



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Carrera de Sociología.**

# **PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA NUEVA ARTICULACIÓN ENTRE ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD CIVIL.**

Análisis del cambio en la relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, y su relación en la conformación de iniciativas de Participación Social.

**Memoria para optar al Título  
Profesional de Sociólogo**

Profesor Guía: Eduardo Morales Morales.  
Alumno: Francisco Iturrieta Ruminado.  
Santiago, Chile.  
Abril 2008

## **Dedicatoria.**

Son muchas las personas a las cuales debería dedicarle este trabajo. Es por esto que a continuación detallo sus nombres. Cabe antes una advertencia: El orden de aparición no implica mayor o menor valoración... todos son y han sido fundamentales en mi vida. Dedico entonces esta memoria a:

*A mis papás por apoyarme siempre;  
A Valeria por esperarme, quererme y soportarme;  
A mi Hermana Teresa y mis sobrinos Javiera y Matías;  
Y...a Lucila Y Alfredo que no alcanzaron a ver este momento...*

*Francisco Iturrieta Ruminado.*

## **Agradecimientos.**

Agradezco a todas aquellas personas que me apoyaron y me infundieron ganas, esperanza y fuerza durante el largo período que tomo terminar esta memoria, especialmente a Juan Carlos Oyanedel por su paciencia, apoyo moral y material académico.

# TABLA DE CONTENIDO

Portada.	1
I.- INTRODUCCIÓN.	6
II.- JUSTIFICACIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN DEL TEMA.	7
III.- OBJETIVOS DEL ESTUDIO.	14
IV.- HIPÓTESIS GENERAL DE TRABAJO.	14
V.- RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	15
VI.- METODOLOGÍA.	16
CAPITULO I	18
VII.- MARCO REFERENCIAL.	18
A) Estado.	19
B) Mercado.	19
C) Sociedad Civil.	19
D) Participación Social.	30
i) Definición de Participación Social, su relación y confusión con otros conceptos.	31
ii) Clasificaciones de y operacionalizaciones de la Participación Social.	39
iii) Antecedentes históricos de la Participación Social en Chile.	50
E) Cambios en el modelo de sociedad.	54
F) Articulación Estado, Mercado, Sociedad.	58
CAPITULO II	62
VIII. CAMBIO SOCIAL A PARTIR DE 1990.	62
A) El modelo y sus deficiencias: revalorización y el nuevo rol del Estado.	63
i) El descuadre de los grandes números: La Desigualdad Social.	66
ii) Las Políticas Sociales.	74
iii) El Gasto Social.	86
iv) Recapitulando: El nuevo Rol del Estado.	91
B) Del rol del Mercado:	95

i) Responsabilidad Social Empresarial.	98
ii) Organizaciones de Consumidores.	102
C) La Sociedad Civil: El nuevo rol:	106
CAPITULO III.	127
IX.- EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.	127
A PARTIR DE LOS NOVENTAS.	
X.- LÓGICAS E INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL QUE CONTEMPLA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO:	130
1.- Nivel Regional.	134
2.- A nivel local – Municipal.	138
XI. DIAGNÓSTICO DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL A NIVEL REGIONAL Y COMUNAL.	141
1.- Nivel Regional.	141
2.- A nivel local – Municipal.	146
XII. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN CURSO. Y LAS QUE SE DISTINGUEN EN EL HORIZONTE.	156
XIII. ¿QUÉ FUE DE LAS OTRAS FORMAS CLÁSICAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL: LOS MOVIMIENTOS SOCIALES?	160
XIV.- ESQUEMA ANALÍTICO PARA ENTENDER EL PANORAMA ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN CHILE Y UN APORTE PARA FUTURAS INICIATIVAS E INVESTIGACIONES.	170
CAPÍTULO IV.	177
XV.- RECAPITULACIÓN FINAL O CONCLUSIONES.	177
BIBLIOGRAFÍA	188

## I.- INTRODUCCIÓN.

La presente memoria se encuentra enmarcada dentro de la posibilidad de poder acceder, comprender y proyectar el alcance de la actual relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil y la transformación que han suscitado en las formas de Participación Social.

Estas articulaciones tienen en su seno un discurso democratizador (desde el habla de las autoridades y los miembros de las organizaciones sociales) que se compatibiliza con los actuales patrones dominantes dentro de nuestra sociedad, tanto a nivel personal (individualismo, competencia), como social (gobernabilidad, crecimiento y equilibrios macroeconómicos).

Asociado a lo anterior existe una visión o modelo de Sociedad, en la que - cada vez más - son los propios actores – organizados participa(antes)dores (Sociedad Civil si se quiere) los que tienen el deber y la obligación de concebir, desarrollar y ejecutar, nuevas propuestas, nuevas demandas, lo que implica hablar de más aperturas de espacios, y que en definitiva nos hablan de de la necesidad de contar con actores concientes, reflexivos y preparados, capaces de llevar adelante y concretar sus propuestas, anhelos y objetivos.

Junto con esto se presenta una caracterización de estas temáticas y de las características (político-ideológica y económicas) de los actores o sectores que imponen sus criterios en las tomas de decisiones. Además se entregan proposiciones sobre conceptos (a estas alturas muy manoseados) como Participación, Ciudadanía y Sociedad Civil, poniendo énfasis en la necesidad de desligarse de las excesivas y redundantes especificaciones y tecnificaciones a fin de darle una visión holística a los mismos.

Generar este trabajo consistió en una ardua tarea, sobre todo considerando la multiplicidad de organizaciones y temáticas existentes en el país. A modo de ejemplo en Chile, en el año 2000 en Chile existían más de 83.386 organizaciones sociales (PNUD 2000), lo que implica tener 56 organizaciones por cada 10.000 habitantes hecho que se refleja también en el año 2004, donde el 55% de la población encuestada para el informe de de ese año del PNUD, se declaraba como participante en organizaciones de este tipo (PNUD 2004).

Todo lo anterior se hace desde la perspectiva de los cambios estructurales acaecidos tanto en Chile como en el resto de América Latina (donde se están dando fenómenos parecidos, pero con distintos enfoques e intensidades).

## II.- JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

Si observamos los sucesivos cambios, en distintos niveles y profundidad, ocurridos en la sociedad chilena, en ámbitos absolutamente disímiles – tanto en la esfera económica, política y sociocultural - en las últimas tres décadas, hacen que su desciframiento sea cada vez más difícil, complejo y complicado; más aún si se considera que muchos de estos procesos internos están todavía desarrollándose, y que, junto con ello, se ven en gran medida influenciados por una serie de fenómenos acaecidos en un nivel que escapan a los llamados lindes clásicos de lo Nacional y de la capacidad de acción y control estatal. Fenómenos como la Globalización, la Revolución Tecnológica - Científica e Informativa que han intensificado una continua pérdida de las identidades colectivas y los grandes relatos articuladores, son ejemplos claros de lo que nos estamos refiriendo. Esto, junto a la mentada crisis del Estado-Nación, ha cooperado en gran medida en la desaparición y/o deslegitimación de los viejos actores sociales.

En este sentido pareciera ser que existe sólo un camino a seguir, un camino en el que no existen ideologías – o la ideología es precisamente no tenerla – un camino en donde el Mercado coordina las pautas sociales y por tanto el devenir mismo de lo social y que tiene como su punto de arranque y despliegue en la Región, luego de la caída de los gobiernos autoritarios-militares, entre fines de los ochentas y sobre todo en los noventas, en donde se dieron las condiciones necesarias (procesos de redemocratización) para implantar un modelo en donde aparece el Mercado o lo Económico *configurando y predominado* en la relación con el Estado – y la Sociedad Civil y por ende en sus formas de concebir el juego social, político y económico y de cómo los actores interactúan en él, determinando en definitiva las formas de “participar en él”.

Se han gastado ríos de tinta - tanto desde la óptica de las Ciencias Sociales, como de todo el conocer científico– tratando de dar cuenta de los fenómenos anteriormente citados. Son enormes los esfuerzos por explicarlos y describirlos, más son pocos los intentos de tratar de dar una explicación integrada de sus alcances y de su posible impacto en la tríada Estado - Sociedad Civil - Mercado. En el caso de la sociedad chilena, esto no es una excepción.

Si seguimos esta línea, nos damos cuenta que el intento de abordar la problemática de lo social, exige entender las nuevas dinámicas que se dan dentro de ellas, entender ante todo y como premisa que nos encontramos ante un escenario en gran medida distinto al que se conoció tradicionalmente. Entender, por ejemplo, que vivimos una transformación de los modos de producción, lo que ha repercutido en las formas de organización, diferenciación y jerarquización social y que por lo mismo el sentimiento de identificación social ha cambiado y más aún –podríamos decir - ha retrocedido (Ruíz; Toro, 2006:41), provocando una transformación cuantitativa y cualitativa de la sociedad y por tanto, de las formas en que se entendieron las temáticas que se cernieron en su interior; temas que frecuentemente se encuentran en las mesas de los seminarios y congresos. Nos referimos a los debates en torno al Desarrollo, la constitución de nuevos Actores Sociales, la Sociedad Civil y las formas de Participación que conlleva; y que en definitiva son temas que se pretenden tocar en la presente investigación.

Para poder concebir la forma en que se presentan las actuales formas de Participación Social, es necesario revisar la relación y los cambios que se han dado en las formas de pensar en torno a los debates de temáticas como la constitución de actores sociales en la Sociedad Civil y el Desarrollo (centrando la discusión en torno a quien puede y debe crear las estrategias y modelos de desarrollo, quien debe ejecutarlas y en lugar del camino nos encontramos hoy) y que en definitiva lleva a discutir que pasa en la relación entre, Estado, Mercado y Sociedad Civil. Es en este sentido que una investigación como la aquí propuesta no sólo se hace importante, si no que también necesaria.

Los debates en torno a la Globalización, la Revolución Tecnológica - Científica e Informativa, la pérdida de identidades colectivas y los grandes relatos, y la discusión sobre la aplicación de un modelo de desarrollo, son indicadores, fehacientes, del hecho de que nuestras sociedades han soportado modificaciones en muchas dimensiones visibles, que merecen y son dignas de especial atención. Estas transformaciones nos hacen hablar en la actualidad, de la necesidad de nuevos modelos de desarrollo para ellas, en especial cuando entendemos que, estos fenómenos han variado en más de un grado la articulación de las esferas del Estado, Mercado y Sociedad, los cuales ya no cumplen – y recalcamos esto a pesar de pasar por majaderos - ni pueden cumplir, las funciones que cumplían hasta por lo menos treinta años atrás, y por ende necesitan reordenarse y redefinir sus funciones.

