo que estás haciendo” “No, es que hay un proyecto de alarmas”, que fueron las segundas alarmas, me parece que fueron el segundo proyecto. Y le dije yo “¿Puedo participar?”, “No, porque creo que hasta mañana son los proyectos” y pesco el diario y un caballero me dice “No, es hasta el lunes”, “Ya” dije yo y “¿Puedo participar?”, “Si usted quiere participe, total nada pierde”, partí abajo, pedí todos los papeles, postulé...” (Dirigente, Fondos Concursables).

Ahora bien, respecto a los criterios de evaluación, en primer lugar se establece que los proyectos postulantes deben contener información específica sobre los beneficiarios directos e indirectos a los que va a aportar el proyecto, de modo de poder establecer puntajes por nivel de vulnerabilidad, falta de equipamiento y por el número de organizaciones involucradas en el proyecto. Por otra parte, se establecen criterios de evaluación referidos al diseño del

proyecto y sus elementos constitutivos. Así, no sólo se evalúa el planteamiento de los objetivos, sino que también la consistencia interna del proyecto, considerando el nivel de congruencia entre los objetivos, las actividades y los resultados esperados del proyecto y, a su vez, los indicadores construidos para medir dichos resultados. De este modo, el municipio tiene una especial preocupación por aquellos proyectos según el nivel de impacto esperado.

“O sea hay varios, o sea hay criterios que son sociodemográficos, que es una escala que está pre hecha, entonces dependiendo de dónde sea el proyecto tiene un puntaje asociado a la vulnerabilidad, a la falta de equipamiento, bla bla bla. Hay una segunda lectura, que tiene que ver con la asociatividad, o sea, es decir, con cuántas organizaciones va a ejecutar este proyecto” (Funcionario, Fondos Concursables).

“Se segmentó el fondo en términos de lucas y tipo de proyectos, entonces dijimos hasta 500 lucas: proyectos de organización que tengan que ver con su organización –equipamiento, talleres–, entonces reducí el margen. Ah, porque además, no sé, clubes de adulto mayor... 20 abuelitas, 1 millón y medio; club deportivo, 2 mil socios, un millón y medio; entonces... Además, que fue lo que hicimos... Le empezamos a poner mucho más ojo o le dimos preponderancia al tema del impacto en la comunidad” (Funcionario, Fondos Concursables).

En tercer lugar, se establece como criterio de evaluación una de las principales orientaciones políticas que guían la acción del municipio, referida a la corresponsabilidad. Para este caso, la corresponsabilidad se plantea como un criterio que define la relación entre municipio y organización en el marco de un proyecto específico. Así, la corresponsabilidad vendría a establecer un piso mínimo donde la organización participante se compromete con una cantidad de recursos, ya sea en dinero, materiales, o bien en mano de obra para la ejecución del proyecto.

Finalmente, el municipio establece en las bases del FC un puntaje adicional para aquellos proyectos que buscan desarrollar y hacerse cargo de un enfoque prioritario, previamente definido por el municipio. Este criterio no sólo permite ordenar la oferta programática disponible en el municipio, sino también busca engarzar los objetivos generales de la gestión municipal con los resultados que persiguen los proyectos de los FC. Sin embargo, este criterio preestablecido por el municipio también puede provocar que las organizaciones participen sólo por el hecho de obtener un puntaje adicional y diseñen proyectos que no están en sintonía con las necesidades y demandas territoriales. Es decir, este criterio puede provocar la

instrumentalización del fondo por parte de aquellas organizaciones que busquen el financiamiento de sus proyectos.

“Tiene que ver con la corresponsabilidad, es decir, con “qué me pongo yo” y eso tiene un ponderado, o sea nosotros les pedimos que se pongan con algo y eso puede ser monetario o puede ser también valorizado en horas hombre, en materiales, en lo que fuera y eso también tiene una ponderación. Entonces, no es lo mismo un proyecto de un millón y medio que aporta cero, a un proyecto de un millón y medio que aporta un millón. Oye, puede ser mano de obra en materiales en lo que fuere, pero es un millón. ¿Cachai?, eso tiene un puntaje importante (Funcionario, Fondos Concursables).

Año a año nosotros íbamos poniendo un enfoque prioritario. Entonces, un año eran proyectos orientados al tema, por ejemplo de grupos prioritarios, es decir, todo aquel proyecto que buscara trabajar con toda la red con niños, con mujeres jefas de hogar, tenían un puntaje adicional. Otro año, todos los proyectos que promovieran la vida al aire libre o la recuperación de espacio público, tenían un... Y eso iba dependiendo de los enfoques que íbamos midiendo en función de las necesidades que nosotros íbamos detectando en la comunidad.

Según los criterios de evaluación ya revisados, es importante destacar el procedimiento de evaluación que despliega el equipo del Departamento de Gestión Comunitaria para revisar y dar puntaje a los proyectos postulantes. Para esto se debe considerar que los recursos humanos disponibles para realizar las evaluaciones de los proyectos son escasos, por lo que se hace necesario simplificar la tarea administrativa, disminuyendo los tiempos de evaluación. Al respecto, el equipo de profesionales a cargo del ejercicio de evaluación toma la decisión de establecer la admisibilidad in situ, esto quiere decir que al momento de recibir los proyectos postulantes se evalúa si el proyecto cuenta con los requerimientos mínimos exigidos y se determina su admisibilidad.

Una vez que se tienen seleccionados los proyectos admisibles, se conforman equipos técnicos provenientes de las distintas áreas de trabajo del municipio según las líneas de intervención de los FC y se dividen los proyectos a evaluar. Esta etapa también considera la escasez de tiempo y recursos, por lo que se estima que en una jornada única de trabajo se deben evaluar y dar puntaje a todos los proyectos postulantes.

“Parte de la discusión que siempre tenemos con el Alcalde, es la lógica de simplificar al máximo, toda la tarea administrativa, o sea los papeles sí –los mínimos legales– ¿cachai? – ¡más que los máximos legales!–. Ok, entonces hay un mes de postulación, hay un cierre, hay una fase de admisibilidad administrativa, en el fondo que tengan todos los papeles, que estén dentro de los montos, que estén dentro de los plazos, etc. y en eso también hemos establecido una mejora, porque antes recibíamos todos los proyectos, hacíamos la evaluación de admisibilidad y después teníamos que publicar quiénes quedaron fuera y quiénes quedaron dentro para la admisibilidad primero, porque después viene la evaluación técnica. Entonces, después dijimos “Oye, sabí qué, eso es una lata”, lo que empezamos a hacer es admisibilidad in situ, entonces el gallo viene “vengo a dejar mi proyecto”, Ok, una fichita, “¿tiene? Sí, tiene, tiene, no, esto no tiene. Ah, pero tiene una semana. Llévselo. Tráigalo. Ah, fantástico”. Y claro, qué es lo que pasa, el día de cierre llegan 80 y el que no tiene el papel ya... “cagó”” (Funcionario, Fondos Concursables).

“Luego, se toman todos los proyectos y sus formularios, nuestro equipo hace un especie de resumen o perfil de proyecto, se lo enviamos a la SECPLAC, armamos los equipos de evaluación, y ahí sí ocupamos profesionales de todas las áreas pa’ armar equipos (...) Entonces, hacemos como círculos de evaluación y antes lo que hacíamos, no sé po’, que también hemos ido haciendo algunas mejoras, pero ponte tú antes le asignábamos a cada profesional 5 o 6 o 7 proyectos, entonces le daba una semana, “Mira, sí, dame un tiempo más, porque no he terminado”, etc., al final “Oye, sabí qué, jornada única de evaluación”, nos juntamos con los tipos un día a las nueve de la mañana y salimos a las seis de la tarde, evaluamos todos los proyectos, hacemos el ranking, listo”¿cachai?: día de evaluación. Y las pautas de evaluación son públicas, por cierto, luego se hace el ranking y ahí la SECPLAC hace la propuesta de adjudicación en términos de los puntajes” (Funcionario, Fondos Concursables).

Principios de acción, interacción y naturaleza de las tareas

Siguiendo la tipología de Martínez Nogueira, es posible señalar que el Fondo Concursable es un programa que se corresponde efectivamente con el tipo *Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social*, ya que las tareas que involucra su implementación poseen una relativa baja programabilidad y son, en general, heterogéneas. No obstante, cabe mencionar que dichos atributos son solo relativos, ya que, como se ha señalado, existen grados importantes de formalización y los funcionarios no actúan con total discrecionalidad. Respecto al nivel de interacción con los destinatarios, se constata que existe un alto grado de interacción con los dirigentes, aunque también se observa que en esta

estrategia participativa se tienda a ajustar la demanda comunitaria a la oferta pública disponible, lo que implica que los proyectos con los que la comunidad organizada participa se definen según lo que el municipio establece como áreas a desarrollar, no como necesidades definidas por la propia organización.

Por otra parte, en términos de los principios de acción definidos por Villasante, se constata que en el FC predomina una relación técnica aislada o tecnicista, ya que la relación entre los dirigentes y las comunidades a las que representan no se construyen en base al diálogo y el trabajo conjunto, sino que más bien en base a una relación instrumental, en donde los dirigentes sólo buscan la venia de las comunidades para llevar a cabo los proyectos – principalmente a través de firmas–, sin que éstas se involucren mayormente. El carácter de esta relación tiene implicancias en el modo de definir las necesidades del territorio y, por lo tanto, en el tipo de proyectos que se postulan. Como resultado de esto, queda en los dirigentes la tarea de definir dichas necesidades y elaborar los proyectos, omitiéndose instancias de encuentros y reuniones con la comunidad. En este caso, por tanto, los dirigentes que presentan los proyectos hacen las veces de “operadores técnicos” que se dirigen hacia el poder de la gerencia pública local, dejando de lado la participación popular de las comunidades.

Finalmente, y como se profundizará en el próximo apartado, la racionalidad que predomina en el discurso de los funcionarios es una racionalidad técnica, que se esfuerza por establecer rutinas e integrar crecientes grados de formalización. Al respecto cabe señalar que si bien los funcionarios se han preocupado de implementar procedimientos de evaluación estandarizados y sistemáticos de los proyectos, con los que se logra ordenar la demanda, simplificar los ejercicios administrativos, transparentar el proceso de adjudicación de recursos y facilitar la participación de la comunidad, los FC se observan como una instancia de participación formal para la adjudicación de fondos en la que los dirigentes son los protagonistas del proceso y la comunidad sólo se involucra como un actor al cual debe informarse.

1.1.2 Presupuestos Participativos (PP)

Objetivos y estructura del programa

La experiencia de Presupuestos Participativos tiene como principal objetivo destinar y distribuir recursos de inversión territorial a través de procesos de participación ciudadana, como una manera de priorizar las soluciones propuestas a las necesidades que la comunidad ha definido, permitiendo el acceso de la población en los procesos de toma de decisiones respecto de los recursos disponibles. Así, el municipio ha diseñado este espacio para que la comunidad organizada y no organizada proponga y decida el destino de los recursos asignados para el PP.

Antes de comenzar a describir los principales aspectos que definen y dan cuenta de los PP, hay que señalar que detrás de esta estrategia de intervención se reconoce, desde la mirada de los funcionarios, un propósito político que busca incorporar a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una porción del presupuesto municipal. Esto se trata de una decisión política tomada por el entonces alcalde de la comuna, Claudio Orrego, en el marco del Plan Barrial de Peñalolén. En este sentido, se identifica en el discurso de los funcionarios la preocupación por engarzar el asunto de la participación ciudadana a una noción de desarrollo específica, basada en los principios de la corresponsabilidad y el fortalecimiento de los vínculos sociales, los que se intentan aplicar de manera transversal en todas las intervenciones que el municipio realiza en el territorio.

“Y, por otro lado, el municipio en ese momento, que fue en el 2005, tampoco tenía muy claro cómo hacer participar a la comunidad. Bajo este primer diagnóstico que se hizo en el primer año, se formaron ciertos principios que guían al municipio: la diversidad, la solidaridad, el trabajo corresponsable; y de acuerdo a esos principios se formulan distintos proyectos en el municipio, dentro de esos está PP. Lo que pretende es una mayor participación de la gente en la decisión de la inversión local. Se pone a disposición cierta cantidad de dinero, que en el 2008 fueron 200 millones de pesos, para la inversión directa y la metodología que se usó para PP fue invitar a la gente en un primer momento para conocer de qué se trataban los PP, cómo formular proyectos, cómo generar ideas” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

Los PP son un tipo de financiamiento local destinado a resolver problemas barriales, más que asuntos organizacionales –objetivo de los FC–, lo que implica financiar otro tipo de proyectos y con monto mayores a los que cuentan los FC. Las categorías de intervención que definen los PP son relativas a la Infraestructura y equipamiento comunitario, Infraestructura

deportiva, Mobiliario urbano, Espacios públicos y Mejoramiento Vial; y los montos van desde los 3 a los 12 millones de pesos por proyecto.

“Lo que nosotros hemos tratado de estructurar es un sistema como de financiamiento local que tiene magnitudes po’. O sea, el presupuesto participativo, primero, está hecho sólo para infraestructura comunitaria y los montos van entre los 3 y los 10 millones. Entonces, si tú quieres, es otra dimensión del financiamiento, es otro tipo de obra, ya no es organizacional sino que es barrial ¿cachai? Entonces, como tú te hací cargo de la demanda y que la gente vaya entendiendo que hay mecanismos (...) “Pucha hay un problema serio en mi barrio, yo necesito un área verde, grande, porque que hay un basural, ¿fondo concursable? No, fondo concursable no, eso es presupuesto participativo. Ah, Ok. Punto” (Funcionario, Fondos Concursables).

“Los presupuestos participativos apuntan principalmente a inversión barrial, la mayoría de qué se trató: arreglos de sedes, concursan también las iglesias para arreglar su entorno, es uno de los casos que sacó mayor votación, también instalación de luminaria. En general, tiene más que ver con mobiliario urbano en lo que participa la gente” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

Por otra parte, los PP están destinados a todos aquellos habitantes de la unidad territorial respectiva –en este caso, subsector San Luis–, mayores de 14 años y que acrediten dirección en dicha unidad. Para su difusión, los encargados de las mesas barriales y los sectorialistas son los responsables de introducir el tema de los PP en cada uno de los barrios, además de tener a disposición el sitio web y el periódico “Todo Terreno” del municipio. A su vez, se realiza una primera reunión en la que se convoca a todos los dirigentes de cada subsector con el propósito de dar a conocer la propuesta de los PP, exponiendo sus bases y procedimientos de evaluación. Según lo expresado por los funcionarios, en esta primera etapa se pusieron a disposición todos los recursos disponibles para que la información sobre los PP llegara a la comunidad organizada, cumpliendo con el propósito de informar sobre el programa y difundir sus bases:

“No, no, no. Se hicieron, si no me equivoco, cerca de 35 reuniones en todo Peñablén, con Juntas de Vecinos, con Centro de Desarrollo, estaban recién empezando las Mesas Barriales (MB), con en unas cuantas MB también y se les contó que existían esta posibilidad y cómo podían participar, fue bastante extenso” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

“Fue más bien boca a boca, a través de reuniones y a través de lo que tenemos nosotros, que es la página web y el Todo Terreno” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

Desde la mirada de los dirigentes, efectivamente ellos observan que la información llega a las organizaciones y a las diferentes instancias participativas donde los dirigentes y la comunidad organizada se reúnen, tales como Mesas Barriales y Consejos de Salud presentes en el consultorio. A su vez, que la información se entregue en este tipo de instancias permite que los dirigentes y sus organizaciones comiencen inmediatamente a identificar cuáles son las necesidades, los problemas y las demandas compartidas que tienen, sosteniendo la reflexión y debate en ambientes que suponen el diálogo, el intercambio de visiones y la presencia de diferentes agrupaciones:

“Llegó la información u orientación a los encargados de participación, a las encargadas de participación que, en general, la gran mayoría son asistentes sociales. Eh, la encargada de participación es la encargada, es la que tiene la responsabilidad y el vínculo directo con la organización social llamada Consejo de Salud. Así es que se nos comunica, hacemos reunión, conocemos de qué se trata el tema y empieza todo el proceso de ir, de reunir a la asamblea del Consejo de Salud, que en el caso nuestro somos quince usuarios y más cinco funcionarios. Eh, le planteamos y empieza esta lluvia de ideas. Es por eso que, como en toda la zona son veintiocho instituciones, salieron más de quinientos nombres, propuestas y cosas” (Dirigente, Presupuestos Participativos).

“Los adultos mayores que invitábamos todos a estas reuniones, por ejemplo, obviamente “mire es que nosotros como adultos mayores necesitamos que tal cosa se haga” (...) Eh, la gente del Club Deportivo: “Sí, sería bueno que nosotros subiéramos y que salud, no sé po, nos arreglara la cancha más o menos”. Cosas así. Que la señora de un grupo de apoyo psicológico que se dedica a tejer, así como pa relajarse, sea como terapia anti-stress: “A nosotros nos gustaría que nos regalaran, o nos compraran, con la plata del proyecto, no sé po’, mil kilos de lana” (Dirigente, Presupuestos Participativos).

Funcionamiento en el terreno de la implementación

Luego de una primera etapa de difusión, el equipo de trabajo del Departamento de Gestión Comunitaria se encargó de realizar el apoyo técnico en la formulación de los proyectos a las organizaciones, dirigentes y ciudadanos, orientando e identificando los documentos y antecedentes que debían recolectar y el planteamiento general del proyecto. Estas reuniones de capacitación y resolución de consultas con la comunidad organizada favorecieron la factibilidad de sus proyectos y la posibilidad de ser aprobados en el proceso de evaluación técnica realizada por la Secretaria Comunal de Planificación (SECPLAC). De esta manera,

los proyectos que resultaron bien evaluados pasaron a la siguiente etapa, en la que las organizaciones y ciudadanos que tienen proyectos bajo su responsabilidad debían comenzar un proceso de socialización y difusión de sus iniciativas, para que la comunidad los conociera y, consecuentemente, decidiera de manera informada por el proyecto a votar:

“Se hace un apoyo en la formulación del proyecto, el equipo técnico que pertenece a Gestión Comunitaria los apoya para formular el proyecto, una vez que eso está formulado se pasa por un filtro que es técnico para ver si es posible realizarlo, y después de que pasa ese, los que quedan a la comunidad se les hace saber los proyectos que están participando y a ellos se les entregan algunas herramientas, algunos afiches, fotocopias, cierto número de cosas para que ellos puedan empezar a promover sus proyectos, además se les hacen todas las modificaciones necesarias para que sean viables” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

“Puede ser un grupo de vecinos o una manzana que decida hacer un proyecto, lo presenta, se hace una evaluación técnica de la SECPLAC, si pasa esa evaluación, su tarea es promoverlo, y finalmente ser el más votado de los proyectos para que salga, no es necesario tener una historia de organización ni una personas jurídica, entonces los PP todo, todo el que quiera puede participar, lo único que necesitan es agruparse y que tu proyecto sea el más interesante para la comunidad” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

Según lo relatado por los dirigentes al respecto, se reconoce el apoyo y la asesoría técnica que la contraparte prestó para que los proyectos fueran aprobados y viables técnicamente. Los dirigentes resaltan la cercanía y la ayuda que los funcionarios del Departamento de Gestión Comunitaria prestaron en la etapa de formulación de los proyectos, resolviendo todas sus dudas respecto al modo de abarcar la necesidad identificada. Resulta importante destacar la relación que se observa entre la asesoría entregada y lo que señalan los dirigentes sobre conocer personalmente a los funcionarios del Departamento. Más adelante se verá que este aspecto permearía la relación que establecen funcionarios y dirigentes. No obstante, se debe considerar también que los procesos están normados justamente para evitar todo tipo de relaciones clientelares.

“Pero nosotros para que no nos rechazaran el proyecto le preguntamos a Pedro, Juan y Diego (...). El Iván... es que ellos están muy cercanos a las organizaciones, entonces tú vas al municipio, y al que le preguntes y el que sabe, te apoya [Entrevistadora: ¿Uds. conocían de antes a estos funcionarios?] Sí, sí. Al Iván Salinas, la Liliana. No, ellos son bien cercanos, que, ellos les prestan hartito apoyo. No sé, ahora el Iván no sé en qué estará, pero en ese

tiempo él era el jefe de las organizaciones, de gestión comunitaria. Entonces tú vas para allá, y Don Marcos González y todo ellos te prestan mucho apoyo (...) Sí, porque uno esto lo hace porque tiene deseo de que tu comunidad surja nomás pos, porque de conocimiento nosotros nada pos. Yo lo único que sé es que la luz alumbra, pero no sabía que la cuestión de si el palo instalado tenía otro precio. Entonces cuando ellos vinieron a ver vieron de que allá habían postes, el principal y aquí no pos. Así es que...así lo hicimos. No si fue bien así, el proyecto fue a lo mejor bien feíto, pero lo presentamos bien, en el computador, bien hechito, a lo mejor estaba medio mal hecho pero nos resultó” (Dirigente, Presupuestos Participativos).

Ya en una siguiente etapa, se realiza una jornada de ratificación barrial en la que se conoce la decisión tomada por la comunidad respecto de las iniciativas priorizadas. En esta jornada participan todas las personas mayores de 14 años, que tengan cédula de identidad y que vivan en el subsector correspondiente a la iniciativa. Los formatos de votación son presencial, digital –colegios, telecentros comunitarios, bibliotecas– y a través de mensaje de texto. Se establece como quorum mínimo para que el proceso sea válido la participación del 5% de la población total del subsector.

Para que la elección barrial logre el objetivo que persigue, las organizaciones a cargo de los proyectos concursantes tuvieron que incentivar a la comunidad a participar. Esto implicó que los dirigentes y la comunidad organizada utilizaran todos los medios disponibles para informar, explicar y difundir los proyectos, dando cuenta de los beneficios que traía a la comunidad. Para ello, se utilizó la distribución de folletos, panfletos y afiches, además de la información entregada boca a boca, reuniones con las diferentes agrupaciones presentes en el sector y la técnica del puerta a puerta.

Una vez culminada la jornada de votación, se registran las iniciativas ganadoras y se publican los resultados en los medios de difusión con que cuenta el municipio (sitio web y periódico Todo Terreno).

“Se informó, se pusieron carteles, se habló con la organizaciones sociales que trabajan ligadas al Centro de Salud que son varias: clubes de adulto mayor, clubes de apoyo psicológico, de diabéticos y se llamó a este día de elecciones que se hizo a nivel de zona (...) Eh, bueno evaluar el número de gente, cómo se hizo, cómo hicieron pa desarrollarla la votación, cómo fue que captamos a la gente, o que encantamos a la gente para que participara. Claro porque acá la gente, la gente tuvo que esperar porque se hizo cola. Imagínate que en una mañana votaron doscientas cincuenta personas (...) fue igual que una

elección, cualquier otra elección...y la gente se le tomaba los datos, sin nada, la gente tenía que esperar, no era que llegaba y se iba. Y la gente se mantuvo (...) Y nosotros cómo incentivamos a nuestro sector a venir a votar. O a votar por internet, fue mandándole circulares, tirándole los panfletos, tocándoles la puerta, recordándole. Fue un trabajo intenso” (Dirigente, Presupuestos Participativos).

“Un sólo día, un día domingo. En la mañana ponte tú pusieron mesas de votaciones allá en la villa San Luis la Herradura. Y en la tarde pusieron acá en la plaza. Pero la gente del sector votó mayoritariamente por internet. Es que la mayoría de la gente tiene computador. Pero el que no tenía, venía aquí a mi casa, o un vecino que tiene, tenía en ese tiempo un ciber, él nos apoyó bastante. Claro, y pusimos propaganda: "venga, vote el día Domingo". Entonces iba la gente y decía "yo vengo a votar", y él mismo les... y no les cobraba esto” (Dirigente, Presupuestos Participativos).

“Se eligieron 22 proyectos que fueron realizados, que fueron elegidos por votación, participaron 22 mil personas, tanto online como en terreno, que fueron a votar, y eso. Se realizaron los proyectos, después se rinde, pero la ejecución del proyecto es más bien municipal, todo el proceso previo lo hace la comunidad, desde la primera idea hasta el desarrollo del proyecto y una vez que se vota, una vez que sale ganador el municipio contrata a una empresa” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

Principios de acción, interacción y naturaleza de las tareas

A partir de lo expuesto se puede establecer que el presupuesto participativo se ajusta completamente a la línea de los programas descritos por Martínez Nogueira bajo el rótulo de *Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social*. Se trata de una estrategia de intervención basada en una modalidad de trabajo deliberativa que busca incidir sobre el presupuesto municipal global, mejorando –por medio del diálogo en asambleas territoriales y votaciones abiertas– la distribución de recursos locales. Sus tareas son, por tanto, heterogéneas y dado el involucramiento de la comunidad en el proceso deliberativo y de votación, existe una baja programabilidad. Asimismo, los funcionarios poseen altos grados de discrecionalidad ya que deben saber adaptarse a la demanda que surge, tal como sugiere el modelo *Bottom-up*, desde los propios dirigentes y beneficiarios. El nivel de interacción que existe entre funcionarios y dirigentes es elevado, y entre dirigentes y beneficiarios, en el proceso de votación y selección de los proyectos, también lo es.

En términos de las posibilidades que entrega este instrumento para desarrollar la participación ciudadana, se observa un avance respecto a lo conseguido por los Fondos Concursables, en tanto logra involucrar a la comunidad organizada y no organizada en proyectos de corte barrial a través de una votación popular, donde son las personas –en su calidad de electores– quienes deciden en qué invertir parte del presupuesto municipal. Por lo tanto, con los PP hay efectivamente mayor posibilidad barriales de participar. Sin embargo, el ordenamiento de la demanda y la funcionalidad que tiene el PP a la oferta municipal resta autonomía a las organizaciones que deben alinear sus demandas con las líneas que el municipio define. Predomina, por tanto, en términos de principio de acción, una relación gestionista. La relación *gestionista* se caracteriza por el establecimiento de una relación densa entre dirigentes y funcionarios, pero relativamente desconectada de la base social; permite grados de participación a los beneficiarios, pero siempre y cuando no se cuestione el discurso y el ordenamiento de la municipalidad.

La participación ciudadana que aspira el PP busca ser desplegada desde dos puntos de vista. Por un lado, pretende establecer el diálogo y la deliberación de los asuntos prioritarios que los afectan; por el otro lado, la consulta y la decisión a través de la votación popular. Sin embargo, se observa en este caso que la elección de los proyectos por medio de la ratificación popular representa el momento más importante del proceso participativo, donde la discusión sobre las prioridades en las mesas barriales y asambleas pierde relevancia y valor.

A pesar de lo anterior, es importante destacar que el PP se originó por decisión política del alcalde, lo que puede provocar que la continuidad de este tipo de instrumentos de participación quede al arbitrio del gobierno local de turno. Este es un aspecto que puede evaluarse en una investigación que revise y analice el estado de los PP en distintas gestiones municipales.

1.1.3 Mesas Barriales

Objetivos y estructura del programa

En el marco del Plan Barrial, que tiene como objetivo fortalecer los vínculos sociales y trabajar en un modelo de participación comunal, son implementadas las Mesas Barriales como principal instrumento de intervención. Éstas son definidas como aquella instancia de participación e intercambio entre diferentes actores locales organizados y no organizados que intervienen sobre un mismo territorio, teniendo como propósito definir necesidades, priorizar, diseñar y ejecutar acciones en común que apunten al aumento de la calidad de vida del barrio (Manual del Facilitador, 2012).

En este sentido, el municipio ha definido cuatro niveles de acción que a través de las MB se deben perseguir: la entrega de la oferta programática municipal –asegurando la relación entre demanda y oferta–; las ofertas del plan común –temas tales como medioambiente, educación y microemprendimiento–; la atención de demandas comunitarias emergentes –evaluando las peticiones de la comunidad para que no se conviertan en un obstáculo para el trabajo territorial–; y la integración y capacitación de la estructura barrial –socializando una visión y objetivo común del plan barrial a todos los participantes–. Estos niveles definen formalmente los objetivos de la MB y orientan el modo en que los funcionarios municipales se relacionan con la comunidad organizada.

Ahora bien, según lo relatado por el funcionario entrevistado, las MB fueron impulsadas inicialmente en aquellas áreas más vulnerables, con mayor presencia de conflictos y problemas sociales. Luego de ello, comenzaron a implementarse en sectores menos críticos, pero igualmente fragmentados, desarticulados socialmente e inactivos desde el punto de vista de la participación ciudadana.

“El programa de las MB empezó en el año 2006 más o menos, en comienzo en el municipio se empujó en aquellas áreas críticas, lugares con más conflictos, con mayor delincuencia, con mayor problemas sociales, encontró organización” (Funcionario, Mesas Barriales).

“Se incorporan sectores que hasta ese momento no habían sido privilegiados, pero que también bajo un punto de vista también necesitan organización y dentro de esos sectores se propuso la Unidad Vecinal 24 (...) Es una mesa en un sector geográfico, que si bien en un contexto general no tiene mayores problemas, sí estaba desde el punto de vista de la

potencia, su unidad, su trabajo, estaba bastante en el aire, digamos, no había grandes proyectos que surgieran desde los vecinos, no habían mucha unidad, hay mucha fragmentación” (Funcionario, Mesas Barriales).

En el proceso de instalación e implementación de las MB participan activamente tres tipos de funcionarios municipales –sectorialistas, profesionales de la unidad técnica y facilitadores–, así como también la comunidad organizada y no organizada de un territorio determinado²⁹. Por una parte, los sectorialistas y profesionales de la unidad técnica del Departamento de Gestión Comunitaria tienen como función supervisar y centralizar las solicitudes surgidas en la MB, lo que implica recibir las solicitudes y derivarlas a la unidad correspondiente, hacer seguimiento a las solicitudes e informar la respuesta, verificando la validación comunitaria de la respuesta entregada. Por otra parte, el facilitador es el principal funcionario que interactúa con la comunidad en el espacio de la MB, en la cual tiene el rol de acompañar a la comunidad en el proceso de definición de la agenda barrial y promover las actividades comunitarias en coordinación con el municipio.

El funcionario entrevistado, facilitador de la MB de la Unidad 24, señala que la primera tarea que tuvo que realizar fue la de convocar a todas las organizaciones y ciudadanos presentes en el territorio a tres reuniones, que tenían como objetivo central realizar un diagnóstico con enfoque participativo. La implementación del diagnóstico participativo suponía que a partir de la reflexión y la opinión de todos los involucrados –organizados y no organizados– se identificarían y jerarquizarían los problemas que afectaban a la comunidad. Sin embargo, según las palabras del funcionario, este diagnóstico fue construido más bien unilateralmente, ya que, como se observa en la siguiente cita, fue el propio funcionario quien zanjó la definición de los tres problemas principales:

“Representando a la unidad vecinal 24. Y parte este juego inicial, que tiene tres áreas: una que es como la historia del barrio, de dónde venimos, en qué estamos y cómo soñamos nuestro barrio, esto se logró como establecer un listado de unos 15 problemas principales y que a mí, que yo me arranqué con los carros, me pareció bueno priorizarlo en las tres áreas principales, que son las que llegamos después al final, ese proceso duró entre dos, tres meses, pero juntándonos cada 15, 20 días (...) logramos establecer como prioritario esos

²⁹ En este caso, la Mesa Barrial analizada corresponde a la Unidad Vecinal 24, que está inserta en el subsector de San Luis y que tiene como espacio de reunión y encuentro el CESFAM ubicado dentro de la Unidad Vecinal.

tres problemas de los que te había hablado” (Funcionario, Mesas Barriales).