Dicha situación lleva a pensar que estamos envueltos dentro de un proceso de *lucha de posiciones y proposiciones* que implica, por lógica, que éstas aún están *en pugna dentro del campo*, sin embargo, no es fácil encontrar dentro del conocer sociológico, trabajos que traten de manera adecuada las



intenciones profundas que todos estos fenómenos entrañan. Caso concreto de lo anterior son las temáticas, iniciativas y/o estrategias del sector empresarial, que se agrupa en torno a ciertos tópicos (Responsabilidad Social Empresarial, por ejemplo) para constituir formas incipientes de participación social, que cada vez adquieren mayor espacio en las esferas de toma de decisiones y que implican la revelación de intereses y movilización de recursos concretos. Urge entonces, a nivel intelectual y profesional, poder sistematizar y evaluar los intereses que se juegan en las distintas alternativas que se abren como modelos de desarrollo. Para dar cuenta de esto se necesitan nuevos enfoques teóricos y metodológicos que permitan hacer una interpretación menos interesada de las estrategias, desde la cual sea posible comprender el origen y carácter de las proposiciones en juego, dentro del marco de transformaciones sociales recientes.

## II. 1. Problematización.

Como punto de arranque es necesario recoger algún tipo de antecedente para, así, situar el tema en un espacio y un tiempo concreto. Para esto, se ha decidido comenzar por uno de los temas que, a nuestro entender, ha marcado de mayor forma la transformación de la sociedad actual, tanto a nivel mundial como a nivel latinoamericano, incluyendo – obviamente - nuestra realidad nacional. Nos referimos a la nunca bien ponderada “Globalización”.

Si se intenta datar al proceso conocido como Globalización, se entra en un largo debate, ya que hay lecturas que lo ubican a fines del siglo XV con el denominado “Primer Orden Económico Mundial”. Pero como nuestra intención no es entrar en esa discusión, simplificaremos las cosas cuando nos refiramos a Globalización puesto que se estará reseñando en un primer momento a la *Globalización Económica Neoliberal* y esto significa entender como su origen a las décadas del '70 y principios de los '80 del siglo recién pasado. A partir de esto podemos decir que la Globalización implica una tendencia hacia la constitución de un mercado mundial unificado, lo cual sería una característica propia del desarrollo del capitalismo y que pareciera haberse *consolidado en el presente* (Hobsbawm, 1998: 69-70). Ello ha generado la gestación de una organización de la economía mundial *cualitativamente* (y cuantitativamente) diferente con respecto a lo que era hace unas pocas décadas (Boltanski, y Chiapello, 2002), con otros énfasis, motivada fundamentalmente por dos motores muy poderosos: por un lado, *una revolución científico- tecnológica* (que ha potenciado un nuevo sistema productivo capitalista de mercado, a escala planetaria) y, por otro, *la hegemonía del capital financiero de carácter transnacional* (PNUD, 2000: 25), por sobre la anterior forma dominante, el capital industrial, fundado sobre concepciones liberales como las de

Estado y soberanía nacional, lo que remitía la parte más importante del funcionamiento económico a las fronteras de un territorio nacional, subordinándolo a proyectos de desarrollo de la misma índole.<sup>1</sup>

Con el cambio de énfasis en el funcionamiento económico, las actuales dinámicas del capital ya no tienen como referencia al Estado-nación, sino que consolidan sus movimientos más allá de las fronteras nacionales, asumiendo un carácter transnacional, en el que la injerencia de la pretendida soberanía nacional se ve limitada e, incluso, subordinada a lo externo (Boltanski y Chiapello, Op. Cit). Prueba fehaciente de ello lo constituyó el caso de la llamada "Crisis Asiática". Hay, en otras palabras, una *interdependencia económica* que debilita profundamente el poder del Estado en su capacidad de decidir o innovar (hacia modelos alternativos predominante, por ejemplo) en la esfera económica, haciéndolo más vulnerable a los cambios ocurridos en el extranjero. Sin embargo, hay que destacar que estas modificaciones van más allá de la esfera de intercambio de capital o de bienes y servicios: se trata de un proceso que involucra y permea, como ya se ha dicho, de modo muy profundo, *los espacios sociales, culturales y políticos* (Palma, 2002: 4), lo cual nos habla de un segundo momento de Globalización: la Cultural. Vivimos (en) una sociedad en las que las opciones y las decisiones han crecido, por tanto el riesgo también. Como señala Beck - a propósito de los cambios sufridos en Europa después de 1989 - la tradición y el pasado dejan determinar los vínculos sociales. Vivimos en una sociedad en donde el riesgo crece como nunca antes en palabras del autor:

*"la sociedad del riesgo significa que el pasado pierde su fuerza de determinación para el presente. En su lugar aparece el futuro, algo no existente, aún no construido, ficticio como las causas de las acciones y las vivencias del presente...hablamos de lo que no tiene lugar pero podría suceder ahora si no remamos en otro sentido... desde esta perspectiva... La globalización se ha convertido en un instrumento para lanzar de nuevo la cuestión del poder en la sociedad"* (Beck, U, en Gobernar los cambios... 2002: 19-20).

En este sentido los mentados cambios, en lo referido al plano cultural, se vinculan a los efectos de las nuevas tecnologías y los medios de comunicación de masas, que han provocado en unos pocos años,

---

<sup>1</sup> Como se dio, por ejemplo, con las ideas de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones o a partir de la estructura de un Estado de bienestar que subordinaba todo funcionamiento económico a mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional, lo que se conocía como integración, Cfr. WALLERSTEIN, Immanuel: *Después del Liberalismo*, Editorial Siglo XXI, México, 1999 pp. 3-9.

una transformación profunda en los valores dominantes en la sociedad chilena. Como bien lo señala el PNUD:

*“el modo de vida está cambiando. Las tradiciones heredadas ya no dictan el comportamiento de las personas. Éstas han de decidir por sí solas su proyecto de vida y la construcción de su desarrollo personal. Las vinculaciones de antaño se debilitan y son reemplazadas por nuevos vínculos. Tiene lugar una reformulación de las identidades sociales. Los lazos de identificación se han vuelto más tenues y flexibles”* (PNUD, *op. cit.*).

Incluso se plantea que estas transformaciones no implican una mera época de cambios, sino que se refieren lisa y llanamente aun *“cambio de época”*. Esto nos lleva a que nos encontramos en medio de una transformación y comunicación de formas de vida y construcción de sentidos que intercambiamos en el incesante tráfico de nuestra existencia social, vivimos en una cultura en donde la frase que mejor resume nuestra situación es la de *“ahora hasta Dios todo está en el mercado”*. Efectivamente, una vez que el mercado se hace cargo de un conjunto cada vez más amplio de actividades sociales, la cultura de una sociedad cambia también de manera distintiva. (Brunner, 2006:4).

Por otro lado, la Globalización ha generado también cambios radicales en la concepción política: el Estado, debido a la vulnerabilidad de las economías locales, tiende a reducir su campo de acción y su capacidad integradora, elementos que atentan directamente a la legitimación del Estado- Nación y su sustento en los agentes de la sociedad, el espíritu nacional se ve cuestionado en sus principios de totalidad (Bourdieu, 2002). Estos conflictos dificultan el ejercicio de la ciudadanía, en especial los derechos sociales y económicos.

El viejo modelo de Estado-nación basado en la noción de soberanía entra en crisis. Aparecen nuevas formas, la fuerza de las transformaciones de la globalización económica conlleva cambios en la formación de identidades, las ideas nacionales se ven atentadas tanto por intereses internos (separatismos e identidades locales) como por intereses externos (transnacionales y culturas imperantes en el orbe). Los referentes de acción dejan de ser las ideas nacionales para dar paso a elementos de acción de intereses localistas y particulares (territoriales, de género, raciales, etc.) (Habermas: 1989).

En resumidas cuentas, lo anterior tiene una necesaria una relación e impacto en las formas en que participan los habitantes de la nación. Aquí es donde empiezan a surgir los primeros cuestionamientos de esta tesis. Estos dicen relación a si *¿los cambios acaecidos a nivel de Estado, el Mercado y la Sociedad Civil, han hecho variar al carácter y el sentido de los sujetos o actores sociales?, ¿cuál es el fin de los organismos y asociaciones creadas por éstos?, ¿han variado?, ¿en torno a qué temáticas se agrupan y cómo fijan su curso de acción?, ¿cómo todo lo anterior, ha afectado la forma de entender el concepto y las prácticas de Participación Social?*

Encontramos un primer acercamiento si recogemos antecedentes de nuestro pasado reciente en donde las asociaciones hacían referencias inmediatas al imaginario colectivo que le daba sentido a las acciones cotidianas. Como afirma Palma:

*“Una preocupación central de los grupos organizados era ser incluidos en el proyecto nacional (...). De ahí también la estrecha articulación que se producía entre las organizaciones sociales y los partidos políticos que desempeñaban bien en una función que, en ese momento era reconocida y necesaria: las de agregar demandas particulares y agregarlas en ese proyecto de nación” (Palma, 2002).*

Siguiendo con la idea, las organizaciones sociales jerarquizaban su estructura y formalizaban el procedimiento de su funcionamiento (ejemplo, las juntas de vecinos durante el gobierno de E. Frei Montalva; los sindicatos durante la década del 60 y principios del 70). Es precisamente esta forma de asociación la que entra en crisis producto de las transformaciones ya descritas. Ahora bien, dentro de este marco general es de donde pretendemos observar y entender las nuevas y/o actuales formas de Participación, *¿Cuáles son sus nuevas lógicas, dónde se encuentra su eje articulador?, ¿existe uno?* Pues si bien es cierto que las antiguas formas de Participación están en decadencia, puesto que su referente principal esta en decadencia, éstas todavía existen y conviven con las actuales. En este sentido se hace necesario comprender primero (o junto con ello) la relación que se da a nivel estructural entre Estado, Mercado y Sociedad.

Tratando un poco de aventurar lo que se desarrollará en las siguientes páginas, podemos señalar que la creciente visibilidad que ha adquirido la Sociedad Civil, en especial la importancia del sector empresarial asociado, en la tarea de poner en el tapete los temas que estructuran el devenir cotidiano de la sociedad, es uno de los factores que hace necesario nuestro cuestionamiento central de redefinir las

relaciones entre Mercado, Estado y Sociedad, ya que ha nuestro entender, en la última década se ha ido generando nuevas formas de comprender la relación entre economía y sociedad, inclinándose estas a una especie de reconocimiento mutuo en una suerte de *nuevo trato* en donde las empresas y la sociedad se reencuentran en un proyecto de desarrollo social, dejando de lado la antigua relación donde es el Estado - Nación el encargado de proveer el sentido de la Sociedad en tanto sostenedor del macro proyecto de Modernidad y el aún más reciente rol, después de la instalación de la Globalización, donde el encargado de articular las pautas sociales pasa a las manos invisiblemente exclusivas del Mercado. Siguiendo esta línea, vemos que en los últimos 10 años se ha potenciado nuevos discursos, basado en conceptos como el de Responsabilidad Social Empresarial (o Responsabilidad Social Corporativa), empoderamiento (empowerment), buenas prácticas y balance social (accountability), que se han ido ligando a las formas de entender y concebir al concepto de Participación Social.