Aun así, el funcionario sostiene que las personas que participan de la MB se identifican con los problemas priorizados:

“Da la casualidad que coinciden en que los problemas son éstos, o sea cuando llegan a la mesa y ven que nuestras líneas de acción va en torno a los jóvenes, a los adultos mayores y la poca participación se sienten identificados con los problemas” (Funcionario, Mesas Barriales).

La MB cumple un rol articulador entre la comunidad organizada y las distintas áreas del municipio y, en este sentido, el papel que juegan los facilitadores, el sectorialista y el delegado del subsector son fundamentales para lograr un trabajo de coordinación entre las partes involucradas. Por una parte, la figura del facilitador además de acompañar a la MB en el diseño de la agenda del barrio, apunta a promover la formación de nuevos liderazgos, la cogestión de actividades comunitarias con el municipio y la identificación de conflictos y dificultades que surjan dentro del territorio. Por otra parte, los sectorialistas junto al delegado de San Luis deben gestionar y vincular a las áreas de trabajo del municipio con los territorios involucrados, implementando soluciones y planes de trabajo. Estos aspectos llaman la atención ya que dan cuenta de que este espacio de encuentro y trabajo comunitario está altamente coordinado con los organismos municipales, y también se trata de una instancia muy funcional a la oferta y gestión del municipio, restringiendo en algún grado la autonomía e independencia de las organizaciones y ciudadanos que participan en la MB.

“El sectorialista, que es a la persona que yo respondo, fue vital porque él proporcionó el catastro de redes, de organizaciones y de red gubernamental, en el fondo todo el aparato del sector que está trabajando con la comunidad más las instituciones conformadas por la misma comunidad” (Funcionario, Mesas Barriales).

“Las actividades que hemos desarrollado tanto para niños como para adultos mayores, una de las ventajas que tiene de trabajar en conjunto, tanto con la red de infancia, involucrar a la OPD, a varios consultorios, pusimos aparatos municipales al servicio de la mesa. Y en costo, claro que hay costo profesional y laboral, pero es que no es un tema extra a lo que habitualmente estima el municipio para actividades sociales, se utiliza infraestructura existente, se utilizan programas existentes, se utilizan prestaciones existentes, ¿ya? (Funcionario, Mesas Barriales)

“Y con él [Delegado de San Luis] tenemos reuniones mensuales, todos los encargados de

mesa del sector, la mesa 21, la 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28. Nos juntamos con él, hablamos de las necesidades emergentes y vemos en qué están los otros, vemos qué actividades podemos cruzar, qué cosas podemos hacer y evaluamos también ciertas ofertas programáticas del municipio que nosotros no sabemos para poder aterrizarlas a la comunidad (Funcionario, Mesas Barriales).

Si bien, por una parte, se constata que las MB se ajustan en un alto grado a la oferta del municipio, los dirigentes las perciben como un espacio de comunicación más directa con el municipio, donde pueden posicionarse y ser tomados en consideración. Además, los dirigentes señalan que las MB han servido como un espacio de encuentro entre las distintas organizaciones del territorio, y que el objetivo es poder acercar los beneficios sociales a la población:

“Nosotros también participamos, para un poco también activar y potenciar algunas políticas sociales, de beneficios de la población. El Municipio llevó a cabo la construcción de Mesas Barriales y yo participo en... incluso participo como Junta de Vecinos en la Mesa Barrial de mi sector, la número 24, en donde hemos llevado a cabo varias iniciativas y demandas” (Dirigente, Mesas Barriales).

“Entonces, a través de esto empezamos a conocerlos a ellos, trabajar y la Mesa Barrial nos sirvió para que nos conociéramos, para que hiciéramos trabajos juntos en comunidad y así hacer más presión y más fuerza en el municipio para distintas cosas que uno pueda manifestarle al alcalde, porque hay hartas cosas que de repente uno necesita, entonces en algo... cuando uno tiene más peso, más público hace más presión y los pescan más, digamos, nos toman más en cuenta” (Dirigente, Mesas Barriales).

Funcionamiento en el terreno de la implementación

En cuanto al funcionamiento de las MB, las reuniones se realizan una vez al mes y en ellas participan entre 10 a 20 personas de manera sistemática, las que se reúnen en sedes sociales o en espacios adecuados que dispone el municipio. En una de las mesas analizadas, las reuniones son realizadas en el consultorio ubicado dentro de la unidad vecinal. Debido a un problema práctico que les impide encontrarse en la sede social de la unidad vecinal correspondiente –la sede no cuenta con calefacción–, ellos se ven obligados a reunirse en el CESFAM, lugar de trabajo del facilitador de la MB y que él mismo dispone para el buen funcionamiento de las reuniones.

Además de los temas definidos como prioritarios y que constituyen la agenda de trabajo de la MB, el funcionario señala que existen temas que son conversados con frecuencia, éstos tienen relación con los asuntos de infraestructura barrial, tales como los problemas de pavimentación y luminarias, así como también las actividades relacionadas con el consultorio. Asimismo, el funcionario, señala que reiteradamente las personas que participan de la MB no logran separar el rol que él como funcionario cumple en diferentes instancias – como facilitador de la MB y como médico del consultorio– y le exigen como funcionario de la salud resolver las dificultades que ellos enfrentan en el CESFAM.

“Nosotros nos reuníamos quincenalmente, este año hemos optado por reunirnos mensualmente, pero con reuniones un poquito más largas que se desarrollan acá en el mismo consultorio. No es la idea de la MB que se desarrolle en una instancia que no sea de los vecinos, sin embargo la sede vecinal de la unidad vecinal 24 no tiene estufa, no tiene calefacción, entonces operativamente resulta mejor así, los mismo vecinos lo han referido así. En reiteradas ocasiones les he dicho que mejor ir rotando, pero han preferido quedarse, en horarios que ellos pueden juntarse, o sea de seis en adelante, no podríamos hacer una MB a las tres o a las dos de la tarde porque gran parte de la gente tiene compromisos, trabajan o no sé” (Funcionario, Mesas Barriales).

“El dirigente venga y no se saque el switch de que yo soy médico y todos los problemas de la mesa los lleva a cosas o elementos que están funcionando mal en el consultorio y que eso es como empequeñecer un poco el trabajo de la mesa, son cosas que podemos hablarlo en otra instancia, pero bueno” (Funcionario, Mesas Barriales).

La dinámica interna de la MB se basa en el ejercicio de la conversación, la discusión y la deliberación considerando los distintos puntos de vista que las organizaciones y ciudadanos que participan en la mesa tienen. Es un espacio donde convergen los intereses de las distintas organizaciones y, en el caso de las mesas analizadas, el facilitador cumple el rol de dirigir y canalizar la conversación, y a pesar que ambas MB son nuevas y están todavía en una etapa inicial, se observan algunos matices. En el caso de la mesa correspondiente al dirigente antiguo, se señala que la conversación se da de manera más horizontal y son ellos los que protagonizan la discusión; en general, el facilitador va estableciendo los puntos de acuerdo y permite que las decisiones se tomen, mientras que el acta de cada reunión está a cargo de una de las participantes de la MB. En cambio, en el caso de la MB del dirigente más nuevo, se observa una relación que tiende a la dependencia entre los participantes de la mesa y su

facilitadora, quien es la encargada de dirigir la MB, dar la palabra y establecer los principales acuerdos surgidos; incluso, la dirigente entrevistada se refiere a ella como la “presidenta de la mesa”.

Se observa que entre los participantes de la MB se van asumiendo distintos roles, que fluctúan entre aquellos que están presentes y se informan, aquellos que consultan y, eventualmente, entregan su opinión y aquellos que toman el papel de líderes e impulsores de las actividades organizadas. En el caso particular de la MB en la que participan el funcionario entrevistado y uno de los dirigentes –que es tesorero de la Junta de Vecinos–, se constata una tensión en cuanto al papel que juega la Junta de Vecinos al interior del territorio y al interior de la MB, lo que trae implicancias para la dinámica interna de la mesa pues ésta constituye un espacio que supone que todas las organizaciones involucradas ocupan la misma posición, sin contar con una estructura jerárquica. Esto significa que la Junta de Vecinos pasa a ser una organización más del barrio, perdiendo su protagonismo y carácter ordenador dentro del territorio.

“Hay personas que asumen un rol de líderes, hay personas que generan las opiniones, hay otras que avalan, hay otras que simplemente están, yo creo que es como en todo. Mi rol inicial, porque yo te digo que aún estamos en una etapa inicial, muchas veces es ayudarlos a cortar el queque, a decidir, no tomar la decisión finalmente pero sí es un rol más potente del que me gustaría tener” (Funcionario, Mesas Barriales).

“Y un poco el trabajo de este primer año ha sido eso, lograr que la Junta de Vecinos se empodere frente a la comunidad, que sea reconocida como “la” Junta de Vecinos del sector de manera de darle más potencia a su discurso, ¿cierto? Aquí tenemos líderes que llevan mucho tiempo trabajando por el sector salud y la idea también es validarlos frente a la comunidad y (los funcionarios se sienten con la misión de potenciar/formar liderazgos en la comuna) no favorecer esto de hacer las actividades diferenciadas sino que hacer más bien actividades de barrio” (Funcionario, Mesas Barriales).

Debido al tipo de dinámica que se establece al interior de la mesa se ve facilitada la difusión de las actividades que se gestionan en la MB. Son las organizaciones y las propias vecinas y vecinos quienes se encargan de informar e invitar a participar de las actividades a la comunidad a través del “boca a boca”, el “puerta a puerta”, la utilización de megáfonos y la distribución de folletos.

“La difusión también se ve facilitada por la orgánica de trabajo que tenemos, al ser tantas instituciones las que hemos incluido a trabajo de la mesa, y al estar conformada la mesa por grupos sociales tan distintos -jóvenes, adultos mayores, Junta de Vecinos, Consejo de Salud- logramos que la difusión sea más expedita o más fácil, lo hacemos de boca a boca, lo hacemos puerta a puerta, lo hacemos con megáfono, y lo hacemos también con folletos” (Funcionario, Mesas Barriales).

Ahora bien, volviendo a aquellos aspectos que caracterizan la dinámica interna de la MB, en ambos casos analizados se constata que el funcionamiento de la mesa depende del rol que cumple el facilitador y, a su vez, de él depende el carácter de la participación que se alcanza en la mesa. A partir de lo que señala el funcionario y los dirigentes entrevistados, la participación se ajusta al ejercicio de la información y la consulta, así como también al de la deliberación y, en algunos casos, al de la decisión y cogestión de actividades. Sin embargo, esto último se ve restringido por los recursos que el municipio pone a disposición de la MB y de la voluntad y las capacidades que el funcionario tenga para capitalizar estos recursos.

“La mesa es una instancia de planificación y de discusión también. Y eso sí que existe, es muy lento, muy muy lento, pero se logra, se logra. Y yo aspiro, como te decía, más adelante a no tener un rol tan importante. A ver, yo no decido pero, por ejemplo, cuál es mi rol importante, terminemos esta reunión teniendo claro los horarios de tal cosa, o cómo vamos hacer esto, o sea es como fijar un objetivo por reunión, porque si no muchas veces quedaríamos en reunión tras reunión, no las traduciríamos en ninguna actividad” (Funcionario, Mesas Barriales).

“Yo creo que la mesa mete la participación porque es un espacio abierto, como te decía, tenemos este núcleo de gente que es la que está siempre, más un montón de gente que va y viene, y esa gente que va y viene siempre tiene un espacio donde llegar y expresar su inquietud, sus problemas. Y esta gente que constituye el núcleo duro tampoco es gente que no tenga poder de decisión, es gente que representa organizaciones vecinales potentes - comités de seguridad, junta de vecinos-, o sea que de alguna manera tienen poder de tomar carta frente asuntos que se plantean en la mesa, en eso no estoy solo, no soy yo como representante de la oferta municipal, sino que tengo la opinión de la junta de vecinos, tengo la opinión de otras instancias que también aportan lo suyo para la solución de los problemas” (Funcionario, Mesas Barriales).

Al reunir a las diversas organizaciones del barrio, los dirigentes señalan que la relevancia de la MB es el espacio que ofrece para discutir y ponerse de acuerdo sobre los asuntos que

afectan a la comunidad. Además, destacan su potencial para favorecer una mayor identidad y el empoderamiento de la comunidad organizada y no organizada:

“Yo valoro de la Mesa Barrial, digamos, compartir con los demás dirigentes de acá, demás vecinos, que podamos trabajar en equipo, que podamos complementarnos bien porque es difícil de repente, cuando hay muchos dirigentes es más complicado todavía, entonces, yo encuentro que esa parte ha sido súper buena porque entre menos dirigentes hay mejores ideas, se puede trabajar más en profundidad porque cuando hay muchos cuesta ponerse de acuerdo (...) es mucho más flexible en cuanto a ponerse de acuerdo para los problemas que hay acá en la comunidad (Dirigente, Mesas Barriales).

“La relevancia que puede tener una Mesa Barrial es su plurifunción, la amplitud y plurifunción que tenga, en donde allí se haga participar a todos y las propuestas y demandas que allí emanen sean del conjunto de la... de esa manera, cierto, se va a lograr una mayor identidad y empoderamiento de las personas y organizaciones que participan en esa Mesa Barrial. Aquí nada... nosotros queremos que sea preparado ni tampoco manejado” (Dirigente, Mesas Barriales).

Por otra parte, llama la atención que el funcionamiento de las MB, siendo la herramienta angular del Plan Barrial, dependa tanto de la voluntad y motivación personal que el funcionario tenga con su labor como facilitador. En efecto, se trata de un profesional del área de la salud que debe disponer de horas extras para cumplir con este rol y que, además, no recibe ninguna retribución económica por este trabajo adicional. Si bien el municipio ha entregado orientación y capacitación a los funcionarios que deciden tomar la responsabilidad de ser facilitadores para que adquieran herramientas de manejo de grupo, detección de necesidades y resolución de conflictos, estos profesionales no cuenta con la formación ni la experiencia suficiente para cumplir con esta labor. De hecho, en las propias palabras del funcionario se reconoce la autocrítica al respecto, y se señala que el proceso se ha dado de forma “natural”, sin suficiente planificación detrás:

“Es raro desde el punto de vista de que habitualmente tengan los profesionales de salud, médicos aún menos, por lo menos de esa lógica, del médico que se la juegan, que está en los barrios, atendiendo, siempre con la lógica asistencial, pero facilitar la mesa es una posibilidad dentro del contexto de mejorar la imagen del consultorio, empoderar a la gente con el tema salud, que es algo que siempre habíamos buscado, yo no era facilitador de mesa, pero como jefe de sector, que es ese rol que te describí inicialmente igual tenía que tener contacto con las Juntas de Vecinos, igual tenía que trabajar y ese laboratorio de

prácticas inicial que tuve me facilitó, me logró proporcionar ciertas herramientas que me facilitaron el trabajo después como encargado de mesa (...). Entonces, como que en este caso fue natural” (Funcionario, Mesas Barriales).

Principios de acción, interacción y naturaleza de las tareas

Según lo expuesto, el municipio implementa las mesas barriales con la finalidad de reunir a los diferentes actores locales organizados y no organizados para definir necesidades, priorizar, diseñar y ejecutar acciones que busquen mejorar la calidad de vida del barrio. De este modo, al igual que las instancias anteriores, y como sucede con todos los programas de *Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social*, existen niveles considerables de interacción y alta heterogeneidad de las tareas. Respecto a los niveles de interacción, hay una preocupación explícita tanto en el diseño como en la implementación por relacionar a funcionarios y dirigentes en una modalidad de trabajo basada en la consulta y la deliberación, vinculando la oferta municipal con los problemas y necesidad que en la mesa son definidos. Además, las MB concentran un componente deliberativo que FC y PP no desarrollan tan intensamente, en tanto logran involucrar a las distintas organizaciones de la comunidad en torno a un espacio donde se construyen las demandas, sin tener como única motivación la obtención de algún tipo de financiamiento.

La MB no se constituye únicamente en función de fondos dispuestos por el municipio; se trata más bien de un espacio con objetivos a largo plazo, que actúa como bisagra entre los intereses del municipio, las organizaciones y los ciudadanos presentes en el territorio. Sin embargo, se observa también que las posibilidades de articulación entre la oferta municipal y las demandas territoriales dependen de la capacidad de quienes componen la mesa por capitalizar los recursos disponibles. Es decir, el sólo hecho de constituir una MB no asegura la obtención de beneficios para la comunidad, sino que se trata más bien de un espacio en que se disputan dichos beneficios. Es en ese sentido, y aun cuando existen algunos elementos de un principio de acción ciudadano o popular, la lógica que finalmente predomina es la lógica gestionista, donde la interacción de los dirigentes se orienta –aunque en el terreno mismo de la MB- por la acción de los funcionarios.

Finalmente, es necesario señalar que los programas e instrumentos instalados por el municipio se insertan en una estrategia mayor de participación, que hace referencia al Plan

Barrial de la comuna. El Plan Barrial, según documentos oficiales de la Municipalidad, se plantea como objetivo transversal fortalecer el capital social y el diseño e implementación de un modelo de participación comunal, fijando como objetivos específicos el promover la formación de líderes (“barrio activo”), fomentar la cogestión y la corresponsabilidad en el barrio (“barrio capaz”) e impulsar la integración social para la convivencia en los barrios (“barrio amable”). En vista de lo que se busca con el Plan Barrial, se puede señalar preliminarmente que el relato de los funcionarios coincide en que los programas –FC, PP y MB– por sí solos no estarían estableciendo lógicas participativas y de interacción basada en la corresponsabilidad, sino que sólo a partir de la implementación en conjunto y coordinada se generaría una sinergia que favorezca el escenario esperado.

Por lo tanto, las tres estrategias de intervención analizadas deben comprenderse dentro de una gestión basada en los principios de la participación, la organización y la corresponsabilidad. Dichos instrumentos institucionales están dirigidos a una comunidad que, inserta en un territorio común, se espera participe de manera organizada en las diferentes instancias dispuestas por el municipio. En efecto, en la voz de quienes son parte de la gestión municipal se reconoce que las nociones de corresponsabilidad y participación son parte de una decisión política y un proyecto que exige una forma específica de construir la relación municipio-comunidad, en tanto se crean instrumentos de inversión o participación con normas que regulan y organizan la interacción de los diferentes actores.

1.2 Segunda parte: Principales problemas en la implementación desde la perspectiva de los actores

El análisis descriptivo de las tres instancias participativas que conforman el plan barrial de la comuna de Peñalolén realizado en el apartado anterior, entrega elementos para saber cómo se da el proceso participativo en el terreno de la implementación en cada una de las tres instancias. En el presente apartado, y con el fin de profundizar el análisis, el foco estará puesto en comprender cuáles son las motivaciones, perspectivas y racionalidades que movilizan el quehacer de funcionarios y dirigentes en la gestión participativa que realizan, y cuáles son los principales problemas que según los propios actores se presentan en dicho terreno. En esta parte del análisis se privilegiará tener una visión en conjunto de los tres

programas analizados en el entendido que los elementos comparativos se revisaron en el capítulo precedente.

1.2.1 Corresponsabilidad: racionalidad política versus racionalidad técnica

Antes de entrar al tema de la corresponsabilidad, es necesario mencionar que se constata una valoración positiva tanto por parte de funcionarios como de dirigentes de la gestión participativa del municipio de Peñalolén. La forma en que aparece dicha valoración en el relato de los entrevistados es a través de una clara distinción entre un “antes” y un “después” a la gestión presidida por el entonces alcalde, Claudio Orrego.

“Esta comuna era un desastre cuando llegamos” (Funcionario, Fondos Concursables).

“Soy dirigente hace montones de años, con el otro Alcalde que hubo, estuve años en una pizarra en primera lista para pedir una audiencia con el Alcalde, eso lo tengo grabado, pedía a organismos comunitarios (...) pero nunca me llamaron y si estaba marcado mi nombre y nunca avanzada, entonces, nunca avanzó. Sin embargo, cuando salió el alcalde la primera vez, al tiro pedí audiencia y el día jueves tuve audiencia con él, y a las dos semanas después lo invitamos a conocer el grupo y vino” (Dirigente, Fondos Concursables).

“Estoy hablando de la gestión anterior no de este Alcalde, por decirte algo \$50 millones, no recuerdo bien y se llenaban o se entregaban por orden de llegada y a solicitud expresa del Alcalde o los Concejales. No había un sistema muy regulado de asignación” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

Desde el punto de vista de los funcionarios, “antes” existía un desorden administrativo y un sistema desregulado de asignación de fondos a la comunidad, un contexto en el que no se tenía claro cómo llevar a cabo políticas de participación. El arribo de la nueva administración supone, por tanto, un trabajo de elaboración de normativas y procedimientos en materia de gestión participativa. En el discurso de los funcionarios, aparece con frecuencia la idea según la cual, antes, “*cuando llegamos, teníamos que atajar goles, teníamos la demanda encima*”, en cambio “ahora”, se cuenta con un sistema que permite ordenar, canalizar y priorizar la demanda. Tomar en cuenta el momento anterior al arribo de la administración de Claudio Orrego es relevante desde el punto de vista de los funcionarios porque es precisamente lo que permite comprender los alcances de las políticas participativas implementadas. Como se vio en el capítulo anterior, en algunos programas –sobre todo en Fondos Concursables– existe

una tendencia no sólo a ordenar la demanda, sino muchas veces a crear dicha demanda, cuando no está presente entre los dirigentes o la comunidad en general. Pues bien, al adentrarse en el discurso de los funcionarios se encuentra la justificación a dicha situación: antes no había “nada”, la administración “era un desastre”, por lo tanto era un imperativo técnico implementar procedimientos y normativas que permitiesen “ordenar, priorizar y canalizar” la demanda. El tipo de racionalidad que justifica, por tanto, desde un comienzo la implementación del programa es una racionalidad técnica que dote de estructuras, procedimientos y normativas a algo que antes era “un desastre”, es decir, desde la perspectiva de los funcionarios, carecía de racionalidad técnica.

Desde el punto de vista de los dirigentes, en tanto, la situación es similar. Se realiza una evaluación bastante positiva de los cambios introducidos por la nueva administración y se hace una clara distinción entre la administración de “antes”, donde no se tomaba mucho en cuenta a los vecinos ni a los propios dirigentes, y un “ahora”, donde “*nos hacen sentir que nosotros somos importantes también*” (*Dirigente, Fondos Concursables*). Es en este contexto donde aparece tanto en el discurso de los funcionarios como en el de los dirigentes la figura de la corresponsabilidad como núcleo de las políticas participativas.

Para los funcionarios la corresponsabilidad es el eje central del programa participativo de la administración de Claudio Orrego, constituye el núcleo de la racionalidad política. Es, en ese sentido, una idea que permite orientar normativamente los procesos de implementación. Pero, al mismo tiempo, es posible encontrar en el discurso de los funcionarios un desplazamiento desde la idea de corresponsabilidad como un “valor” en sí mismo, en la línea de la racionalidad política que sustenta las políticas participativas, a un énfasis en el sentido técnico que adquiere en el terreno de la implementación dicha idea. En otras palabras, cuando se les pide a los funcionarios referirse a la corresponsabilidad en el terreno concreto de la implementación en cualquiera de las tres instancias participativas analizadas, la corresponsabilidad aparece siempre como un criterio de evaluación de proyectos y/o programas, equiparándose finalmente en el terreno de la implementación, racionalidad técnica con racionalidad política. Esto queda de manifiesto en el hecho que las organizaciones tienen que introducir la corresponsabilidad como una lógica de acción si es que desean recibir mayor puntaje u obtener algún fondo.

“Me refiero a una base política en que desde el Alcalde hasta la última persona que trabaja en el municipio sabe que este municipio no se regalan las cosas, sino que se le ayuda a la persona a crecer o se le entrega herramientas, pero no se regala, a menos que sea ultra necesario” (Funcionario, Fondos Concursables).

“Esto no es “Participe en la mesa barrial y le doy un proyecto” ¡jojo! “Si usted está disponible para sentarse en la mesa con otros a compartir los problemas de su barrio, armar un plan y trabajar en eso” eso merece un puntaje adicional, respecto a alguien que tiene su organización, que no se mete con nadie” (Funcionario, Fondos Concursables).

El discurso de la corresponsabilidad recorre también el relato de los dirigentes, quienes reconocen haber pasado por un proceso de aprendizaje y adaptación para entender e introducir en su trabajo de dirigentes la lógica de la corresponsabilidad. La corresponsabilidad es entendida por los dirigentes como una forma “justa” de participación, que permite un involucramiento real de la comunidad en los distintos proyectos, y que además, permite dotar a dichas instancias, así como los resultados que se derivan de ellas, mayor sustentabilidad en el tiempo.

En efecto, los dirigentes de las tres instancias participativas señalan no sólo conocer en qué consiste la corresponsabilidad, sino que además aprueban que la participación se guíe por dicho principio, en oposición a la subsidiariedad, que era el principio que primaba en la administración anterior.

“Yo lo encuentro bien, porque participa la gente, o sea la necesidad que tú tienes es la que participa, porque no te regalan la plata así “Tome, ahí está”, porque tú puedes llevar una carta y “Necesitamos hacer esto” y te estarían dando la plata así nomás, pienso que a la gente le tiene que costar para que valore lo que hace” (Dirigente, Fondos Concursables).

En la conceptualización que hacen los dirigentes sobre el tema de la corresponsabilidad aparece un elemento que es fundamental a la hora de dar cuenta de las limitaciones que encuentra la participación en la comuna de Peñalolén y que será tratado con mayor profundidad al final de este apartado: el carácter afectivo que cobra el vínculo que se establece entre representantes de la comunidad y del municipio. Tanto dirigentes como funcionarios interpretan el principio de corresponsabilidad como un imperativo ético que se debe seguir como única forma de participación en la gestión de la municipalidad. Sobre este tema y sus consecuencias se volverá luego de revisar las limitaciones que los propios

funcionarios y dirigentes identifican en el terreno de la implementación de las políticas participativas.

1.2.2 Racionalidades y motivaciones que subyace al quehacer de funcionarios y dirigentes

Entre los problemas transversales a cada una de las instancias participativas analizadas aparece con mucha fuerza la escasa valoración que hace el Estado chileno al trabajo que se realiza en los gobiernos locales, cuestión que afecta directamente la dotación de recursos económicos y humanos a los que los municipios en general, y el municipio de Peñalolén en particular, pueden acceder. En términos concretos, los funcionarios identifican como puntos críticos para la realización óptima de su trabajo: a) escasez de profesionales destinados específicamente a labores de gestión participativa; b) escasez de recursos económicos para llevar a cabo correctamente todas las operaciones involucradas en las diversas actividades que involucran los presupuestos participativos, fondos concursable y mesas barriales; c) y jornadas de trabajos incompatibles con las labores que demandan las diversas instancias participativas.

“(...) pero realmente el trabajo que se hace a nivel de gobierno local es de muy escasas herramientas, somos muy escasos profesionales trabajando para esto, con muy pocas lucas, y se hace lo que se puede muchas veces” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

“Qué creo que falta, eh, bueno faltan muchas cosas muy específicas. Es difícil el trabajo a nivel de gobierno local porque los recursos son muy escasos, o sea nosotros trabajamos con lo mínimo, si tuviéramos más yo creo que se podrían hacer más cosas” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

“Entonces, hemos ido aprendiendo también en eso. La sistematización para mí también es difícil porque está este rol doble, está una jornada de trabajo limitada, que a veces la verdad me falta un poco el tiempo como para lograr ordenarme y poder hacer estos programas” (Funcionario, Mesas Barriales)

Otro tipo de problemas identificados por los funcionarios dice relación con problemas metodológicos que tienen lugar en el terreno de la implementación. Es importante señalar que de las tres instancias participativas, el único entrevistado que no identificó problemas de este tipo fue el funcionario a cargo de la realización de los FC. Esto se explica en primer lugar porque, como se ha mencionado en el apartado anterior, los FC se presentan como una

instancias acotada de participación, baja discrecionalidad, con objetivos a corto plazo y como una suerte de “base” que permite introducir las ideas de participación corresponsable en la comunidad; en segundo lugar, la propia concepción que se tiene de los FC en la municipalidad –como un instrumento relativamente poco complejo de implementar– facilita la percepción de un instrumento que no presenta mayores dificultades para ser implementado.

No ocurre lo mismo, no obstante, con los PP y las MB, donde se identifican problemas metodológicos claros. Uno de esos problemas es la falta de instrumentos y normativas para controlar la duplicación de proyectos en la postulación de los PP, pues muchas veces distintas organizaciones de unidades territoriales cercanas pueden postular con proyectos similares en fines y necesidades y a la hora de la adjudicación se pueden anular entre ellas. Otro de los problemas identificados es la inexistencia de una batería de indicadores de impacto estandarizados que permitan medir eficientemente el impacto que genera el proyecto ejecutado.

“Lo más complicado es la etapa previa a que esté desarrollado el proyecto, que es cuando se les informa a los vecinos y ellos tienen que decidir y ponerse de acuerdo qué proyectos van a ganar, porque una vez nos pasó que en cuatro cuadras habían 2 o 3 proyectos que eran parecidos, y no tenía ningún sentido porque iban a competir entre ellos y no iba a ganar ninguno” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

“Nos dimos cuenta que habían montos excesivos pal’ tipo de proyecto que había y que como eran difíciles de medir, también era difícil medir el impacto. Era como: “capacitación para el fortalecimiento del liderazgo de los vecinos del barrio” Ya, qué es eso” (Funcionario, Fondos Concursables).

Finalmente, un tercer tipo de problema es aquel que surge de la coordinación entre las distintas instancias participativas durante el proceso de implementación y la relación que se establece con otros actores y áreas del municipio. En este ítem aparecen con frecuencia en el discurso de los funcionarios –de las tres estrategias de intervención– problemas asociados a la falta de consenso político y técnico entre distintas instancias y actores del quehacer local, o incluso desconocimiento de las tareas que se realizan en temáticas a fines. Particular importancia cobra la discusión en torno a la sectorialidad como criterio para la participación de las distintas organizaciones. Desde el punto de vista de los funcionarios, se propone como una ventaja de los programas participativos el hecho de que exista un fondo único para todas

las organizaciones que deseen participar, sin segmentar dicho fondo por temática o tipo de actor que representa la organización. No obstante, desde algunos actores municipales, como es el caso del Consejo Municipal, se presiona para que se segmente el fondo único y distintos tipos de organizaciones puedan acceder a una parte de fondos específica. Por último, existen problemas de coordinación que redundan en frustración para los participantes de la comunidad organizada, ya que muchas veces el municipio propone actividades a los encargados de las distintas instancias participativas para que ellos a su vez las propongan a los dirigentes y/o beneficiarios, y éstas no se realizan por cuestiones que ni los funcionarios de los instrumentos participativos ni los dirigentes manejan. Esto, por una parte, crea una falta de confianza y credibilidad en los instrumentos participativos en general y, por otra parte, da cuenta de la tendencia a que instancias terminen siendo más funcionales a los intereses del municipio que a los de la comunidad.

“Dificultades que hemos tenido en ese ámbito es que hemos tenido presión, de alguna manera, política en el Concejo Municipal y en otros lados como pa’ segmentar el Fondo “Oye, oye, pero sería que bueno que hicieran, le sacáramos parte de este fondo pa’ hacer un fondo de jóvenes”, y nuestra reflexión siempre ha sido la misma, en el fondo, cuál es problema” (Funcionario, Fondos Concursables).

“Uno tiene en cuenta, en esta reflexión más permanentemente, de que efectivamente el Fondo estaba corriendo por un carril separado respecto al Plan Barrial. En el sentido de que daba lo mismo si tú participabas en las Mesas Barriales, en el fondo, agarra tu plata, hací tu proyecto y chao” (Funcionario, Fondos Concursables).