Para poder aprehender las transformaciones se exige una mirada de la larga duración que sea capaz de mostrar el desarrollo que ha tenido la articulación entre Estado, Sociedad y Mercado, sobre la cual se pueda entender la aparición y la creciente emergencia pública de la Sociedad Civil.

Las preguntas que se derivan de lo anterior son: ***¿En los últimos 40 años, ha variado la relación entre Estado, Mercado y Sociedad?, ¿Cuál es la relación actual entre Estado, Mercado y Sociedad? ¿De qué forma afecta esta relación a las actuales formas de Participación Social?***

La presente investigación, en definitiva busca ser una aproximación a las variaciones que se han presentado a nivel de modelo societal, específicamente en lo que refiere a la articulación de las dimensiones del Estado, la Sociedad y el Mercado, y dar cuenta de cómo en esta nueva articulación han y van a seguir afectando en las formas de Participación Social.

### **III.- OBJETIVOS DEL ESTUDIO.**

Objetivo General:

- Describir el alcance y la importancia de la transformación de la relación entre Estado, Mercado y Sociedad, en el marco de una nueva articulación de modelo societal y su relación en la constitución y la orientación de las actuales y emergentes formas de Participación Social.

Objetivos específicos:

- Describir el carácter de las actuales formas de Participación Social en comparación con sus predecesoras.
- Caracterizar los cambios de roles y dinámicas de interacción entre Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en el marco de la articulación de un nuevo modelo de sociedad.
- Exponer la importancia que van adquiriendo nuevas temáticas o discursos, como fuente de Participación Social y como relato legitimador de la nueva articulación del modelo societal dominante.

### **IV.- HIPÓTESIS DE TRABAJO.**

Se ha optado por dividir en varios puntos las hipótesis que sustentarán esta investigación., Si bien esto es poco ortodoxo, se cree necesario puesto que posteriormente facilitará el análisis. Así las Hipótesis de Trabajo quedarán formuladas en los siguientes puntos:

1) Mientras el Estado se siga adaptando a los efectos de fenómenos transnacionales que escapan a sus lindes clásicos de control y decisión (Globalización, la Revolución Tecnológica, Científica e Informacional), su rol de garante, regulador, y dictador de las pautas sociales estará en disputa constante y se repartirá entre las esferas del Mercado y Sociedad Civil.

2) Producto de la anterior disputa, y gracias a la ineficacia mostrada por el Mercado (especialmente dentro de América Latina durante las décadas de los '80s y '90s) como coordinador de las pautas sociales y asignador equitativo y eficiente de recursos, la Sociedad Civil cobrará mayor importancia y asumirá un rol más relevante dentro del modelo societal.

3) Lo anterior no significará necesariamente un aumento de actores con capacidad de incidir en las tomas de decisiones, la tendencia será más bien contraria. El “poder” de incidencia de los actores se seguirá concentrando en pocos grupos, los que tendrán mayores oportunidades de imponer ciertos relatos y discursos legitimadores por sobre el resto del espectro social; al mismo tiempo, este cambio en el rol del Estado involucrará un cambio en las orientaciones de las iniciativas y espacios (antiguas y emergentes) de Participación Social, las jerarquizará, tecnificará, aislará y reducirá a espacios locales con poca conexión entre sí.

## **V.- RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.**

### Relevancia Teórica:

Esta investigación permitirá reflexionar en torno a varias temáticas que habitualmente se tratan en otras investigaciones de forma aislada y particular. Por lo tanto su importancia teórica se enfoca más bien al enriquecimiento y la posibilidad de ampliar los horizontes en lo que se refiere a la comprensión y la explicación de los temas en cuestión y de su relación con aspectos o discursos que han sido ignoradas hasta el momento.

Ejemplo de esto, lo constituye la posibilidad de reflexionar en torno a los espacios y nuevos temas que inspiran la Participación Social y que provienen no sólo desde el Estado, sino que también desde el Mercado (como la Responsabilidad Social Empresarial), y la misma Sociedad Civil y su potencialidad de seguir abriendo fuentes y espacios para la constitución de actores sociales con capacidad de incidencia en los procesos decisionales.

### Relevancia Práctica:

Este estudio servirá de referente a futuras investigaciones, en tanto constituye una base teórica, que puede permitir un tratamiento más adecuado para temas que se vinculen a los temas abordados. En especial aquellos trabajos que incluyan en sus análisis a las nuevas relaciones y cambios de roles que actualmente se han generado a nivel estructural entre el Estado, Mercado y Sociedad. Abrirá nuevos escenarios para el análisis pues se incluirán “variables” o dimensiones poco tratadas con anterioridad.

Por lo demás en la medida que genera un análisis crítico y que genera recomendaciones, tiene relevancia práctica ya que permite explicitar criterios respecto del tema objeto de estudio, que serán útiles para el diseño de políticas públicas que favorezcan un adecuado fomento de espacios participativos.

## **VI. METODOLOGÍA.**

El tipo de investigación a desarrollar es no experimental de carácter descriptivo, pues no busca tener ningún grado de control sobre factores o variables, ni manejo de situaciones para obtener datos, ni pretende establecer relaciones causales en su análisis, sino que más bien se busca relacionar sucesos y fenómenos ocurrido a lo largo de los últimos cuarenta años y que persiste en nuestros días y que tienen que ver con el cambio de roles ocurridos a nivel de Estado, Mercado y Sociedad Civil. Por lo demás busca describir las características de fenómenos como la Globalización, la Revolución Científica e Informacional y su posible relación con el cambio en los espacios de colaboración y de Participación Social, para de esta forma generar una imagen amplia e integrada de los mismos,.

En este sentido, el texto analizado en esta investigación consiste en una recopilación de los diversos antecedentes y características dar cuenta de la transformación en la relación entre Estado, Mercado y Sociedad, lo que implica abordar un cambio de modelo societal, teniendo como referencia el desvanecimiento de la Sociedad Industrial de Estado Nacional. La forma de abordar estos propósitos se realizará mediante revisión bibliografía especializada sobre el tema. Esto, apoyado además, por medio del análisis de datos secundarios (investigaciones anteriores en torno al tema, encuestas, diarios y revistas) que servirán de fuentes para sustentar las afirmaciones en torno a la idea propuesta.

Por otra parte es necesario exponer algunas decisiones metodológicas que ayudarán a desarrollar el análisis. Así, a fin de dar cuenta del cambio entre el Estado Mercado y Sociedad Civil, se tomará como referencia los cambios que ocurren (y ocurrieron) al interior del Estado durante los últimas décadas. Para esto se revisarán los cambios a nivel de Políticas Públicas y la evolución del Gasto Social, dando cuenta de los niveles de Desigualdad existente en la Región, poniendo énfasis en los últimos 20 años, esto último a fin de sustentar la hipótesis de que vivimos hoy un cambio del orden societal, distinto al modelo neoliberal “puro”.

A partir de esto se revisarán los espacios de Participación que cada elemento de la mentada tríada han abierto en las últimas décadas, observando detenidamente los espacios de Participación



promovidos desde el Estado. Para terminar se revisará el estado actual de las formas clásicas de Participación Social, proponiendo una metodología para analizar la incidencia de las Organizaciones Sociales o instancias participativas en los procesos decisionales en los que se ven envueltos.

# CAPITULO I

## VII.- MARCO REFERENCIAL.

En el presente capítulo se contextualizará (en términos históricos analíticos) el posterior análisis que en los capítulos posteriores se presentarán. Además se presentarán las principales acepciones teóricas (conceptos, clasificaciones, teorías, etc.) que servirán de sustento para la Investigación en su conjunto.

Para comenzar, haremos reseñas sobre el alcance de ciertos conceptos que utilizaremos en las próximas páginas. Empezaremos por el término de Modelo de Sociedad, ya que buena parte de esta exposición descansa en el supuesto de transformación del orden social. Debemos destacar entonces, que empleamos de manera intercambiable el concepto de modelo de sociedad (o modelo societal) y la noción de orden social, esto puesto que se entiende que señalan principalmente a un escenario semejante de conformación entre *actores, instituciones y normas dentro de esferas de acción analíticamente distinguibles - económica, política y social* – (Iturrieta F., y Oyanedel JC. 2004: 13) En este sentido *“el orden social no es un dato de la naturaleza ni responde a una necesidad histórica. Es una creación humana”* (Madariaga, H; Zanzi, O. 2002:14) la cual se conforma en prácticas equivalentes de lo social, *brota de la conciencia de los hombres, pero se realiza mediante la acción e interacción de estos*. Dicho esto podemos comenzar a hablar de cambios (Op.Cit.).

Asimismo haremos un breve alcance sobre lo que se entenderá por los conceptos de Estado, Mercado y Sociedad Civil.

### A) Estado.

Entenderemos por Estado, a la organización que posee el monopolio de uso la violencia física legítima y que estructura su funcionamiento en base a normas formalizadas-leyes (Weber, 1964). Por otra parte, el Estado es la Institución que concentra los distintos poderes que están encargados de la correcta administración de una sociedad (Ejecutivo, Parlamentario, Judicial). De ahí que se desprenda que a pesar de que todos los individuos pertenecientes a un país son parte del Estado, no todos participan de su administración, esto queda reducido al Gobierno de turno quien tiene por responsabilidad administrar el Estado y tomar decisiones en su nombre, por ejemplo, en la lógica que toman las Políticas Públicas

durante un determinado período. Dentro de este marco entenderemos por Políticas Públicas aquellas acciones del Estado constituido en un marco o ámbito general (en el sentido de que no intenta dar cuenta de dar cuenta de individuos) concreto a fin de resolver alguna problemática específica. Por Políticas Sociales entenderemos a aquellas Políticas Públicas destinadas a corregir inequidades sociales en la distribución primaria, mediante transferencias de ingresos, bienes y servicios entre los grupos sociales (Iturrieta, F. Oyanedel, JC: Op. Cit.: 39).