“Problemas que me han pasado en varias oportunidades que el municipio o la red o alguna instancia por sobre la mesa me ha ofrecido, al ver el trabajo, alguna actividad, ponte tú, tú me dijeras “Mira, me gustó el trabajo que estás desarrollando, te apoyo con esto” y que yo logre cautivar a la mesa con un proyecto o con una idea que no viene de ellos y que viene impuesta de afuera y yo les digo “Nos están ofreciendo esto, muchachos, aprovechemos” y ellos, finalmente, se encantan con la idea y que, finalmente, no se concrete (Funcionario, Mesas barriales).

Respecto de los problemas que identifican los dirigentes, es importante señalar que uno de los hallazgos que arroja el análisis de las entrevistas es la escasa identificación de problemas y/o tensiones en el terreno de la implementación. En general, la experiencia que los entrevistados han tenido como dirigentes en las distintas instancias de participación es muy positiva, sobre todo en la relación que han establecido con los funcionarios del municipio.

La única excepción la constituye el relato de uno de los dirigentes que forma parte de la mesa barrial. Aquí se identifica una tensión debido a la amplitud de la convocatoria a participar que se realiza en la mesa. Desde el punto de vista del funcionario, al plantearse la mesa barrial como un espacio donde puede participar cualquier organización o persona de la comunidad, se pasa a llevar la función histórica que han desempeñado las Juntas de Vecinos en el territorio. Al confrontar el discurso del dirigente con el del funcionario de la mesa barrial, no obstante, éste último reconoce la existencia de dicho problema y la voluntad de empoderar en futuras experiencias a las juntas de vecino al interior de la mesa.

Como veremos en el apartado que sigue, el problema que los funcionarios identifican como el más importante es el que refiere a la relación que se establece entre los dirigentes y la comunidad; específicamente, la escasa participación y muchas veces la escasa voluntad de participación que la mayoría de los miembros de la comunidad organizada manifiesta.

1.2.3 Bases para políticas semi clientelares

Existen dos formas de interpretar la escasa saturación que alcanzó en el discurso de los dirigentes la mención a posibles problemáticas y tensiones que estos pudieran haber identificado respecto a su relación con el municipio. La primera posibilidad es interpretarla como un indicador del éxito que ha tenido cada una de las instancias participativas que se han realizado. Como se mencionó al comienzo de este apartado, es evidente que la relación de la comunidad con el municipio cambió positivamente al compararla con la situación anterior. Sin embargo, en la voz de los propios funcionarios, esto está lejos de ser efectivamente la realidad del estado de la gestión participativa. La segunda posibilidad es interpretar esta falta de capacidad crítica de los dirigentes respecto de su experiencia y su relación con el municipio como una posible limitación a un mayor desarrollo de la participación ciudadana en la comuna. A continuación se mostrará por qué la segunda opción resulta, a luz de los datos, más plausible que la primera.

Lo que arroja el análisis de las entrevistas es que, en primer lugar, los dirigentes se sienten considerados y escuchados por el municipio, quien se preocupa por hacer partícipe a los dirigentes de las dinámicas que involucran la gestión participativa, a nivel informativo, consultivo y de capacitación.

“Se nos consulta, lo que nos hace trabajar de conjunto muchas políticas que vayan a favorecer el ámbito local en donde nosotros nos sintamos empoderados e identificados con la construcción de comuna, y en donde nosotros seamos actores de esa construcción de comuna, o sea, que no solamente se nos venga a señalar esto es, esto es, no, sino que seamos tomados en cuenta en opinión, en iniciativas y en demandas” (Dirigente, Mesas Barriales).

“Fortalecen a los dirigentes porque al ganarse proyectos el dirigente está mejor capacitado, mejor valorado por los mismos vecinos, de que ganaste el proyecto. Yo creo que es eso, que somos capaces los dirigentes de hacer algo y pelear por algo, y hacer proyectos y que tenemos buena relación con la municipalidad” (Dirigente, Fondos Concursables).

“Ah, bueno de las capacitaciones nos llaman. Bueno, los que no tienen experiencia nos llaman a una reunión y te explican cómo van los trámites que hay que hacer, te piden la vigencia de la directiva, la libreta de ahorro, hay un montón de papeles que los sacan ahí mismo y ellos te facilitan a tenerte los documentos que tú les estás pidiendo que ellos mismos piden para poder postular” (Dirigente, Fondos Concursables).

En segundo lugar, en tanto, en las descripciones que los dirigentes realizan de su relación con los funcionarios del municipio, aparece una valoración positiva al rol que éstos cumplen en las distintas instancias de la gestión participativa. Lo significativo de este relato que valora el trabajo de los funcionarios en el territorio, es que dicha valoración se hace en un registro altamente afectivo y moralizante. El funcionario, más que un buen trabajador, que realiza correctamente su trabajo, es una buena persona, que entrega un “don” a la comunidad, que apoya, escucha, aconseja y facilita no sólo la labor del dirigente, sino la vida de las personas en general.

“Bueno, usted lo vio ayer, es bien tolerante, comprensivo y bastante aceptativo de las opiniones” (...) que eso nazca también como algo también que entrega un don hacia la comunidad. Eso podríamos decir que puede caracterizar a un buen funcionario, su disposición, su compromiso y su disposición” (Dirigente, Mesas Barriales).

“No, pero don Marco es excelente, o sea súper buena onda, igual que la Paulina también, son excelentes personas (...) yo encuentro que la Paulina aparte de ser simpática, digamos, ella es simpática, no encuentro las palabras, pero... es dinámica, nos motiva mucho, entonces, para ella nosotros somos geniales porque ella dice que "Pucha, ésta es la mejor mesa" entonces nos motiva mucho a nosotros, que nosotros tenemos que estar juntos, nos da ánimo” (Dirigente, Mesas Barriales).

“Muy buenas personas trabajando. Personas que son... como yo le puedo nombrar, la

señora Ana Peñafiel que es una funcionaria de carrera ella, lleva muchos años, la adora todo el mundo, muy buena, una excelente persona (...) Eh, eh, es el corazón que ella tiene hacia... lo que nos entrega a nosotros, yo siempre lo he destacado, o sea le doy las gracias en las reuniones de la tarde... Me dice ella "Manuel, si es nuestra obligación" No, si eso lo sé, si es una funcionaria, lo que yo le agradezco es en la forma en la que usted nos entrega a nosotros..." (Dirigente, Fondos Concursables).

Y es precisamente en la valoración positiva que los dirigentes realizan de los atributos personales de los funcionarios donde emerge como un hallazgo importante del análisis un grado importante de personalización del vínculo entre los dirigentes y el municipio. Esto quiere decir que la relación personal entre dirigentes y funcionarios, y la valoración positiva en base a criterios morales y al afecto que se hace hacia sus personas, puede servir en ocasiones como vía de acceso más expedito, directo y algunas veces inmediatos, a otros servicios sociales que otorga el municipio.

Lo importante es que la personalización del vínculo y el tono afectivo y moralizante que adquiere la relación entre municipio y dirigentes no sólo está presente en el discurso de los dirigentes sino que también en la descripción que los funcionarios hacen de su trabajo con los dirigentes. En efecto, una de las distinciones que cruza el relato de todos los funcionarios es la del “buen vecino” y “mal vecino” como criterio para evaluar en qué medida las nociones de corresponsabilidad y dinámicas participativas están presentes en los dirigentes. En el relato de los funcionarios un “buen vecino” es aquel que es capaz de mantener una buena relación con los funcionarios y con los demás dirigentes, muestra voluntad para cooperar en las diversas tareas que plantea el municipio, y lo más importante de todo, se ha adaptado a la forma en el municipio plantea la gestión participativa; un “mal vecino” en cambio, aparece asociado al dirigente “político”, “antiguo”, “conflictivo”, al “que no quiere hacer la fila”:

“Algunos han sabido adaptarse a estas formas de trabajo, o han entendido que es otra lógica de trabajo, que se puede trabajar participativamente y corresponsable, y lo han hecho, lo han hecho bien. Sin duda, los conflictos no faltan en esta relación, pero se ha logrado mantener una buena relación, algunos incluso hasta bien cercanos a la gestión y algunos que son más bien, por creencias políticas no han querido participar o se han alejado” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

“Pucha, algún día a los que hacen la fila les tiene que ir bien po” ¿cachai? A los buenos les tiene que ir bien, no a los malos, no al que grita más fuerte, no al que es medio pillo, no, no,

no” (Funcionario, Fondos Concursables).

“(...) antes el que gritaba ganaba, el que venía a hacer la protesta se llevaba las lucas (...) Entonces, nosotros hemos puesto un esfuerzo importante y nos hemos ganado muchos conflictos por hacer entender que aquí el que hace las cosas bien, el que es honesto, el que trabaja para su comunidad a ese le tiene que ir bien po’ y esa es la pelea permanente” (Funcionario, Fondos Concursables).

Otro de los tópicos que confirma el carácter moralizante que asume la relación entre el municipio y los funcionarios –a través de la relación que se establece en el terreno de la implementación entre funcionarios y dirigentes–, es la capacitación que realiza el municipio en la formación de “líderes” que sean capaces de llevar adelante en el barrio la gestión participativo. A este respecto, es sintomático que los funcionarios tiendan a evitar la palabra dirigentes para referirse a las personas que cumplen dicho rol. Desde el punto de vista de los funcionarios, hay una preocupación por parte del municipio por formar a líderes que superen la lógica antigua del “dirigente”, ya que para ellos la figura del dirigente representa “lo antiguo”, “lo político” y “lo conflictivo”, es decir, aquellos que reclaman, protestan o realizan su trabajo siguiendo una lógica que no es la lógica participativa que el municipio ha intentado instalar.

“Nos faltan nuevos líderes, es súper difícil la creación de nuevos líderes, dirigentes vecinales sobre todo de Juntas de Vecinos que llevan 40 años, 50 años en sus puestos, la gente joven no está ni ahí con la participación en este nivel, o sea el gobierno local en este momento no es una alternativa y creo que el trabajo con jóvenes y sobre todo descubrir o conocer nuevos líderes es uno de los desafíos que se tienen” (Funcionario, Presupuestos Participativos).

“Nosotros en realidad hacemos como capacitaciones ya sea en liderazgo pa que también tengan mejor forma de trabajar o manejar el tema de líder” (Informante clave de los programas).

“Siempre las mayores dificultades las tenemos cuando tenemos algunos liderazgos que son como medios autoritarios dentro de las organizaciones y que finalmente qué termina pasando, terminamos hablando con el presidente, que es el autoritario y, en paralelo y por el lado, con la secretaria, la tesorera, el vecino, el otro vecino” (Funcionario, Fondos Concursables).

Nuevamente, el problema que aparece como un obstáculo para la participación de la comunidad en los asuntos públicos que le competen no tiene que ver tanto con la

preocupación por formar líderes que muestra el municipio, como el hecho que la concepción de liderazgo que se trata de instalar se reduce a inculcar valores que coinciden con el relato del “buen vecino”. No se trata simplemente de un intento por instalar un nuevo modelo de gestión dirigenal en la línea de convertir a los viejos dirigentes en brokers que puedan cumplir de mejor manera su rol de intermediarios. Se trata más bien de una tensión y un obstáculo para la participación en la medida en que quedan excluido de las capacitaciones y de la totalidad del proceso participativo aquellas personas que no comparten el estilo y la interpretación que el municipio realiza de lo que es un “buen dirigente”. Esta práctica de exclusión, sumado a los lazos personalizados entre dirigentes y funcionarios, constituye la base para una política a lo menos semi clientelar, en la medida es que son sólo los “líderes”, los que “están con la chaqueta del municipio puesta” los interlocutores que a la luz de los funcionarios resultan válidos para dirigir los procesos participativos a nivel de los beneficiarios; y son ellos los que muchas veces pueden acceder directamente a diversos servicios públicos del municipio en virtud de la cercanía que establecen con los funcionarios. Se trataría, por cierto, de una estructura semi clientelar considerando sólo uno de los aspectos que entraña el complejo fenómeno del clientelismo, como lo es el nivel de personalización de los vínculos, y siempre y cuando se tenga en mente la acepción previamente examinada que propone Durston, donde la figura pragmática del bróker suple a la clásica figura del patrón y donde el clientelismo no se reduce simplemente a una “compra de votos”.

Ahora bien, en el caso de los programas participativos analizados, el análisis del discurso de los funcionarios de las distintas instancias participativas revela que dicha estructura semi clientelar se erige como una consecuencia no esperada derivada del objetivo de acabar con políticas asistencialistas que persistían en la comuna antes del arribo de la nueva administración municipal.

Tal como señala uno de los funcionarios, existe la conciencia de que el “El asistencialismo el 2004 aquí se cortó de raíz”. El problema es que el efecto no esperado de la introducción de políticas participativas –incluidas las jornadas de capacitación y formación de líderes– entonces, es que, en el afán por instalar un nuevo modelo de gestión, más participativa y alejado de los “vicios” de la antigua política que no permitía la participación, genera las bases para un nuevo tipo de clientelismo, o al menos una estructura semi clientelar, basado en la

distinción entre “buen” y “mal” vecino; o si se quiere, entre antiguos “dirigentes” y nuevos “líderes”. Se impone, por tanto, un criterio normativo que discrimina entre aquellos que pueden y no pueden ser parte de las dinámicas participativas del municipio, lo que revela una concepción de participación limitada, que muchas veces termina excluyendo las manifestaciones de conflicto y disenso que son parte fundamental de la deliberación y de la política democrática. La justificación de dicha postura se ilustra en el relato de uno de los funcionarios:

“Es que son gente que vienen de campamentos, tienen otra cultura. Asistencial, puta, vivieron gratis 10 años!!, es gente que viene de una toma que vivió 10 años gratis, le pagan la luz, el agua, no pagó dividendo, tienen plasmas de 42 pulgadas, uno dice: “pobrecitos”, está bien, pero es gente que no tiene como el hábito, o sea no digo todos, pero la gran mayoría está en ésa, claro, tiene un televisor grande, el autito” (Informante clave de los programas).

En consecuencia, una de las tensiones que aparece al analizar el discurso de funcionarios y dirigentes es esta zona gris de un grupo de vecinos y dirigentes que no son considerados por el municipio en tanto no se amoldan al tipo de gestión participativa que se quiere instalar. Lamentablemente, la muestra de dirigentes escogidos no permite profundizar este tema ya que la totalidad de ellos se mostraron en sintonía con las políticas participativas del municipio. Esto se condice con otros de los hallazgos ya mencionados, que dice relación con la escasa capacidad crítica de los dirigentes para evaluar su relación con el municipio y los funcionarios en lo que a gestión participativa se refiere. Como veremos en el último apartado, los alcances de estas tensiones que tienen lugar en el terreno de la implementación de las políticas participativas alcanzan el nivel de los beneficiarios y de toda la comunidad de Peñalolén, que es el nivel de actores en donde la implementación del modelo participativo muestra sus limitaciones más importantes.

1.3 Tercera parte: La participación en los distintos programas implementados

El análisis hasta aquí realizado ha intentado profundizar en aquellos aspectos que caracterizan la naturaleza de las tareas y la interacción que se establece entre funcionarios – operadores– y dirigentes –contraparte beneficiaria directa– en la arena de la implementación de los programas sociales seleccionados. A partir de esto, en el presente apartado se busca conocer los efectos que tienen los elementos recién analizados en el modo de ejercer la

participación y, por lo tanto, poner el foco de análisis en la relación establecida entre los dirigentes y la comunidad. Es decir, se observan las diversas perspectivas y racionalidades que los dirigentes sociales ponen en juego en la arena de la implementación, haciendo especial énfasis en las diferencias y similitudes que presentan los programas analizados.