## **B) Mercado.**

Por Mercado se entenderá al espacio social en la que asisten y se encuentran las fuerzas de la oferta y la demanda para realizar transacciones de bienes y servicios a un determinado precio. Cuando se hace referencia a que el Mercado es el motor de los procesos sociales, o el coordinador de las pautas sociales, se dice en relación a que las relaciones sociales y la vida cotidiana funcionan y están supeditadas predominantemente bajo su lógica (principalmente bajo la idea oferta-demanda, eficacia-eficiencia, maximización de utilidades al costo más bajo posible). Asimismo cuando se hace referencia a Mercado como actor social, se hace en relación al sector empresarial que actúa con lógica de Mercado o en forma no asociada, esto puesto que en ocasiones este sector actúa en forma asociada lo hace como componentes de la Sociedad Civil, en tanto busca influir, mediante la acción asociada en las esferas de acción política.

## **C) Sociedad Civil.**

Si somos rigurosos, para empezar hablar del concepto o idea de Sociedad Civil, debemos remontarnos a los siglos XVII y XVIII en Europa con las propuestas filosóficas de Hobbes, Locke, Rousseau y que luego fueron continuadas por Hegel y Marx. Sin embargo, no siempre el concepto ha gozado de la popularidad con la que hoy cuenta, durante gran parte del siglo XX el concepto fue relegado (aunque con repuntes durante las décadas 40' y 50' en Europa) a ciertos círculos intelectuales ligados a la historia y la sociología, esto puesto que la mayoría de los autores veían al mundo separado en dos secciones:

*“La economía y el mercado por una parte y el estado y el gobierno por el otro.  
Así, las grandes teorías, hablaban de estos dos mundos y virtualmente, todas*

*nuestras energías estuvieron dedicadas a explorar los dos complejos institucionales del mercado y del estado. Nada más parecía importante”.*

(Jiménez de la Jara, M. S/A: 5).

Para ser justos, debemos decir que el concepto de Sociedad Civil, no sólo ha ido ganando en popularidad durante la segunda mitad de los '90 hasta ahora, sino que también gozó de gran fuerza durante los años '60 y '70, especialmente dentro de la sociología Latinoamericana, gracias al gran aporte hecho un par de décadas antes por el italiano Antonio Gramsci. Pero para ver como el concepto ha evolucionado es necesario empezar por el inicio de su uso.

Si nos remontamos a la visión de los filósofos contractualistas, veremos que éstos oponían la Sociedad Civil a estado de naturaleza; la Sociedad Civil era entendida concebida desde *el arreglo* de “contrato social” de tal forma que *“Sociedad Civil y Estado serían coextensivos, aludirían al mismo espacio de sociabilidad política nacional y voluntariamente construido por los ciudadanos”* (Garcés. M y Valdés. A. 1999: 5). Más tarde, Hegel, contraponía el concepto de Sociedad Civil al Estado ya que serían ámbitos distintos y diferenciados: *la sociedad civil comprendería a una red compleja constituida por diversos componentes y relaciones: individuos, grupos y clases sociales, corporaciones, mercado, ciertas instituciones* (Op. Cit.: 5), en esta visión, la Sociedad Civil, necesariamente debe existir en contraposición y en referencia al Estado – instancia suprema de la razón -.

No es novedad plantear que en la concepción marxista, el concepto hegeliano es invertido, por tanto la Sociedad Civil es entendida como *coincidente con la base material de la sociedad sobre la que se levanta la superestructura política e ideológica. Para el marxismo clásico el génesis de la Sociedad Civil hay que buscarla en la Economía Política ya que condiciona o determina la superestructura jurídica (el Estado) y la ideología de las clases dominantes en la sociedad* (Op. Cit.: 5).

Como bien decíamos, gran parte de la discusión en torno a la Sociedad Civil fue propiciada a través de los escritos de A. Gramsci. Su propuesta teórica centra el debate alrededor del Estado y la Sociedad Civil. Para él, es necesario observar el Estado desde una óptica más amplia y entenderlo en su relación con los “aparatos ideológico” o “aparatos de hegemonía” (incluyendo a la Iglesia, la escuela, los partidos, los sindicatos, las asociaciones, los medios de comunicación), (Op. Cit.: 5). En este sentido entiende al Estado no sólo desde su condición coercitiva, y distingue en él (metodológicamente al menos) varios

momentos: "el momento de la fuerza" y el "momento del consenso", la función de dominio y la función de dirección... o en otras palabras los aparatos del Estado en sentido estricto o "sociedad política" y los aparatos hegemónicos o "sociedad civil"(Op. Cit.: 5)... La noción general del estado incluye elementos que necesitan ser referidos a la noción de sociedad civil (en el sentido en que se puede decir que el estado = sociedad política + sociedad civil), en otras palabras, hegemonía revestida de coerción (Anderson, P. 1991:28). En este sentido, Gramsci vislumbra un momento en que la Sociedad Civil es idéntica al Estado, esto a propósito de la discusión con la ideología liberal:

*Las ideas del movimiento de libre comercio se basan en un error teórico cuyo origen práctico no es difícil de identificar; se basan en una diferenciación entre sociedad política y sociedad civil, que es interpretada y presentada como distinción orgánica, cuando de hecho es simplemente metodológica. Así, se afirma que la actividad económica pertenece a la sociedad civil, y que el estado no debe intervenir para regularla. Pero en la medida en que, en la realidad actual, la sociedad civil y el estado son uno y lo mismo, debe quedar claro que el "laissez faire" también es una forma de «regulación» del estado, introducida y mantenida por medios legislativos y coercitivos (Op. Cit.: 28).*

Así el Estado oscilaría en tres definiciones: *Estado en contraposición a sociedad civil - Estado abarca a sociedad civil - Estado es idéntico a sociedad civil.* (Op. Cit.: 28).

En este contexto, Gramsci ve a la Sociedad Civil como una especie de continuación de la acción estatal, ya que favorece el autogobierno, organiza culturalmente las relaciones de dominio, difumina las "ideas dominantes" y constituye el "sentido común, en donde se constituyen los actores (gracias al sustento y apoyo de las instituciones estatales), los cuales, la mayoría del tiempo, se encuentran en constante pugna (conflicto), puesto que están en constante disputa por ganar espacios (sociedad civil entendida como campo de disputa), para provocar procesos de cambio social (Garcés. M y Valdés Op. Cit.: 6).

Ahora bien, si exploramos la definición Liberal de Sociedad Civil, vemos que básicamente trata de diferenciar lo más posible el concepto de Estado al de Sociedad Civil, ambas esferas son vistas como distintas incluso antagonistas, la Sociedad Civil sería el espacio en donde los sujetos en tanto actores individuales desenvuelven sus intereses. Además se encuentra en referencia al Estado el cual es concebido como el aparato de la administración pública; *la Sociedad (Civil) – sería - el sistema del tráfico*

*de las personas privadas y de su trabajo social, estructurado en términos de economía de mercado* (Habermas, J. 1991:1). La actividad política en tanto es vista como la encargada de aunar los intereses privados y de defenderlos frente la acción del aparato del Estado, el cual en lo posible debe ser cada vez más mínimo y claramente diferenciado de la sociedad. En este sentido le correspondería a *la sociedad civil ejercer acciones correctivas sobre el Estado a efectos que este expanda las libertades* (Garcés. M y Valdés Op. Cit.: 6), es decir, no coarte el principio de libertad (política, de competencia) que resguarde los derechos la propiedad privada. Si lo contraponemos a la concepción gramsciana de Sociedad Civil, en la que los actores sociales se enfrentan en un campo de disputa por la hegemonía, la versión liberal diría que es un campo específico en donde se constituyen los actores sociales.

En el orden político liberal, el Estado es concebido en un sentido limitado, y su legitimidad pensada en términos negativos, en tanto instancia de preservación de la autonomía de lazos sociales preexistentes y de una esfera de derechos del individuo. En la concepción liberal, la calidad de los ciudadanos viene definida *por los derechos subjetivos que los ciudadanos tienen frente al Estado y a los demás ciudadanos. Como portadores de derechos subjetivos los ciudadanos gozan de la protección del Estado mientras persiguen sus intereses privados dentro de los límites trazados por las leyes* (Habermas, J. 1991:2).

El principio filosófico básico de esta perspectiva la encontramos en la capacidad racional de los individuos de establecer sus intereses, en este sentido la acción privada cobra un valor trascendental a la hora de definir a la Sociedad Civil, puesto que sería aquí el lugar donde se encuentra el espacio para la acción y constitución de los actores sociales, los cuales velan por la correcta realización de las garantías individuales el cual debe ser asegurado por el orden político.

Actualmente el debate en torno a la Sociedad Civil ha ganado adeptos que no tuvo anteriormente a la década del '70 del siglo pasado, esto producto de las discusiones en torno a la democracia y sus posibilidades, así como resultado de las transiciones, o "redemocratización" de la Europa del Este y de América Latina y por sobre todo por una reorientación de organismos financieros internacionales, que han influido enormemente en el debate interno de los gobiernos, los partidos políticos y organismos privados *de muy diverso origen y área de interés.* (Sepúlveda, L. Gobierno de Chile. 2002: 119).

A partir de esta fecha ('70 en adelante) se empieza a abrir el camino en torno a la discusión de Sociedad Civil versus Estado, a la tríada Estado, Mercado y Sociedad Civil (Op. Cit), esto implica cambiar analítica y conceptualmente la noción de Sociedad Civil puesto que, anteriormente, se asumía que dentro

de su seno se establecían los actores que reproducían sus intereses - incluyendo el comercial o de intercambio - es decir, la Sociedad Civil – entendida siempre en referencia al Estado - contenía al Mercado. En la actualidad estas esferas parecen como diferenciadas, dejando cada vez más a la Sociedad Civil a cargo de todo aquello que no sea Estado y Mercado y vinculadas (o restringidas incluso) a organizaciones sin fines de lucro vinculadas al voluntariado.

La explosión discursiva en tono al tema, en la que todos los actores hacen uso y abuso del término pero sin tener, necesariamente, una definición precisa del mismo. Actores políticos - especialmente en tiempos de elecciones - citan en sus eslogan las ideas de “salvar a la sociedad civil”, “recuperar la sociedad civil”, “reconstruir la sociedad civil”; en este mismo sentido organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han promovido una serie de discursos en búsqueda de la disminución de la pobreza, relatos como por ejemplo, *la consideración de la sociedad civil, el capital social y la participación ciudadana* (Op. Cit. 120), más actualmente se han sumado la “Responsabilidad Social Empresarial”, “las Buenas Prácticas”, “Empoderamiento social” y el “Accountability”, temas que implican un supuesto de una Sociedad Civil racional, alerta y activa.

Siguiendo esta línea, diversos organismos de carácter privado, *insisten en la necesidad de configurar un escenario de legitimación y participación de la sociedad civil en las políticas sociales y en las tareas de orden público.* (Op. Cit.: 120). Así nos encontramos con que hoy día un buen número de organizaciones sociales y del Estado llaman y buscan a potenciar el crecimiento de la Esfera de la Sociedad Civil, pero junto con ello, nos encontramos también con una tremenda imprecisión y vaguedad: *la valoración de la sociedad civil resulta tan significativa como la indefinición del ámbito, actor o campo al que quiere hacer referencia... es posible que detrás de estas orientaciones discursivas puedan encontrarse algunas de las siguientes orientaciones* (Op. Cit.: 120).

1.- La decisión por aumentar y diversificar el interés y la capacidad de asociación voluntaria de las personas, independientemente de cualquier modelo o proyecto de sociedad, enfatizando en el carácter efectivo de tal perspectiva en la resolución de los problemas concretos de la sociedad.

2.- El reforzamiento de la vida corporativa y de los intereses corporativos de la sociedad, orientados por una lectura crítica del Estado y la política, y con el fin de lograr una mayor autonomía social frente a intentos de politización excesiva.

3. Favorecer mayores niveles de democratización a partir del reforzamiento de ámbitos locales, procesos de descentralización, desarrollos de capacidades de control de la gestión pública y participación.

4.- Ampliación de los ámbitos de discusión y participación democrática, incorporando dimensiones de la vida cotidiana o del ámbito privado.

5.- Decisión de restringir significativamente el rol del Estado en tanto actor de desarrollo, traspasando, crecientemente, funciones de políticas sociales a grupos u organizaciones privadas.

6.- Posibilidad de un mayor impacto de políticas y programas sociales mediante el uso de recursos económicos y sociales de la propia comunidad en su implementación.

7.- Legitimación de un campo institucionalizado de actores de intermediación que ejercen el rol de articulación entre las personas y grupos pobres con el Estado. (Sepúlveda, L. Gobierno de Chile.: 120 y 121).

Como bien señala el autor, sin hacer un análisis exhaustivo de éstas orientaciones vemos que algunas de ellas pueden ser tildadas de contradictorias, *pero en el actual escenario debate y reflexión sectorial, parece lejano un interés o voluntad para especificar el sentido del termino y el marco general que le sirve de contexto* (Op. Cit.: 121). En este sentido nos encontramos con un término que es definido de varias formas según la óptica doctrinaria o ideológica, lo que trae a colación la importancia de estas distinciones a la hora de hablar sobre como los actores participan que nacen y actúan desde su seno.

Sin embargo, dentro de esta mentada proliferación de elementos o definiciones en torno al tema vemos, una similitud inequívoca y que tiene que ver con la propagación de corte neoliberal de la idea de presentar a la Sociedad Civil como un todo *homogéneo y coherente aunque diverso, depositario de las virtudes que el Estado interventor cohibe, y capaz hacerle frente, ya sea para cooperar en la solución de sus necesidades, o bien exigir la participación activa* (Op. Cit.). En este sentido una de las definiciones más utilizadas en estos días (palabras más palabras menos) es la concebida por Philip Oxhorn, quien define a la Sociedad Civil como:

*... “un rico tejido social formado por una multiplicidad de unidades basadas en lo territorial y lo funcional. La fortaleza de la sociedad civil se mide en función de la coexistencia pacífica entre dichas unidades y de su capacidad colectiva para*



*simultáneamente resistir subordinarse al Estado y exigir su inclusión en las estructuras políticas nacionales". (Oxhorn, P, en Sepúlveda L. Op. Cit.:123, 124).*

En otras versiones de organismos importantes que sirven de referentes para las definiciones o uso del concepto de Sociedad Civil, como por ejemplo el BID, el Banco Mundial, el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, El Centro para la Sociedad Civil del London School of Economics and Political Sciences de la Universidad de Londres, hacen hincapié en el sentido voluntario de las organizaciones, instituciones y conductas que conforman a la Sociedad Civil. Caso patente de esto es la definición concebida por esta última organización:

*La sociedad civil se refiere a un conjunto de instituciones, organizaciones y conductas, situadas entre el estado, el mundo de los negocios y la familia. Específicamente, esto incluye organizaciones voluntarias y sin fines de lucro de diferentes tipos, instituciones filantrópicas, movimientos sociales y políticos, otras formas de participación social e involucramiento y los valores y patrones asociados con ellas. (London School of Economics and Political Sciences: [www.lse.ac.uk/depts/ccs](http://www.lse.ac.uk/depts/ccs))*

En este sentido, si seguimos el planteamiento expuesto por Sepúlveda podemos resumir estas orientaciones, plasmadas en los tratados teóricos académicos y discursos provenientes de prácticas comunes sobre el concepto de Sociedad Civil:

- 1.- Es una noción que destaca el peso e importancia de de actores sociales en tareas destinadas a enfrentar sus problemas concretos y necesidades específicas.
- 2.- Responde a una visión crítica del Estado, sus políticas y sus campos de incidencia. Releva procesos de relacionamiento con el Estado en el ejercicio del control social (accountability) y participación.
- 3.- En su uso predomina una lectura economicista orientada a posibilitar una mayor rentabilidad de las inversiones sociales y el crecimiento económico. Sin embargo, las bases que fundamentan este principio no son discutidas.

4.- Existe una lógica modelística en la disfunción y replica de experiencias. Se destacan las experiencias exitosas y se utilizan recetas comunes para sociedades y entornos disímiles.

5.- Por lo mismo, existe una débil o absoluta ausencia de contextos históricos, locales, regionales, o de actores en la explicación de las recetas.

6.- El uso del concepto desaparece del conflicto político entendido como intereses de clase. Predomina una mirada ahistórica y funcional. (Op. Cit.: 125, 126).

En la mayoría de los países de la Región incluyendo a Chile, se aboga por un modelo en el que el Estado restringe cada vez más en sus funciones, desplazándolas a la esfera del Mercado y la Sociedad Civil. Esto último trae como colación que el lugar de encuentro entre Estado y Sociedad Civil se ubique en la Gestión Pública. En este sentido la Sociedad Civil – según el autor - iría dejando de entender al Estado como referente y pasa *de la confrontación a la asociación, de la jerarquía a la interdependencia, de la autonomía autoexcluyente a la perspectiva relacional preservando la identidad, del desmantelamiento a la preservación de capacidades en el Estado (en una suerte de un reequilibrio institucional) y de la representación democrática a la incidencia ciudadana en la reconstrucción institucional* (Martínez, R., en Sepúlveda, L, Op. Cit: 126). Sin embargo, no es menor resaltar que esta relación depende en gran medida de los canales que el Estado abra o potencie, aún cuando existan presiones desde la Sociedad Civil sobre temáticas necesarias a ser consideradas o incluidas dentro de esta apertura institucional, sigue siendo la institucionalidad del Estado, con su aparato burocrático, el que decide que espacios se potencian, que iniciativas se financias y cual es el tenor de los fondos y los márgenes para la Gestión conjunta con entidades de la Sociedad Civil.

Es necesario destacar, además, la idea o noción con la que funciona todo este cambio de relación, nos referimos a la noción de eficacia y eficiencia en la Gestión Pública, paradigma o idea que se extiende también a la Sociedad Civil y las iniciativas u organizaciones que la conforman.

Esto implica una modernización en la estructura burocrática estatal y en la forma de apropiación e inclusión dentro de su accionar otro de los temas en boga por estos días, el de las “Buenas Prácticas”.

Esto hace referencia a la inclusión por parte de los organismos estatales – dentro de un marco de cultura de responsabilidad social integradas en las esferas tanto del Estado como en la Sociedad Civil -

de una serie de medidas y reformas necesarias para la *modernización, transparencia en la gestión de recursos e información y creación de confianza en las instituciones de gestión pública*. (Sepúlveda, L. Op. Cit.). Incluso, en este sentido hay quienes ya empiezan a hablar de la conformación de un nuevo (con)trato social.

Otra de las tendencias que se pueden observar, son aquellas que dicen relación con el planteamiento de una Sociedad Civil definida por lo que no es, es decir, definida por en referencia a las otras dos esferas con que interactúa (Estado y Mercado) y que a nuestro parecer responde a la lógica modelo societal imperante en la Región durante los últimos 20 años. Ejemplo de esto lo encontramos en definiciones como las del PNUD (2004), la cual señala que la Sociedad Civil correspondería a *las formas de asociación autónomas del mercado y el Estado que tienen por objetivo reivindicar derechos, expresar opiniones, influir en las decisiones que afectan a la comunidad y controlar a sus autoridades* (PNUD, 2004: 218) y que en definitiva se sigue acercando a la concepción liberal del término en tanto su componente principal de constitución es la oposición, en este caso, ya no sólo al Estado sino que también al Mercado.

En este sentido también empiezan a proliferar términos que aluden a este mismo sector y que varían según la relación que se presente con otras organizaciones pertenecientes a otras áreas de acción. Por ejemplo:

*“frente Estado y sus agencias se le denomina Organizaciones no Gubernamentales, u ONG. Cuando se resalta la diferencia con el Estado en general, no sólo con agencias específicas, se denominan Organizaciones de la Sociedad Civil, especialmente cuando se constituyen como organizaciones de ciudadanos. Cuando se hace referencias a empresas privadas, se les denomina Organizaciones sin fines de Lucro. Desde el punto de vista de los sectores de la economía, se agrupan en el Tercer Sector”... (Rodríguez, D; Ríos, R.: en Gobernar los Cambios. 2002: 135).*

Expuesto lo anterior cabe hacer algunas observaciones que determinarán la postura que se asumirá en el presente trabajo y que será vital a la hora de seguir el análisis y determinar las principales tendencias y transformaciones acaecidas a nivel de Estado, Mercado y Sociedad Civil, pues nos parece erróneo trabajar bajo una definición teórica conceptual que no considere las condiciones, contextos y avatares históricos propios de la Región. En este sentido renegamos del alcance de las definiciones modelísticas como las expuestas más arriba.

Primero que todo es necesario subrayar que la explosión discursiva, este renacer de la Sociedad Civil aparece en América Latina en forma completamente distinta a Europa; en ésta última, en los países en que hizo crisis el Estado de Bienestar, la Sociedad Civil surge como respuesta a ese particular proceso crítico, en los países Comunistas se irguió como vencedora del Estado Totalitario de su colapso y derrota. En América Latina en cambio, aparece llenando espacios, producidas por expectativas incumplidas y los vacíos dejados por la democratización política. *Es decir, en el primer caso se trata de llenar un espacio, en el segundo se trata del motor de cambio, y en el tercero, en el sustituto de los actores políticos clásicos en el proceso de democratización* (Garretón, M. A. 2005: 46).