Según lo señalado en esta investigación, la participación hace referencia a la incidencia de los ciudadanos en los procesos decisorios de la política pública, la cual puede variar desde una basada en el conocimiento y el procesamiento de información sobre el contenido de los programas –informativa– hasta la intervención plena en los procesos de toma de decisiones –de decisión–. Asimismo, la participación puede tener lugar en las diferentes instancias de la política social, ya sea en la etapa de diagnóstico, diseño, ejecución o evaluación. En efecto, se establece que un programa es plenamente participativo cuando la ciudadanía interviene con capacidad decisoria en todas sus instancias.

Si bien, el tipo de programas analizados en esta investigación tienen como orientación fomentar la participación de la población, es necesario recordar que las estrategias utilizadas en la implementación de cada uno de los programas definen y condicionan el carácter de la participación. Por ello, cuanto más complejos, variados y amplios son las condiciones a transformar y mayor es la interacción requerida para impactar estas condiciones, mayor es la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población (Martínez Nogueira, 2007).

A su vez, es necesario dejar claro que la acción de los funcionarios públicos es fundamental para la construcción de un espacio cada vez más participativo, en donde las diferentes etapas de la política pública contemplen instancias cada vez más decisivas y con mayor protagonismo de las comunidades beneficiarias de los programas. En este sentido, de la acción de los funcionarios dependerá el carácter que tome la participación, es decir, que se oriente a una de tipo ritual o simbólico o bien se convierta en un medio para el desarrollo de formas de colaboración y de acción que generen nuevos intercambios entre los actores y contribuyan al incremento de las capacidades sociales.

Sin embargo, no sólo la acción de los funcionarios determina el carácter participativo de las instancias de cada programa, sino que también es la comunidad organizada y no organizada

la que contribuye a que dichas instancias se activen y se genere el involucramiento. Aquí destaca el rol articulador que cumple los dirigentes de las organizaciones sociales – territoriales y funcionales– entre el municipio y la ciudadanía. Debido a la creciente importancia del rol mediador de las organizaciones y al escaso recambio de las directivas, los dirigentes se han posicionado como actores centrales en la arena de la implementación de programas de desarrollo de capacidades y servicios humanos.

1.3.1 Rol de los dirigentes

El rol de intermediación desempeñado por los dirigentes los convierte en los principales actores de participación de los programas de FC, PP y MB. En todos ellos, se observa un alto nivel de involucramiento ya que éstos participan no sólo informándose o dando su opinión, sino que también son gestores de soluciones, iniciativas y proyectos. A lo largo de la implementación de estos programas, se constata que parte importante de este rol intermediario pasa por la realización de gestiones individuales en el municipio orientadas a la tramitación de documentos, resolución de consultas y postulación de los proyectos. En este sentido, son ellos los que establecen relaciones directas con los funcionarios del municipio y, luego en distintas gradualidades, bajan y traspasan esa información a las bases.

En general, se constata que las organizaciones presentes en el territorio de San Luis tienen un funcionamiento altamente formalizado, constituidas en base a una estructura jerárquica; la mayoría cuenta con sedes sociales donde reunirse y, cada cierto tiempo, se realizan elecciones para definir sus directivas. Sin embargo, se deja entrever que detrás de estos aspectos formales se mantiene una escasa participación de las personas de las directivas y muy baja penetración en las bases sociales. En efecto, las reuniones se realizan para determinar el apoyo a una propuesta levantada por el dirigente, o bien para recolectar firmas y apoyo de los vecinos a un proyecto elaborado por el propio dirigente, lo que permite dar cuenta que la participación de las bases se incentiva en aquellos casos donde se requiere informar y legitimar los proyectos elaborados. Así, la estructura y formalización de las organizaciones se mantiene sin necesidad que las bases sociales se involucren en los diagnósticos y en la preparación de las iniciativas.

Lo anterior se observa claramente en la implementación de los Fondos Concursables, donde los mismos dirigentes señalan que son ellos los que elaboran de inicio a fin los proyectos que

se postulan. Para ilustrar este punto, incluso una de las dirigentes señala que ella ha participado en algunos fondos sin consultar previamente a la base social de su unidad. A diferencia de esto, en Presupuestos Participativos y Mesas Barriales se constata que la ciudadanía tiende a involucrarse mayormente en otras etapas de la implementación de los programas. Estos programas tienen a la base la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la etapa de diagnóstico, en el caso de los PP, y en la etapa de elaboración de los proyectos – objetivos y actividades– y ejecución, en el caso de las MB. Por lo tanto, los dirigentes requieren contar con la participación de las bases para que los proyectos o el funcionamiento de la MB logren los fines con que fueron planteados, lo que también presenta cierto rasgo de instrumentalización.

Una de las principales tareas del dirigente social –como mediador– es buscar soluciones a los problemas de las comunidades, lo que permite actuar como un articulador y facilitador de las políticas entregadas por el gobierno local. Debido a esto, los dirigentes distinguen su labor política de su labor social, identificándose mayormente con la segunda. En este sentido, el dirigente dice orientar su acción socialmente en tanto busca destinar la política social en favor de sus comunidades, teniendo a la base sus demandas. Sin embargo, dichas demandas, en general, son construidas y presentadas por los propios dirigentes, quienes según su criterio, definen las necesidades e identifican la solución de los problemas, buscando el apoyo y la aprobación de las bases. Por ello, parece relevante el ejercicio de las MB, pues involucran la mayor diversidad de organizaciones de territorio, tomando acuerdos en base a la discusión y el planteamiento de los distintos puntos de vista en torno a un diagnóstico compartido.

Las siguientes palabras muestran la autocrítica que algunos dirigentes realizan a la función que cumplen, principalmente, respecto a la capacidad que tienen para atender los problemas de la comunidad. Por un lado, se plantea que los dirigentes muchas veces se preocupan por asuntos muy particulares o también personales, que no atañen a la mayoría de las personas, lo que termina confundiendo y alejando la acción del dirigente de las preocupaciones de la comunidad. Y por otro lado, se plantea la dificultad por informar y consultar a la ciudadanía sobre los asuntos comunes ya que no existen las instancias necesarias para hacer llegar la información a la mayor cantidad de personas, no obstante, se destaca el papel que tiene la MB debido a la posibilidad que entrega de llegar a más organizaciones del territorio.

“Que tenga capacidad de preocuparse de lo macro, para preocuparse de lo que afecta a toda la gente de su sector, incluso de la comuna. No, no de la cosa pequeña, de la cosa sola del vecino, sino de los vecinos. Entonces, los dirigentes sociales, los dirigentes suelen caer en la cosa pequeñita, o se ponen como prioritario a veces su problema personal y no se dan cuenta que hay un problema que puede verse más general. Por ahí de repente hace falta, por eso yo digo que somos nosotros mismos los que necesitamos ver cómo solucionamos esas cosas. O sea, cómo nos superamos” (Dirigente, Presupuestos Participativos).

“Y de repente tampoco es favorable estar haciendo y haciendo reuniones. O sea, una vez al año hacer una reunión de junta de vecinos y lo demás es más que nada lo que convence al dirigente persona a persona. Que conversa con la vecina, que va conociendo la opinión y por eso te puede retransmitir la opinión de los vecinos porque el dirigente conversa con la gente, con los vecinos, pero no son acuerdos de asamblea los acuerdos que se hacen. Aquí yo creo que la gente que participa sabe, porque son, conversamos de que estamos en la mesa barrial” (Dirigente, Mesas Barriales).

Según lo señalado por los entrevistados, los FC tienden a fortalecer principalmente la figura del dirigente, no sólo porque responden a necesidades que ellos mismos han definido, sino que también porque consiguen el reconocimiento de las bases sociales. Si bien los dirigentes no reciben gratificaciones económicas por su labor, ellos esperan recibir otro tipo de incentivos, que son más bien de carácter simbólico (Arriagada, 2013). Es posible observar en las palabras del dirigente las expectativas que mantiene, que busca la valoración, el afecto, y el agradecimiento por el esfuerzo con que se ha trabajado por la comunidad.

Paralelamente, los dirigentes tienden a recriminar a las comunidades por el bajo nivel de involucramiento en las diversas tareas que implica mejorar la calidad de vida de las comunidades. Los dirigentes señalan que son ellos los que se llevan todo el trabajo y la responsabilidad que envuelve postular a un proyecto o realizar actividades. Sin embargo, al mismo tiempo plantean que gracias a la gestión que ellos realizan, las cosas han funcionado y los problemas se han ido resolviendo. Esto da cuenta, de manera implícita, que su retiro o ausencia traería como consecuencia la desaparición de los beneficios, aduciendo que ellos son los únicos responsables del éxito de los proyectos. De hecho, cuando una de las dirigentes se refiere a la postulación del proyecto, habla en primera persona, señalando que ella –y no nosotros– se ganó el proyecto.

“[Los fondos concursables] Fortalecen a los dirigentes porque al ganarse proyectos el

dirigente está mejor capacitado, mejor valorado por los mismos vecinos, de que ganaste el proyecto. Yo creo que es eso, que somos capaces los dirigentes de hacer algo y pelear por algo, y hacer proyectos y que tenemos buena relación con la municipalidad” (Dirigente, Fondos Concursables).

“Me quiere mucho la gente, es una de las grandes cosas, una de las cosas que deje, cuando deje de ser dirigente, me va a quedar el aprecio de la gente, porque se dan cuenta del trabajo y eso a uno lo fortalece mucho” (Dirigente, Fondos Concursables).

“Lancé el proyecto pero quedé conforme que no salió, porque el problema me lo llevo yo, desgraciadamente la gente pide y pide, pero son los dirigentes los que se están llevando la mayoría de los problemas” (Dirigente, Fondos Concursables).

Ahora bien, se observa en las palabras de algunos dirigentes un nivel de desacople entre las expectativas que tienen de la participación de las bases sociales y las expectativas que tienen de su propia labor en el contexto de los programas analizados. Los dirigentes reconocen la relevancia que tiene la corresponsabilidad en el discurso municipal para el logro de los objetivos que cada programa se plantea; ellos tienen una buena percepción de la corresponsabilidad como orientación para la acción, incluso han incorporado este discurso como una práctica al interior de sus comunidades. Sin embargo, también se espera que la participación de los dirigentes en las reuniones de trabajo sea más limitada, lo que facilita un mayor nivel de complementariedad entre los discursos y, por lo tanto, mayor probabilidad de llegar a acuerdos y coincidir en ideas e iniciativas.

Si bien los dirigentes han adoptado el ejercicio de la corresponsabilidad al interior de sus organizaciones y comunidades, también se reconoce que los acuerdos y las iniciativas son mejores cuando la participación de los dirigentes y/o los ciudadanos es limitada.

“Y aquí se ha promovido mucho el tema de la corresponsabilidad, entonces es una palabra que a nivel de municipio el alcalde la emplea mucho y yo creo que se ha ido integrando en la gente eso. Ya: usted quiere esto pero ¿qué pone usted para conseguir eso? Entonces la gente tiene que sacar el compromiso y trabajar” (Dirigente, Mesas Barriales).

“Bueno, yo valoro, digamos, compartir con los demás dirigentes de acá, demás vecinos, que podamos trabajar en equipo, que podamos complementarnos bien porque es difícil de repente, cuando hay muchos dirigentes es más complicado todavía, entonces, yo encuentro que esa parte ha sido súper buena porque entre menos dirigentes hay mejores ideas, se puede trabajar más en profundidad porque cuando hay muchos cuesta ponerse de acuerdo,

entonces, acá hay más posibilidad de ponerse de acuerdo entre dirigentes, aparte que como este es un sector, a veces al dirigente que está acá no le interesa” (Dirigente Mesas Barriales).

De esta manera, se puede apreciar que los dirigentes están muy preocupados por atender los asuntos de la comunidad y resolver los problemas que los aquejan. Para ello, los dirigentes se involucran en la implementación de los programas analizados, actuando como intermediadores entre la demanda social y la oferta municipal. En el caso de los Fondos Concursables, se constata que los dirigentes se encargan de levantar los proyectos y realizar las postulaciones con gran dedicación y trabajo, acercándose a las bases sólo cuando requieren la aprobación de los proyectos o el apoyo a través de firmas o dinero extra; ellos mantienen excelentes relaciones con las vecinas y vecinos y afirman que ellos están muy conformes con la gestión que han realizado, los aprecian y reconocen su esfuerzo. Al observar el rol que cumple el dirigente en el marco de los Presupuestos Participativo, se constata un mayor interés por parte de los dirigentes por involucrar a las comunidades, poniendo especial énfasis en la etapa de votación y ratificación popular; en este sentido, mientras el interés de los dirigentes se centra en difundir y ganar apoyo en los proyectos, se desatienden procesos tan relevantes como son la identificación de necesidades comunes y definición de actividades. Al respecto, el programa al involucrar un proyecto en términos competitivos se establecen relaciones de mutua dependencia entre los dirigentes y las bases sociales, los dirigentes elaboran y difunden los proyectos y las bases entregan su voto.

El caso de las Mesas Barriales es diferente ya que, por una parte, los dirigentes reconocen que son espacios donde se reúne una gran diversidad de organizaciones y se utiliza una metodología de trabajo que favorece la comunicación y la toma de decisiones a través de la discusión y el debate. Si bien se constata que son los funcionarios y dirigentes más antiguos quienes participan y monopolizan la discusión en mayor medida que las bases sociales, las Mesas impulsan una plataforma que es clave para el funcionamiento de los otros programas analizados. Las Mesas Barriales otorgan una estructura de funcionamiento que favorece un mayor contacto entre las organizaciones de base y sus dirigentes, y puedan –desde un espacio basado en relaciones horizontales– plantear temas, proponer iniciativas y definir prioridades. En algunos casos, se observa que las Mesas permiten la elaboración de Fondos Concursables

y Presupuestos Participativos, poniendo a disposición de la ciudadanía –organizada y no organizada– la estructura de la Mesa Barrial.

Finalmente, detrás de cada acción concreta es posible identificar algo que está más allá de lo manifiesto y que tiene que ver con estilos y culturas sociopolíticas en juego. Según los conjuntos de acción planteados por Villasante, las acciones de los dirigentes y las relaciones que establecen con las bases pueden tender hacia procesos clientelares o emancipatorios. Al respecto, podemos identificar la acción de los dirigentes en el marco de los programas analizados con una relación de gestión Solidaria o Gestionista, la que a su vez presenta algunos elementos propios del modelo de relación Popular de base o Ciudadanista. Principalmente, los fondos concursables, pero también los presupuestos participativos y las mesas barriales, mantienen una mayor densidad de relaciones hacia el poder para gestionar servicios y beneficios, lo que va en detrimento de las relaciones que se mantienen con la base social. Ninguno de los tres programas está totalmente desconectado de la comunidad territorial, no obstante se constata una relación de escasa participación y de carácter más instrumental. En los casos analizados los dirigentes logran coordinarse con las bases y permiten que reciban beneficios disponibles en la oferta municipal, sin embargo, el discurso de los dirigentes está más próximo de la gestión municipal que de las bases.

A diferencia de los fondos concursables, los presupuestos participativos y las mesas barriales mantienen aspectos provenientes de la relación Popular de base o Ciudadanista, en tanto se constata una mayor coordinación entre dirigentes y sectores de base para la elaboración y elección de proyectos concretos. Por una parte, los PP exigen la movilización de recursos desde abajo, en que distintos grupos coincidan y se coordinen en iniciativas específicas – algunos las impulsan, otros se suman y apoyan–; aquí las relaciones con la gestión municipal suele ser de negociación y colaboración, pero también de confianza, lo que se diferencia de las relaciones ciudadanistas puras. Si bien el proceso de elecciones que contemplan los PP permite que la ciudadanía se empodere mayormente en esta fase, el proceso de funcionamiento en general sostiene prácticas que buscan reunir intereses y fuerzas para conseguir que los proyectos que ellos han diseñado se ejecuten; además, cuando la coordinación se logra con comunidades no organizadas también indica que la participación se hace más sustantiva y menor formal.

Por otra parte, las MB tienden a sostenerse sobre relaciones ciudadanistas, aunque también presentan algunos rasgos de las relaciones de gestión solidaria o gestionistas. Si bien las mesas barriales son un espacio instalado por el municipio, el funcionamiento de las mesas se establece a partir de la movilización de fuerzas de los diversos sectores de base organizados y no organizados, quienes buscan dar cuenta de los problemas que los aquejan y, por lo tanto, cogestionar iniciativas en beneficio de la comunidad. En este sentido, a pesar de basar su trabajo en relaciones de confianza –que muchas veces tienden hacia el clientelismo–, las mesas barriales tienen la virtud de favorecer la constitución de redes sociales más densas entre las distintas agrupaciones que participan. En este sentido, dependiendo de la capacidad articuladora y autonomía de los actores que se reúnen en una mesa barrial, será mayor o menor el potencial emancipador de la mesa.

1.3.2 Nociones y ejercicio de participación

La participación procura ser incorporada a través de diversos mecanismos en las distintas etapas de la política pública, asociándola a la transparencia de la gestión, a la activación de la sociedad civil y al reconocimiento de derechos ciudadanos (Martínez Nogueira, 2007). Así, la participación plantea importantes desafíos no sólo a la gerencia municipal, sino que también a las prácticas de los dirigentes y al modo de establecer vínculos con las bases sociales.

En términos generales, se constata un gran compromiso y participación de los dirigentes sociales en la implementación de los programas en sus diferentes etapas y, a su vez, una escasa participación de las bases sociales, involucrándose fundamentalmente en las etapas de diagnóstico y planteamiento de demandas. Esta participación varía según el tipo de programa analizado, así como también cambia los elementos la noción de participación que tienen los dirigentes mantienen.

En el marco de los Fondos Concursables, se constata que la noción de participación manejada por los dirigentes sociales tiende a ser bastante instrumental ya que la entienden como una actividad vinculada a la obtención de fondos públicos para la ejecución de los proyectos elaborados por los dirigentes sociales. En este caso, a lo largo de la implementación del programa se observa como principales actores a dirigentes y funcionarios, quienes se relacionan en todo el proceso que implica la postulación a los proyectos, dejando al margen

a las bases sociales, quienes intervienen sólo en aquellas oportunidades en que deben apoyar las propuestas levantadas por los dirigentes. Es decir, las bases son convocadas a participar bajo una modalidad informativa y consultiva. Por otra parte, y en vista de la baja participación y apoyo de las bases en los proyectos, se constata que la gestión municipal ha introducido una nueva exigencia para que las propuestas levantadas por las organizaciones que postulan a los fondos concursables sean aceptadas y legitimadas por las bases, las demandas deben estar ratificadas por la población por medio de asambleas de información y consulta. Finalmente, es importante destacar que los Fondos Concursables están dirigidos sólo a la ciudadanía organizada formalmente, lo que genera inmediatamente la exclusión de toda la población que no participa en dichas organizaciones y que, por lo tanto, no se siente representada en las iniciativas que ellos impulsan.

“Participar es apoyar a sus dirigentes en las actividades que los dirigentes desarrollan, o sea desarrollar en conjunto, cada actividad desarrollarla en conjunto. Para mí eso es, los convoco acá, vienen y eso es participar, para mí participar es estar interesado en lo que se está haciendo, sus dirigentes y los dirigentes con el municipio, esa es la relación que hay (...) Acá quedaron muy felices con el proyecto que nosotros ganamos y cambió la vida totalmente” (Dirigente, Fondos Concursables).

“Ahora, en este minuto hay que hacer una Asamblea y la necesidad que los vecinos quieran, en el momento que postulamos lo decidimos nosotros los dirigentes [Porque en ese tiempo ¿no habían asambleas?] No, es que ahora están exigiendo que los dirigentes hagan asambleas y que la mayoría de la asamblea decida qué es lo que quiere (...) Porque en algunos casos han pedido juegos y los juegos no satisfacen a toda la mayoría (...) En esto nos favoreció a todos, o sea también la gente quedó conforme (Dirigente, Fondos Concursables).

La participación en los Presupuestos Participativos difiere en algún grado de la situación anterior. A pesar que los dirigentes señalan que la participación de las bases sociales es escasa, ellas son involucradas en el diagnóstico del problema, en el planteamiento de la demanda, pero fundamentalmente en la toma de decisiones. Al ser consultadas bajo la modalidad de elecciones populares, las bases sociales no sólo son informadas y consultadas respecto a la solución de sus demandas, sino que también deciden respecto a una parte del presupuesto municipal destinado a resolver dichas demandas, cumpliéndose en cierto grado el rol de contraloría social que ha sido señalado por algunos autores (Peroni, 2009). Si bien

los presupuestos participativos permiten que las bases incidan directamente en la toma de decisiones, también se observa que la elección popular se erige como el momento más importante del proceso participativo –representado en la figura del voto–, donde la discusión sobre las prioridades en reuniones y asambleas pierde relevancia y valor.

“Participar es decidir. Entonces, nosotros participamos porque tenemos... pero eso nos da derecho a decidir sobre cosas, eso es lo principal (...) Es que toda organización debe ser una instancia para decidir. Cada organización en el tema que... para lo que fue creada, tiene que tener...si no tiene decisión propia, si no tiene propuesta, no se justifica. Entonces... para nosotros es, para mí es, decidir, eh, tener...personalidad como organización. Eso, principalmente” (Dirigente, Presupuesto Participativo).

“La gente es poco participativa, pero la que participa se compromete. Acá nosotros tenemos gente bastante comprometida, o sea nosotros decidimos hacer cosas y no nos fallan las cosas. Y en una nosotros hicimos, en conjunto con otras organizaciones, a nivel de mesa barrial, esta organización que tenemos, que también somos representantes de diferentes organizaciones” (Dirigente, Presupuesto Participativo).

En el marco de las Mesas Barriales los dirigentes señalan que si bien la participación de las bases sociales es escasa, las organizaciones que asisten son muy variadas y rescatan la diversidad del territorio, lo que favorece a que el espacio otorgado por las mesas esté a disposición de las distintas demandas y propuestas presentes en la población. En este sentido, la figura del funcionario que opera dentro de la mesa es, para uno de los casos, simplemente un facilitador de procesos cuyos protagonistas son las bases y dirigentes participantes, mientras que, para el otro caso analizado, el facilitador es la persona que dirige la mesa, da la palabra y se posiciona como el principal moderador. Esta situación dependerá del interés y capacidad del funcionario por delegar sus funciones y entregar el poder de gestión y operación a los dirigentes y bases sociales; esto no quiere decir que pierda su papel determinante en el proceso de implementación: la preservación del sentido, la movilización de recursos y la administración de los aportes técnicos continúan siendo responsabilidades irrenunciables (Martínez Nogueira, 2007).

Por otra parte, se constata que los dirigentes de las organizaciones del territorio son los principales actores en el diagnóstico del problema, en el planteamiento de la demanda, en la formulación de programaciones participativas y en la cogestión de recursos para algunas actividades. Así, se identifica que el funcionamiento de la Mesa Barrial tiene procedimientos

menos formalizados y estructurados que los Fondos Concursables y Presupuestos Participativos, lo que entrega mayor incertidumbre al proceso y también es más dependiente de la voluntad del funcionario o de la capacidad de los dirigentes y bases sociales para articular y negociar sus demandas y propuestas. Finalmente, los dirigentes señalan que la participación, se asocia a una idea de integración y de involucramiento en las actividades de la organización social relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida barrial; no obstante, esto es contrastado con la realidad que los dirigentes revelan respecto a que las personas no participan cuando no hay actividades específicas planificadas.

“La relevancia que puede tener una Mesa Barrial es su plurifunción, la amplitud y plurifunción que tenga, en donde allí se haga participar a todos y las propuestas y demandas que allí emanen sean del conjunto de la... de esa manera, cierto, se va a lograr una mayor identidad y empoderamiento de las personas y organizaciones que participan en esa Mesa Barrial. Aquí nosotros no queremos que nada sea preparado ni tampoco manejado” (Dirigente, Mesas Barriales).

“En la mesa barrial se da bien, pero, de repente, como en toda instancia, puede ser que, no necesariamente, la persona representa a la organización pero la persona es integrante de la organización. Entonces, depende de cómo cada cuadro plantee al resto, si es representante general, que no es que es que se haga una asamblea en la junta de vecinos o en el centro cultural, y se le plantee a los socios ‘mire se creó una mesa barrial, nosotros les pedimos una autorización como dirigente para participar’. No. Se invita al dirigente a participar, en las mesas barriales no son sólo los dirigentes, puede ser cualquier vecino el que puede participar. Eh, pero obviamente, que ellos parten de la invitación a los dirigentes sociales. Se invitó al dirigente social, el dirigente social dijo que sí o que no, fue o no fue, pero... no tenemos esa costumbre de que la representatividad sea real porque se consultó a las bases” (Dirigente, Mesas Barriales).

“¿El concepto participación? Integración po’, integración de los vecinos, eso. Que se integren en las actividades que uno realiza y en todo lo que tiene que ver con nosotros como comunidad, eso. Participación, integración, es fundamental porque si yo no me integro a poder participar con mis vecinos no voy a poder realizar nada, entonces, si no hay eso no se puede trabajar” (Dirigente, Mesas Barriales).

“Mire, la participación para mí es la incorporación del vecino en todo lo que dice relación el accionar de la organización social en torno no solamente a los problemas sino también al mejoramiento de la calidad de vida que usted lleva, en donde seamos capaces de llevar a cabo celebraciones a través de actividades, de las fechas, símbolo sobre todo de la

organización social como también de la fundación de comuna (...) para que se pueda tener una participación más real y formal con el acontecer de vida diario de su comunidad” (Dirigente, Mesas Barriales).

A modo de resumen, en el siguiente Cuadro, se muestra el tipo de participación alcanzada por la ciudadanía organizada y no organizada en las diferentes etapas de la política social a partir del discurso de los actores³⁰.

Cuadro N° 12

	PASIVA			ACTIVA		
	Instrumental	Informativa	Consultiva	Gestionaria	Como control	Como empoderamiento
Diagnóstico y planteamiento de demandas		FC		PP – MB		
Identificación de objetivos		FC		PP – MB		
Diseño del proyecto			FC – PP	MB		
Asignación de recursos		FC	MB		PP	
Ejecución				FC – PP – MB		
Monitoreo y evaluación		FC – PP	MB			

Fuente: Elaboración propia.

³⁰ Cabe mencionar que al preguntarle a los actores por la implementación de los programas, salieron a la luz elementos sobre las otras etapas de dichos programas. Es en base a estas opiniones, y no a un análisis exhaustivo de las demás etapas (diagnóstico, diseño, asignación de recursos, etc.) –que no constituyen el foco de esta investigación–, que se procedió a categorizar las tres instancias participativas en la matriz.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

Al introducir el enfoque de derechos en las políticas públicas se reconoce el papel público de los procesos de elaboración de políticas y la participación de la ciudadanía como un derecho en sí mismo y un factor clave para comprender a los sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. En este sentido, en un esfuerzo por contribuir a la reflexión sobre las políticas públicas y la articulación de actores sociales a nivel local es que la presente tesis se propuso identificar los límites y posibilidades para la generación de políticas tendientes a una participación empoderada en la arena de la implementación en la comuna de Peñalolén. Este objetivo logró ser respondido a partir del análisis de los discursos de distintos actores presentes en el territorio –funcionarios y dirigentes sociales–, que interactúan en el terreno de la implementación de los programas de Fondos Concursables, Presupuestos Participativos y Mesas Barriales.

En primer lugar se determinó que los tres programas analizados se corresponden, en términos de la tipología desarrollada por Martínez Nogueira, a aquellos de Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social. En efecto, los tres programas mostraron tener, en general, una discrecionalidad relativamente elevada de los receptores –es decir, funcionarios municipales–, tareas definidas según las necesidades o situaciones del receptor –es decir, la ciudadanía organizada y no organizada del subsector de San Luis–, media o baja formalización en los procedimientos y estandarización de las tareas, participación directa del receptor en la aceptación y aplicación de la intervención e interacción media o elevada con el receptor, aunque con diferencias entre los programas analizados.

Tal como se vio, es posible plantear una especie de gradiente al interior de este tipo de programas, que va desde los Fondos Concursables a las Mesas Barriales, en donde los primeros se caracterizaron en presentar una menor discrecionalidad del operador, menor heterogeneidad de las tareas, es decir, mayor programabilidad, formalización y uniformidad en la prestación de los servicios y, al mismo tiempo, menor interacción entre los actores; mientras que las Mesas Barriales presentaron mayor heterogeneidad, menos rutinización y

estandarización de las tareas y, también, mayores niveles de interacción entre operadores y receptores.

En cuanto a las posibilidades para generar una política local tendiente a una participación más empoderada se constató, por una parte, la percepción de un cambio significativo entre la administración anterior y la administración de Claudio Orrego –entonces alcalde de la comuna–, en términos de una voluntad por implementar políticas y programas basados en una mayor participación de la ciudadanía. La alta valoración que tienen, tanto funcionarios como dirigentes, es un aspecto transversal a las tres instancias analizadas. En el caso de los funcionarios, ese alto nivel de valoración constatado en sus relatos se traduce en una aceptación, compromiso y compenetración de la ideología que sustenta los programas, lo que se refleja claramente en la idea de corresponsabilidad. Para el caso de los dirigentes, esa valoración se refleja en la disposición que muestran a trabajar y colaborar en el funcionamiento de las distintas etapas de los programas analizados, a establecer buenas relaciones con los funcionarios y, también, a fortalecer los lazos con la comunidad y hacerlo participar con el fin de utilizar los recursos que los programas brindan.

Por otra parte, para contrarrestar las incertidumbres propias de los programas con alta interacción con el receptor y excluir las eventuales relaciones clientelares, se constató en el relato de operadores y receptores la elaboración e implementación de procedimientos más formales, que buscaban la estandarización de la oferta municipal y la sistematización de la demanda, y el establecimiento de medios de comunicación más expeditos entre operadores y receptores. A pesar de la formalización de las tareas y entrega de prestaciones, los operadores se han encargado de realizar una constante interpretación de la especificidad de las situaciones o necesidades y, al mismo tiempo, han flexibilizado estos procedimientos para adaptarlos a las condiciones reales de los receptores, garantizar el buen funcionamiento de los programas y mejorar los canales de participación. En este sentido, se observó que la gestión de los operadores establece prácticas que estimulan el ejercicio de la autoobservación del equipo profesional y, en consecuencia, llevan a cabo la sistematización de aprendizajes.

A su vez, se constató un alto grado de horizontalidad en el modelo de gestión, lo que genera y estimula relaciones de colaboración entre el receptor y los funcionarios, reduciendo la asimetría de poder propia de las intervenciones profesionales.

Respecto a los límites para generar una política local tendiente a una participación más empoderada se constataron, por un lado, dificultades económico-administrativas relacionadas con la escasez de recursos financieros y humanos y la incompatibilidad de jornadas de trabajo con labores propias de las instancias participativas analizadas, que impiden tener equipos de profesionales más robustos y, por lo tanto, una mayor capacidad para enfrentar las incertidumbres que este tipo de programas generan. Si bien el equipo de operadores del Departamento de Gestión Comunitaria ha tenido una preocupación por generar procedimientos estandarizados y tareas específicas en la implementación de los programas, se constató una escasa aplicación de metodologías de sistematización e instrumentos de evaluación, lo que deja a criterio y voluntad de los funcionarios el resultado de las intervenciones –esto se refleja muy bien en el caso de las Mesas Barriales–, lo que eventualmente puede generar asimetrías de poder entre los operadores y receptores. Asimismo, esto plantea un desafío para la gestión, ya que este tipo de iniciativas, que no están relacionados con carencias y necesidades básicas, quedan sujetos al presupuesto municipal anual y, por ende, sujetos también a las contingencias financieras de la administración. De hecho, debido al terremoto ocurrido el año 2010, para ese año se suprimió la implementación de los Presupuestos Participativos, restringiendo la sostenibilidad y continuidad del programa.