Como bien señala el autor vemos que se forman dos tipos de visiones en torno al discurso de la Sociedad Civil, uno de carácter más normativo en la que la Sociedad Civil se constituirá como un tejido asociativo que opondrá al Estado y cuya sola existencia asegurará la participación y en última instancia se orienta al autogobierno. Y una versión descriptiva en la que se incluirán al Mercado y sus actores, y a organizaciones e instituciones que no se pueden clasificar ni dentro de la Economía ni del Estado.

La realidad de América Latina nos hace dudar que este sentido tocquevilliano de la Sociedad Civil pueda ser aplicado es decir este sentido *de tejido asociativo de contrapeso del Estado* (Op. Cit.: 47), esto puesto que como se planteó más arriba La Sociedad Civil siempre ha estado ligada al impulso o desarrollo que el Estado le ha dado, es decir siempre ha sido referida al Estado. El canal clásico de expresión simbólica, o de (re)unión entre la Sociedad Civil y el Estado por excelencia ha sido la política, a través de los partidos políticos y esto es lo que cambia con las transformaciones y de la mentada crisis del Estado Nación. En este sentido es necesario destacar que en la medida que el Estado cambia - producto de los efectos de la globalización y otros fenómenos - y ve sus esfera de acción - clásicas - sobrepasadas, se amolda y adecua a estos cambios reorientando sus roles, evolucionando, provocando o promoviendo el intercambio en los roles que el Mercado y la Sociedad Civil tratan de asumir.

Asimismo a la hora de definir a la Sociedad Civil, creemos necesario enfatizar la importancia que tiene este espacio social para que en su seno se articulen acciones de carácter colectivo que generen incidencia dentro de los distintos ámbitos en el cual se desarrollan o desenvuelven las organizaciones. Esto, en pocas palabras, quiere decir que dentro de la Sociedad Civil - en forma intencionada o no - se generan situaciones de poder y que por tanto en la medida de que las organizaciones y sus miembros

coordinan sus intenciones pueden ser agentes de cambio, pues concertan tácticas y estrategias para conseguir sus objetivos.

En este sentido el elemento fundamental y constitutivo de la Sociedad Civil – al menos para este trabajo - es la posibilidad de que grupos sociales coordinen (en organizaciones formales con personalidad jurídica u movimientos sociales) y generen capacidades, habilidades y destrezas para influir en las esferas de poder, en pos de la defensa de sus intereses, derechos o búsqueda de mejoramiento de condiciones de vida<sup>2</sup>. Siguiendo esta línea, es más lógico pensar a la Sociedad Civil - más que tejido social - como el espacio social en donde Organizaciones (Incluyendo Organizaciones pertenecientes al Mercado<sup>3</sup>) y Movimientos Sociales, se coordinan, encuentran o articulan en pos de influir en las esferas de decisión e intervenir en la realidad social y transformarla.

Se deduce de lo anterior por tanto, que quedan fuera de esta noción, las organizaciones de voluntariado y de Filantropía Social, en la medida de que no pretenden influir en las esferas de decisión. Dicho de otro modo, las organizaciones de voluntariado sólo son parte de la Sociedad Civil, en la medida en que sus acciones coordinadas (o su organización) se orientan a influir dentro de las distintas esferas de poder en las que se ven envueltas, su sola acción normal de voluntariado o de acción filantrópica no los hace parte de la Sociedad Civil, en definitiva son parte de ella cuando tratan de generar cambio social<sup>4</sup>.

Es bajo este concepto que nos introduciremos en la noción de Participación Social en el siguiente punto.

---

<sup>2</sup> Que las Organizaciones o grupos sociales no tengan estos elementos habla de una posibilidad de generar Sociedad Civil o de una Sociedad Civil latente, es decir, con la posibilidad de transformarse en ésta pero sin serlo directamente.

<sup>3</sup> En la medida de que sus miembros se organizan y buscan influir dentro de la esfera que los cobija para mejorar su posición actual o las condiciones que posibiliten esa tarea. Por ejemplo, las Asociaciones Empresariales.

<sup>4</sup> Por ejemplo, las organizaciones sociales voluntarias que trabajan con personas en situación de calle y que dedican su labor a hacer más apacible o más llevadera su condición, no estarían dentro de esta concepción de Sociedad Civil, en esta misma condición estarían las Hospederías, clubes deportivos, voluntariado estudiantil para construcción de mediaguas. Si serían parte de la Sociedad Civil, en cambio, aquellas organizaciones que tienen programa de desarrollo (personal, económico y/o social), que promueva la entrega de habilidades destrezas que permitan hacer un cambio en las condiciones de vida de las personas, grupos o comunidades “intervenidas” o que busquen incidir en esferas inmediatas o “cotidianas” de poder.

## D) Participación Social.

Como premisa inicial es necesario empezar por lo básico, y esto es que para comenzar a hablar de Participación Social es necesario entender que ésta es generada *por alguien* y eso implica la existencia de algún grupo, sujeto o actor social (aún cuando sea impulsado o generado por el Estado), con orientaciones, motivaciones e intereses comunes, lo que implica, que a lo menos tiene una predisposición, una actitud a generar o de seguir pautas y que lo hace en un tiempo y espacio determinado, es decir, en *un espacio público de interacción, en donde se confrontan, negocian y validan diferentes intereses* (Godoy, R. 2000: 7).

Nos parece oportuno hacer esta aclaración puesto que tal como lo señalan Garcés, M y Valdés, A (1999),

*Los discursos en torno a la participación se han multiplicado en los últimos años en América Latina. Desde hace algún tiempo, la palabra participación ha comenzado a estar en boca de los más diversos actores: el Banco Mundial, los organismos multilaterales, los Estados nacionales y también entre los movimientos sociales y las organizaciones sociales de base. Chile no ha estado al margen de esta explosión discursiva en torno a la participación social, reforzada por cierto, en los años noventa, en el contexto del retorno a la democracia.* (Garcés, Op. Cit: 2).

Así es necesario entender que el concepto varía según la óptica doctrinaria, quién la concibe y la relación entre los individuos y el Estado o más ampliamente entre la Sociedad Civil y el Estado.

Una vez expuesta la aclaración podemos empezar diciendo que Participación es un concepto que puede desprenderse de la cultura política liberal, sin embargo históricamente el significado de la palabra ha sido y es interpretado de distintas maneras. La importancia que hoy toma el término, la encontramos en el retorno que ha tomado ésta en el seno de la discusión intelectual y de la “*Opinión Pública*”, en donde todos los colores políticos buscan apropiarse de su origen y sus propiedades. La única certeza es que el concepto de Participación ha sido y es usado en forma diversa.

Ahora bien, debemos señalar que sin importar quién acuñó primero el término, o quién lo concibe y utiliza de mejor manera, lo que interesa exponer y enfatizar es la heterogeneidad discursiva que ha adquirido éste y a la vez la poca claridad del mismo a la hora de plantear políticas públicas para su potenciamiento. Tal como señala Hopenhayn, M:

*“Insistir sobre el carácter equívoco del concepto de participación parece, a estas alturas, un ejercicio gratuito. Cada vez más la palabra, a lo largo y ancho de todo el arco político, es reivindicado por corrientes tan diversas como el neo-liberalismo, el neo-estructuralismo, la democracia cristiana, el socialismo renovado, el anarquismo, y en general, toda forma de populismo. Se ha convertido en una referencia obligada de planes y programas de desarrollo, de manifiestos ideológicos y de campañas presidenciales”.* (Hopenhayn, M; en Aedo.C.: 2004).

#### ***j) Definición de Participación Social, su relación y confusión con otros conceptos.***

Actualmente cuando se habla de Ciudadanía o de Participación Social se ha hace referencia al mismo concepto, incluso se ha vuelto hegemónico el vocablo de Participación Ciudadana, dejando de lado el término Social como una parte minoritaria (en términos de número y de importancia) del concepto completo. Esto no deja de ser cuestionable puesto que en la mayoría de los casos pareciera ser que se confunden la finalidad de las distinciones analíticas, pasan de ser instrumentos, herramientas o categorías que facilitan el análisis a categorías verdaderas, reales, lo cual sin duda trae aparejado una complejización creciente del concepto - técnicamente hablando - convirtiéndolo en una amalgama híbrida con poco sentido o concreción en la realidad, por tanto poco concretizable y asequible para aquéllos que participan, es decir, por el sentido común, por la mayoría de los sujetos pertenecientes a organizaciones de la Sociedad Civil.

Este hecho no deja de tener importancia puesto que se le quita el epíteto de Social a la Participación. El resultado de todo esto en la actualidad es una mezcla extraña entre concepciones liberales de carácter individual con nociones colectivistas en torno al tema y que en términos prácticos y políticos genera diferencia y lejanía con la gente, puesto que se entiende que Participación Política es distinta a la Social o es distinta a la Ciudadanía, en el sentido de que la primera sería exclusiva de las elecciones o de militantes de partidos políticos, de “profesionales” dedicados al tema, la segunda estaría más vinculada a acciones de carácter voluntario y filantrópicas y la tercera se desmembraría en un

sinnúmero de acepciones y excepciones que dependen incluso del área temática donde se desenvuelva, siempre ligada a nociones de defensas de intereses y/o derechos que deben ser instituidos o restituidos, todo ello en términos de reclamos contra la autoridad en torno a ciertos temas (consumo, opinión, interferencia en esferas decisionales, política, etc.).

Si tuviésemos que hacer una distinción fundamental entre el concepto de Participación Social y Ciudadanía este radicaría en el hecho de que el segundo esta sujeto en su génesis a una concepción jurídica, es decir, tiene directa relación con un aspecto jurídico que le otorga a su portador una calidad que le habilita para ejercer ciertos derechos y que están amparados en la constitucionalidad vigente de un país. Así por ejemplo, la condición de ciudadano otorga el derecho a sufragar en las elecciones a ciertos cargos de autoridad (presidencia, diputados, senadores, alcaldes, etc.), así como también permite presentar candidatura a uno de esos cargos. Ahora bien, en este sentido la Ciudadanía haría gala de un actor (ciudadano) que tiene una condición (ser ciudadano) que lo faculta par ejercer y exigir derechos.

La Participación Social es un proceso más amplio, dice relación con una acción colectiva, una acción colaborativa, a proceso de involucramiento por parte de un grupo de individuos que aúnan voluntades a fin de conseguir un beneficio u objetivo común, de generar algún tipo de cambio social. Para generar Participación Social no es necesario tener la condición especial (ser ciudadano), o puede decirse que la condición necesaria para generar Participación Social es la misma para pertenecer al grupo que genera la acción colaborativa, o compartir los objetivos que motivan una acción común.

El punto común a primeras cuentas se encontraría en que ambas pueden implicar representación de intereses comunes, implican una representación discursiva en torno a ciertos actores, dentro de un contexto democrático.

Ahora bien, si debiésemos esquematizar en sintéticas palabras el debate en torno al concepto y las ideologías que sustentan las prácticas y las políticas actuales en torno a la Participación Social, centraríamos la discusión alrededor del debate en torno a la Ciudadanía. No creemos bajo ningún concepto que en esta idea se agote la riqueza del concepto, pero la contingencia cotidiana nos muestra que actualmente estas son las ideas que prevalecen dentro del mundo académico y político, de todas formas.



El tema de la ciudadanía no es para nada un tema nuevo, de hecho es posible afirmar que tiene distintas etapas de desarrollo que pasan desde la Grecia Clásica, la Edad Media, Modernidad, etc. En todos estos períodos el concepto ha aparecido con distintas connotaciones y con distintos “marcos de cobertura”, siendo para nuestra memoria más reciente el más común aquellos forjado bajo la idea de Derechos Naturales o Derechos intrínsecos e inalienables del Hombres o más recientemente los Derechos Humanos.

Durante los años noventas el tema se ha vuelto popular en diversas esferas y sectores trayendo como resultado distintos enfoques, haciéndose común en los debates en torno al desarrollo. Áreas como los proyectos comunitarios, la participación política, la buena gobernabilidad, el proceso de descentralización, etc., comenzaron a otorgarles un rol más destacado a los actores sociales. De ahí que surja el concepto de “participación ciudadana” como una estrategia central de los programas de desarrollo actuales. En palabras de Hopenhay y Ottone (2000): *“De una parte la ciudadanía se convierte en el tema del día porque la democracia moderna va acompañada de una normatividad fuerte en el campo de los derechos humanos. Puede decirse que la tendencia hacia el futuro, si se impone la política que subyace en la idea del mundo global, es un orden extensivo de ciudadanos”*.

En lo que concierne al surgimiento del tema de la Ciudadanía durante los albores de la Modernidad, este tuvo – como ya se señaló brevemente con anterioridad – vinculado directamente al principio del Estado de Derecho (de ahí que se vincule con el Estado - Nación). De ahí que tal como señalan los autores la ciudadanía sea entendida como: *“posesión y ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que componen la sociedad, y como obligación de deberes y respeto de los derechos de los demás”* (Hopenhay; Ottone 2000: 3).

El autor reconoce tres momentos en el desarrollo de la Ciudadanía moderna el primero vinculado con la persecución, integración y defensa de Derechos Civiles; el segundo vinculado a la persecución de derechos Políticos (sufragio universal, representación popular ante el poder político, etc.) y un tercer momento vinculado a la extensión de derechos a temas económicos, sociales y culturales que responderían a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no-discriminación.

El debate contemporáneo en torno al tema se remonta a la división básica que pueden identificarse con dos enfoques, una más ligada al pensamiento liberal de carácter más individual y otra de carácter colectivo.

El enfoque más individual apunta al principio individual liberal de la capacidad inherente de los individuos de construir su propio destino, de defender sus derechos individuales, todo ello ligado a la idea de elección racional y libre, desligada del resto de las estructuras sociales. Así:

*... "Llevadas al extremo, las primeras corresponden a un pensamiento liberal que deposita en el individuo la clave de construcción del orden social, el que será fruto de la capacidad de los individuos de conquistar su propio destino, tomar sus propias decisiones y controlar el "riesgo fabricado" que la acción del hombre ha generado".(Giddens, 1996, en Serrano, C, 1998: 3).*

Las concepciones más "colectivistas", fijan su postura en torno a la creación de formas de expresiones y la generación de canales representación basadas en identidades colectivas que generen solidaridad y pertenencia, contribuyan a hacer más denso el tejido social y permitan el desarrollo de una ciudadanía social más compleja y más intensa, es decir, no solo relacionada con los derechos individuales de las personas sino también con la construcción del orden social que el ejercicio de estos derechos genera (Op. Cit: 4).

Desde un punto de vista metodológico, los comunitaristas (o colectivistas) han señalado como erróneas o falsas las premisas del liberalismo:

*"según las cuales el individuo elige libremente. Desde el liberalismo una sociedad justa es aquella que puede asegurar a través de la constitución y sus leyes el proveer un esquema dentro del cual los ciudadanos puedan perseguir sus propios valores y fines, compatibles con una libertad similar para otros".*  
(Garcés, M y Valdés, A. Op. Cit: 4).

La versión liberal se centra en las concepciones individuales que tendrían los individuos por priorizar los intereses públicos por sobre los privados...estableciendo que la satisfacción de las personas dependerá, a su vez, de las posibilidades que ofrezcan, ya sea el mercado, ya sea la acción pública, de producir satisfacción y felicidad (Serrano, Claudia, Op. Cit: 4). En síntesis podemos decir que la postura liberal en torno al tema, se centra en la libertad que tienen los individuos (ciudadanos) para decidir y de participar económicamente en el sistema, en otras palabras *la posición liberal acota los criterios y las*

*formas institucionales de participación de los ciudadanos en base al sistema de derechos individuales de protección, de participación política y de participación en la igualdad de los recursos (Serrano, Claudia, Op. Cit: 8).*

A pesar del convencimiento casi generalizado sobre los derechos del hombre entendidos como “naturales” vemos que, estos son medianamente recientes, puesto que cobran vida o son planteados hace no más de 300 años. De esto se desprende que la valorización del concepto de ciudadanía evoluciona o ha evolucionado constantemente:

*“La valorización que la sociedad ha hecho de los derechos ciudadanos ha ido cambiando en el tiempo, demostrándose que los derechos no son, como plantearon los primeros teóricos del tema, derechos asociados a la naturaleza de los hombres ni tampoco formarían parte de una Ley moral, sino que, por muy fundamentales que sean, son derechos históricos. Surgen primero los derechos civiles, luego los derechos políticos, luego los derechos sociales”. (Op. Cit: 6).*

En este sentido, vemos que al estar influenciada por la historia, este concepto de ciudadanía, o la forma en que los ciudadanos participan en la sociedad, se ve determinada por la evolución o la transformación que se presente el espacio de lo público y del Estado; así:

*“La noción de derechos ciudadanos siempre aparece vinculada a la noción de lo público y al Estado. La ciudadanía se refiere a la estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política. La evolución de los derechos de la ciudadanía es, en gran medida, la evolución de la relación del Estado y la sociedad. Su extensión cobra sentido cuando se expresa en una estructura jurídico legal y en un conjunto de arreglos político-institucionales”.(Op. Cit: 6).*

Actualmente la discusión en torno a la ciudadanía echa sus raíces en el planteamiento teórico de T. S. Marshall, John Rawls, Charles Taylor y Walter Kymlicka, Hanna Arendt y Jurgen Habermas, todos con enfoques distintos centrados o en una postura liberal (Rawls) en una visión comunitarista (Taylor y Kymlicka) y del lugar o espacio en donde se construye lo público (Arendt y Habermas).

Marshall, a fines de la década de los cuarenta del siglo pasado, plantea la noción de una ciudadanía social, vinculada estrechamente a lo que se conoció en Europa - y específicamente en Inglaterra - como Estado de Bienestar. Este tipo de ciudadanía es reconocida como "Enfoque republicano" Para esto revisa la evolución de la idea de ciudadanía, empezando por lo que el denomina "ciudadanía civil", la cual comprende las libertades básicas de la persona: libertad de la palabra, pensamiento y acción, libertad de propiedad y de contrato y el derecho a la justicia, la cual es propia del siglo XVIII. De allí surgen los derechos civiles, constituidos por las libertades básicas y los derechos a la propiedad y la justicia. El paso siguiente es la ciudadanía de tipo político propia del siglo XIX, que se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder. Dentro del siglo XX el giro que toma el tema es alrededor de los derechos sociales que se expanden, lo cual es propio del Estado Bienestar:

"Marshall aboga el derecho al bienestar y la seguridad de acuerdo a lo que las sociedades han logrado acumular como concepto de progreso y bienestar. Se refiere al derecho a compartir plenamente los logros y estándares sociales que ha ido alcanzado la sociedad. Estos derechos permiten a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos y civiles, que son asegurados a través de un conjunto de servicios sociales (educación, salud, empleo)". (Op. Cit: 6).

Por su parte Rawls realiza su obra teórica durante la década de los ochenta. Plantea la idea de levantar una teoría de la ciudadanía en base a los preceptos de justicia. Esta concepción se caracteriza por entender la idea de justicia enmarcada dentro de la noción de imparcialidad, en donde los ciudadanos quieren ser reconocidos como tales en términos de constituirse en sujetos libres e iguales cooperadores de la sociedad. Sin embargo, como señala la Serrano (1998), estos planteamientos no están dejen de polémica y controversia, lo cual sirve, sin embargo, para reabrir un debate en torno a: *"La naturaleza del individuo, de sus derechos en su relación con el Estado y el papel que le cabe a la comunidad y la cultura en la definición de los derechos y la ciudadanía."*

*Sostiene Rawls que para producir el orden político las personas echan a andar la "maquinaria contractualista" que es un experimento mental mediante el cual las personas deducen criterios normativos para una acción o un ordenamiento social o político dado, por medio del cual se ponen entre paréntesis las concepciones particulares de lo que es un bien para cada uno de ellos. Es decir, las personas pueden tener distintas concepciones del bien. La justicia tiene que*

*ver con la búsqueda del núcleo común normativo que puede permitir a las personas convivir. Así, la esfera de lo justo queda separada (aunque relacionada) de las concepciones sustantivas de lo que es el bien (Thiebaut, Op. Cit: 9).*

Aún cuando comunitaristas y liberales coinciden en la importancia del concepto de justicia, a la hora de la elaboración teórica de la ciudadanía, la diferencia central la encontramos en la crítica que los comunitaristas hacen sobre el concepto de bien y de justicia:

*“Ellos señalan que solo contextos sustantivos de ideas de bien -aquellos que permiten la articulación de la identidad moral y política de los individuos y las comunidades- permitirían dotar de sentido a la dimensión de justicia, que es una dimensión central en lo que a distribución de recursos y en lo que a articulación de identidad política pública se refiere. Los comunitaristas acentúan que los ciudadanos en las sociedades complejas no pueden ser entendidos al margen de las vinculaciones sociales que los constituyen como sujetos. Enfatizan la idea de que la pertenencia a una comunidad es la única dimensión normativa desde la cual la legitimidad política puede tener sentido”.*(Op. Cit: 9).