Por otro lado, resultado de la adopción de esta idea de implementación participativa de los programas basada en la corresponsabilidad, se identificó la generación de fenómenos de exclusión de conflictos y de, eventuales actores que representen tales conflictos. Desde el punto de vista de la gobernanza, lo que se hace más bien es eliminar la posibilidad de fortalecer los espacios democráticos y no incorporar la heterogeneidad de actores a los procesos de toma de decisiones cada vez más complejos y dinámicos. Con esto se genera en el relato de funcionarios y dirigentes la distinción entre el buen y mal vecino, lo que permite dar fundamento y legitimar el ideario tras la corresponsabilidad y, por lo tanto, el modelo de exclusión presente que determina quiénes pueden participar y quiénes no.

Junto a lo anterior, con el propósito de acabar con las políticas asistencialistas, que persistían con anterioridad en la comuna, es que se intenta imprimir una racionalidad técnica a lo que antes sólo era, en donde antes primaba una racionalidad políticas asistenciales y con

marcados rasgos clientelares. Aparece entonces, como vimos, la idea de corresponsabilidad, que es planteada desde una racionalidad política –que la posiciona como un elemento central dentro de la implementación de políticas públicas en la comuna–, pero que muchas veces aparece también en el discurso de los funcionarios reducida a una mera racionalidad técnica, cuando el énfasis se pone en el buen funcionamiento de los proyectos o cuando se erige como criterio de evaluación para la adjudicación de fondos.

El problema que aparece como un obstáculo para la participación de la comunidad en los asuntos públicos que le competen tiene que ver con el hecho que la concepción de dirigente que se trata de instalar se reduce a inculcar valores que coinciden con el relato del “buen vecino”. Bajo esta distinción, se encontró una tensión que limita la participación para quienes no comparten el estilo y la interpretación que el municipio realiza de lo que es un “buen dirigente”. Esta práctica de exclusión, sumado a los lazos personalizados entre dirigentes y funcionarios, constituye la base para una estructura semi clientelar, considerando sólo uno de los aspectos que entraña el complejo fenómeno del clientelismo, como lo es el nivel de personalización de los vínculos, y siempre y cuando se tenga presente la acepción previamente examinada que propone Durston, donde la figura pragmática del bróker suple a la clásica figura del patrón y donde el clientelismo no se reduce simplemente a una “compra de votos”.

Ahora bien, como se revisó en los antecedentes, se sabe que en general en Chile la participación tiene un carácter más bien instrumental, limitándose a generar instancias participativas basadas en la información o la consulta. En efecto, esta tesis no pretendió determinar el tipo de participación presente tras los programas analizados, sino más bien se orientó a identificar lo que subyace en términos sociales en la articulación de los actores que se encuentran en el terreno de la implementación. He aquí la relevancia y pertinencia del enfoque de interfaz, que a través de la observación de formas emergentes de interacción, procedimientos, tipos de discurso y estrategias prácticas permite comprender el concepto de intervención planificada como un espacio en continua construcción social, negociación y tensiones entre los diversos actores, y no como la mera aplicación de un plan de acción diseñado en las lejanas cúpulas de la política social estatal (Duhart, 2006). Lo importante es notar que lo que ocurre en el terreno de la implementación es una suerte de réplica del estado,

el funcionamiento y los límites de la política representativa a nivel país, lo que queda muy bien ilustrado en los Presupuestos Participativos. Lo que se observó es que los dirigentes comienzan a tomar la figura de representantes, alejados de una base social que los apoye o que trabaje con ellos y que trascienda de la mera recepción de beneficios; ellos han aprendido muy bien cómo funciona el modelo de gestión municipal, conocen los procedimientos, la estructura jerárquica y la diversidad de gestiones que deben realizar para conseguir los fondos. Pese a que en el relato de los funcionarios se constató un nivel medio alto de participación en los programas analizados, eso dice muy poco respecto al carácter de la participación de la ciudadanía en términos concretos, al tipo de demandas levantadas, a los procesos deliberativos en curso, a cuestiones que atañen al gobierno local y que al mismo tiempo lo trascienden.

Los límites metodológicos presentes en esta investigación dicen relación, fundamentalmente, con la selección y tamaño de la muestra. Si bien los temas tratados y analizados en este estudio alcanzaron el punto de saturación de información, hay un conjunto de temas relatados por dirigentes y funcionarios que no consiguieron una saturación suficiente por lo que se decidió no considerarlos en el análisis. En este sentido, se constató que el número de entrevistas realizadas a funcionarios y dirigentes fue insuficiente para lograr una comprensión teórica de los otros temas relevantes, tales como la percepción y evaluación sobre el diseño de los programas, la percepción sobre las organizaciones y agrupaciones que no participan y que se mantienen al margen de los procesos institucionales (movimientos sociales vinculados al problema de la vivienda), problemas y conflictos que trascienden el territorio local, entre otros. Asimismo, al considerar el objeto de estudio de esta investigación resulta necesario ampliar la muestra e incorporar al estudio un número de entrevistados provenientes de las bases sociales, que sean parte de los procesos participativos implementados por el municipio y que se encuentren marginados de estos, de tal modo de rescatar su relato y enriquecer el análisis en cuanto a los límites y posibilidades de la participación en el ámbito de la implementación de los programas analizados y a la interacción que se genera entre funcionarios, dirigentes y bases sociales en ese espacio.

Resulta necesario explicitar que el análisis de la implementación de los Presupuestos Participativos se acotó a la única experiencia que funcionarios y dirigentes han tenido en

Peñalolén al momento de ser realizada la investigación. En este sentido, emerge la inquietud por elaborar futuras investigaciones que den cuenta de la implementación de los Presupuestos Participativos, considerando los procesos de aprendizaje y, también, los conflictos y dificultades surgidos en el terreno de la implementación.

En virtud de los hallazgos de este estudio, resulta indispensable ampliar la idea de participación ciudadana en el terreno de la implementación de los programas sociales. Si bien la voluntad de la gestión municipal ha sido incorporar la participación a las distintas fases de la política social con un fin técnico que busca aumentar la calidad de las políticas, generando mayor eficiencia –en tanto la comunidad contribuye con recursos– y mayor eficacia –en tanto la participación de la comunidad supone mejores resultados–, los instrumentos destinados al involucramiento de los beneficiarios a la gestión directa de los programas han mantenido la idea de que el papel del ciudadano sólo se milita a recibir y usar los servicios y no amplía el campo de acción, que implicaría controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones, y colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. En este sentido, la preocupación por eliminar prácticas clientelistas y asistencialistas es un paso hacia adelante. No obstante, la distinción entre buenos y malos vecinos que funcionarios y dirigentes realizan sólo contribuye a una idea de participación ciudadana limitada, en la que se excluyen aquellos grupos que representan el conflicto y la diversidad –rasgos propios de la sociedad civil–, lo que va en contra del principio democrático de participación. Así, el desafío supone ampliar el espacio decisonal en la implementación de los programas sociales para incorporar a aquellos intereses organizados y no organizados que actualmente están siendo excluidos.

Se puede afirmar, entonces, que este tipo de estudios contribuyen a la reflexión sobre el ejercicio de las políticas públicas, la acción de los ciudadanos en el campo de la implementación social, y la democratización de aquellos espacios locales donde las iniciativas municipales no logran integrar a la diversidad de actores presentes en el territorio. El asunto de la articulación de actores lleva la discusión al espacio local y recupera el rol político e inclusivo que le corresponde jugar al municipio y a los actores políticos frente a la ampliación de las agendas locales provocada por el nuevo entorno abierto y globalizado (Montecinos, 2007). En este sentido, el nuevo paradigma tiene la preocupación por establecer

herramientas y procedimientos que descansen en la cogestión, el control social, la consulta vinculante, es decir, en instrumentos que incentiven la participación ciudadana.

CAPÍTULO VI: BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2007). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. In M. P. Ximena Erazo, *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Volumen I*. Santiago: LOM Ediciones.
- Alonso, O. (2004). La lógica de los actores y el desarrollo local. *Revista Pilquem. Sección Ciencias Sociales*, VI(6).
- Andréu, J. (2001). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. España: Centro de estudios andaluces. Obtenido de <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Arnstein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana. *JAIP*, 216-224.
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local. *Polis*.
- Atria, R. (2003). Reflexiones sobre el capital social. En R. Atria, M. Siles, I. Arriagada, L. Robinson, & S. c. Whiteford, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 579-590). Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.
- Barozet, E. (2006). Relecturas de la noción de clientelismo : una forma diversificada de intermediación política y social. *Ecuador Debate*, 77-102.
- Canales, M. (2006). *Metodología de Investigación Social. Santiago de Chile LOM*, Pp. Santiago: LOM Ediciones.
- CLAD. (1998). *Una nueva gestión para América Latina*. Venezuela: CLAD.
- Cohen, D. (2001). *Nuestros tiempos modernos*. Barcelona: Tusquets.
- Cohen, E., & Martínez, R. (2004). *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Manual, CEPAL, División de Desarrollo Social.

- Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cunill, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad. *Gestión y Política Pública*, XVIII (1).
- Delamaza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales 1990-2004. *Revista Política N°43*, 105-148.
- Delamaza, G. (2005). *Tan lejos tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología*(23), 11-37.
- Delamaza, G. (2010). *Mapa de Actores Regionales Estratégicos y su Articulación con el Sector Público para la Descentralización, en Tres Regiones de Chile*. Santiago.
- Doña, K. (2006). *Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994-2003)*. Documentos de Apoyo Docente, Universidad de Chile, Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos .
- DOS. (2008). *Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 - 2010*. Santiago: DOS.
- Duhart, D. (Noviembre de 2006). Encuentros y Desencuentros en la Interfaz Agencias Públicas-Comunidades. (MIDEPLAN-FACSO, Ed.) *Identidad, Comunidad y Desarrollo*, 179-195.
- Durston, J. (2005). El clientelismo político en el campo chileno (primera parte). *Ciencias Sociales Online*, 1-30.
- Espinoza, V. (2003). *Ciudadanía y participación en las políticas públicas. Dos casos chilenos. Documento de Síntesis Estudios de Caso Claspo 2003*. Santiago.
- Espinoza, V. (2004). De la política a la participación ciudadana en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política*(43), 149-183.

- Fernández, M. I. (2005). *Ciudadanía, políticas públicas y bienestar: el Estado social chileno y las posibilidades de desarrollo de la ciudadanía*. Tesis para optar al grado de Doctor en Sociología, Universidad de Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Barcelona.
- Fernández, M., & Ordóñez, M. (2007). *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007, Caracterización de los compromisos. Taller de titulación*. Santiago: Instituto de Sociología, PUC; Corporación Innovación y Ciudadanía.
- Garretón, M. A. (2004). De la transición a los problemas de la calidad en la democracia chilena. *Política*(42), 179-206.
- Garretón, M. A. (2007). *Del postpinochetismo a la sociedad democrática: globalización y política en el bicentenario*. Santiago: Debate.
- Gentes, I. (2006). Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. *América Latina Hoy, Volumen 42*, 61-91.
- Gobierno de Chile. (n.d.). *Chile Crece Contigo*. Retrieved 2011 йил 08-Abril from <http://www.crececontigo.gob.cl/sobre-chile-crece-contigo/que-es/>
- Gobierno de Chile. (n.d.). *Consejo para la Transparencia*. Retrieved 2011 йил 8-Abril from <http://www.consejotransparencia.cl>
- Gobierno de Chile. (n.d.). *SERNAM*. Retrieved 2011 йил 8-Abril from <http://www.sernam.cl>
- Gomá, R., & Blanco, I. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, 5-42.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana . *International Journal of Good Conscience*, 179-193.
- Habermas, J. (2008). *El discurso filosófico de la modernidad*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Hernández, M. I. (2002). Los servicios públicos un tema reciente, un debate inconcluso. *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 12(34), 231-236.

- Katzman, R., & Filgueira, C. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo: CEPAL.
- Lechner, N. (1990). *¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana*. Santiago: FLACSO –CHILE.
- Lechner, N. (2006). *Obras escogidas. Tomo I*. Santiago: Lom Ediciones.
- Leiva, F. (2001). Las Políticas de Participación y el Control Social Bajo los Gobiernos de la Concertación. *Congreso 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*. Washington D.C.,.
- Mac-Clure, O. (2002). Modernización de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, XXII(1), 66-89.
- Márquez, F. (Octubre de 2001). Participación ciudadana en la gestión pública. *Temas Sociales*(41), 1-8.
- Martínez Nogueira, R. (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. *Serie: Políticas Sociales N°24*.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Cortázar, *Entre el Diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (págs. 63-116). Washington, DC: BID.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *CLAD Reforma y Democracia*(21).
- MIDEPLAN. (2002). *Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza*. Santiago: Gobierno de Chile. Retrieved 2011 йил 08-Abril from <http://www.chilesolidario.gov.cl>
- Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y Política Pública*, XVI (2), 319-351.
- Moulian, T. (2002). *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: Lom Ediciones.

- Municipalidad de Peñalolén, I. (2010). *PLADECO, Plan de Desarrollo Comunal, Período 2009-2012*. Santiago.
- Muñoz, C. (2011). Rol de la Participación Ciudadana en el Sistema de Acreditación de Calidad Municipal: la Mirada Evaluativa de Actores que Implementan esta Herramienta Modernizadora. *Revista Interdisciplinaria del Centro de Políticas para el Desarrollo*, 171-183.
- Nun, E. (2009). *Tesis "Coordinación social y Chile Solidario"*. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documento de Trabajo, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública.
- Ortí, A. (1996). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. En M. García Ferrando, J. Ibáñez, & F. Alvira, *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (págs. 189-221). Madrid: Alianza Editorial.
- Peñalolén, I. M. (2010). *Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). Período 2009-2012*. Santiago.
- Peroni, A. (2009). La participación ciudadana en el sector de la salud: un estudio cualitativo de la realidad chilena. *Revista de Fomento Social*, 287-320.
- Peroni, A., & Palma, C. (2013). La implementación de los programas sociales y de empleo: racionalidades y perspectivas de los funcionarios públicos en Argentina. *Revista Latina de Sociología*, 114-132.
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, 257-276.
- Piñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 3(1), 1-42.

- Pirovano, M. B. (1999). Las políticas sociales en el fin de siglo. Lo público y lo privado. *III Jornadas científicas de investigación sobre personas con discapacidad*. Salamanca.
- PNUD. (1998). *Informe sobre Desarrollo Humano. Las paradojas de la modernización*. Santiago.
- PNUD. (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago.
- Raczynski, D. (1995). Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: diagnóstico y lecciones de política. En CIEPLAN, *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos* (págs. 11-42). Chile.
- Ramírez, Á. (2001). *Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994-2000)*. Santiago.
- Rodríguez, A., & Velásquez, F. (1994). *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR.
- Ruano de la Fuente, J. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (1997). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Schkolnik, M., & Bonnefoy, J. (1994). *Una propuesta de tipología de las políticas sociales*. Documento de Trabajo, UNICEF, Santiago.
- Schuttenberg, M. (2007). *Las políticas sociales en los barrios. Relaciones y actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Serrano, C. (1998). *Participación social y ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo*. Santiago: MIDEPLAN.

- Serrano, C. (2005). Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario. *Reunión de Expertos "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales"*. Santiago: CEPAL.
- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección social en América Latina*. Cepal N°70, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado.
- Valles, M. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis Sociología.
- Villasante, T. (1994). *Clientelas y emancipaciones. Una introducción metodológica*. En *Las ciudades que hablan*. Caracas: Nueva sociedad.
- Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Santiago: Centro de Gestión (CEGES). Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.
- Ziccardi, A. (2009). La participación ciudadana en el ámbito local: fundamento y diseño de espacios e instrumentos. En G. Delamaza, & D. (. Flores, *Gestión municipal participativa* (págs. 182-202). Santiago: LOM.