Por su parte, Taylor y Kymlicka, destacan dentro de los planteamientos comunitaristas, los debates en torno a la idea de multiculturalidad. Taylor propone un concepto de reconocimiento a fin de conformar identidad, la cual sería el sustento para el acogimiento de las particularidades de los ciudadanos, respetando sus tradiciones y costumbres asegurando de esta forma la sobrevivencia de minorías en contextos en los que otra cultura es dominante. Así Taylor plantea:

*“...el concepto de reconocimiento como la clave de la formación de la identidad. Esta categoría se contrapone a la política del universalismo en la cual la dignidad de los ciudadanos se resuelve en una política de igualación de derechos ciudadanos. Frente a tal igualación, Taylor hablará de una política de igual reconocimiento de las particularidades, las tradiciones culturales y las formas de identidad históricamente construidas. El reconocimiento es sustancial para descubrir la propia identidad de los sujetos, la que no se elabora aisladamente, sino en interacción con otros (Taylor, 1998). (Op. Cit: 10).*

Kymlicka, por su parte plantea una discusión teórica en torno a la cultura, identidad y derechos colectivos. Crítica a las posturas liberales que no plantean ningún ápice en torno a temáticas relacionadas con los conflictos étnicos o raciales asociados a las emigraciones masivas, la colonización, la apertura de fronteras, los cuales van cobrando importancia con suma rapidez. Señala:

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

*Cautelando no abrir pie a planteamientos fundamentalistas, se propone formular una teoría liberal de los derechos de las minorías e intenta conjugar dichos derechos con los derechos humanos universales. Explora también de que forma los derechos de las minorías están delimitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social. (Op. Cit: 11).*

Las posturas de Arendt y Habermas coinciden en señalar la importancia del espacio público para definir y hacer sentido con el concepto de ciudadanía. Así Arendt definirá como esfera pública *al espacio en donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común* (Arendt, 1993, en Serrano, C. Op. Cit 12). Habermas por su parte realiza una discusión con los comunitaristas por un lado y con Rawls y los liberales por otro. Para él es necesario situar a la los ciudadanos dentro de un espacio determinado a fin de no definirlos de un modo puramente abstracto. Es por eso que postula que es en el espacio de la esfera pública en donde la ciudadanía tiene lugar. La importancia de la Esfera Pública (Öffentlichkeit), *radica en su potencial como una forma de integración social, aquí los sujetos (ciudadanos) procesan opiniones, emiten juicios, plantean demandas al Estado y reciben e interpretan información a través de los medios de comunicación* (Jaña, M. S. 2003: 39). Así mediante una acción eminentemente comunicativa, la coordinación de la vida humana se realiza de manera opuesta a la forma en que se realiza el poder del Estado y de la Economía de Mercado.

La esfera pública, supone un espacio en que individuos sin estatus oficial pretenden persuadirse mutuamente por medio de la argumentación racional y la crítica en torno a asuntos de interés general. La esfera pública se transforma así en el vehículo de comunicación de lo público civil, mediante la cual la discusión crítica racional tiene el propósito de controlar e influir la formación de políticas en las

instituciones jurídicamente públicas del Estado. Se debe hacer hincapié en que la esfera pública es *universalmente accesible, incluyente, y está as salvo de las deformaciones del poder económico y político y del status social* (Op. Cit.: 40). Esto es crucial, pues nos permite entender que la formación de la opinión, la creación de la identidad (los horizontes de sentido comunes) y la constitución de consensos para la acción se puede producir de manera concreta sólo por procesos de interacción comunicativa; en la medida que la esfera pública se libera de las restricciones del Mercado y del Estado tiene el potencial de convertirse en un dominio primario del ejercicio de la libertad, que puede servir para la reestructuración de las otras esferas en donde se realiza la vida. En este sentido es prudente decir que la esfera pública en donde se genera la crítica como forma de construcción de realidad en la oposición de distintos actores, la cual tiene como objetivo alcanzar otras esferas y someterlas a control de la sociedad.

Dentro de la esfera pública, los niveles, espacios y formas de participación son diversos, y además se encuentran muchas veces enlazados entre sí. Además las esferas necesariamente deben estar relacionadas, definir los puntos de corte entre lo propiamente económico y lo propiamente político, teóricamente es más fácil de diferenciar que en la práctica. Así también, la constitución de una esfera pública se encuentra siempre en peligro, la invasión de la publicidad dentro de la esfera pública, hace incluso que quienes participan el debate deban adoptar la publicidad como un arma para conseguir sus objetivos; tales formas distorsionadas de participación se explican en la infiltración de poderes ajenos a la esfera, los cuales además de generar una lucha por la influencia dentro de ella, controlan los flujos de comunicación entre los ciudadanos, impidiéndoles encontrar y encontrarse en el debate: *Habermas concluye que la esfera pública puede ser caracterizada por dos procesos que se entrecruzan: la generación comunicativa del poder legítimo y el despliegue manipulador del poder de los medios, que en definitiva, procuran la lealtad de las masas, la demanda de consumo y la sumisión a los imperativos sistémicos* (Op. Cit.: 43).

## **ii) Clasificaciones de y operacionalizaciones de la Participación Social.**

Ahora bien, tomando en cuenta este marco, es donde a nivel concreto cobran importancia las Políticas Públicas orientadas al potenciamiento de la Participación Social. En este sentido otra de las discusiones, en torno al tema, centra el debate en el carácter o el rol, que adquieren los individuos dentro del “proceso” de participación. Por un lado nos encontramos con caracterizaciones que hacen hincapié en el grado de compromiso de los individuos en el proceso de participación, así una de las distinciones más usadas es aquella que divide a la Participación Social como *Participación activa*, caracterizada por el

compromiso y la adscripción de los sujetos a la hora de organizar, concebir, ejecutar y evaluar propuestas y las distintas etapas del proceso participativo, lo que supone un componente altamente reflexivo; y *participación pasiva* (Vekemans R. y otros. 1965), la cual estaría dada cuando el sujeto se configura o vuelve en un mero receptor de las iniciativas del Estado.

Para los efectos de nuestra exposición, creemos que una de las vías elementales para definir y evaluar los cambios o los efectos que han sufrido las iniciativas de Participación Social, es la inclusión activa de los sujetos (en tanto actores) dentro del proceso de toma de decisiones y el peso que éstos adquieren (o pueden adquirir) a la hora de influir en el deliberamiento final y la concreción de los intereses o temas que los agrupan o asocian, es decir el rol que ocupan en el proceso participativo. En este sentido, si observamos la forma de concebir la participación ciudadana dentro de institucionalidad estatal, *en torno al rol que asume el ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas gestión pública* (Marcel y Tohá en Mújica P. 2005: 11), nos encontramos con operacionalizaciones bastante útiles (y en muchos casos discutibles) que tratan de establecer criterios, niveles y *ámbitos* dentro de la temática de la participación.

Así podemos encontrar clasificaciones que ponen hincapié en el espacio donde los sujetos se desenvuelven dentro de la sociedad, esto es a nivel privado, social y político (MIDEPLAN: 2005: 8). Siguiendo esta línea nos encontramos con la participación en *el ámbito privado*, la cual corresponde a aquella que se expresa en el cumplimiento de deberes, derechos y responsabilidades que se manifiestan en el ámbito de lo privado. (el pago de impuestos, el respeto a las leyes y contar empleo para participar de la vida económica, etc.), aquí el individuo no asociado es protagónico. La *participación social* podemos ubicarla básicamente en el ámbito territorial y funcional inmediato, canalizándose a través de la membresía o pertenencia a agrupaciones de diversa índole. Como tal apunta a lograr mejores condiciones de vida a nivel individual o grupal (juntas de vecinos, sindicatos, colegios profesionales, clubes deportivos, asociaciones diversas, etc.). (Op. Cit: 8). La *participación política* es aquella que se ejerce directamente o a través de representantes. Este ámbito de participación opera a través de los canales institucionales del Estado que están diseñados para acceder a la administración y las decisiones gubernamentales. (Op. Cit: 9).

Ahora bien la *participación ciudadana* es concebida como aquella forma de acción cívica que se da como implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, particularmente a nivel de las políticas públicas en los diferentes momentos de su ciclo de realización, cosa que ocurre a través de herramientas,



instrumentos y medios que dan forma a una oferta institucional de participación que puede ser usada, evaluada y modificada por los ciudadanos. Se puede decir que está conectada con las formas de *participación social y la participación política, siendo, sin embargo, distinta de ambas*. (Op. Cit: 9). Si seguimos esta línea, podemos establecer una diferencia en la participación ciudadana de acuerdo al énfasis que posean. Así podemos encontrar a la Participación *Sustantiva* que implica el componente decisonal, por lo cual su alcance es primordialmente estratégico, en cualquier nivel y forma organizacional que se realice; y la Participación ciudadana *Funcional o formal*, que se basa en la dimensión instrumental, donde la participación es connotada esencialmente por su dimensión de método o modelo de gestión.

Otra distinción de los distintos niveles de participación ciudadana se podrían distinguir y clasificar según la relación que presenten los ciudadanos con la estructura decisonal de las políticas públicas y los procesos sociales, en este sentido nos encontramos con una clasificación de Participación Social que presenta distintos niveles que van de baja o nula ingerencia en las decisiones, hasta una ingerencia sustantiva y permanente en las mismas. Así nos encontramos con el nivel más básico que es el de *información*, donde los ciudadanos se enteran o toman conocimiento de sus deberes y derechos, el cual depende de la voluntad del o los sujetos por informarse o buscar las instancias para obtener información de ellos y *de la real disponibilidad de información pública de calidad, es decir, clara, pertinente, oportuna y precisa*. (Op. Cit: 10); Nivel de consulta *no vinculante*, que no implica una relación directa con el proceso de toma de decisiones; Nivel de consulta *vinculante*, la cual es la forma más avanzada de participación puesto que toma en cuenta la opinión o parecer de los ciudadanos en la construcción de las decisiones, esto presupone un componente de reflexividad y de toma de decisiones informada, por parte de éstos; Nivel de *co-gestión, co-ejecución*, que se refiere a la implementación y aplicación de ciertas acciones, las cuales no necesariamente han sido aprobadas en un proceso participativo decisonal; Nivel de *control ciudadano*, alude a la posibilidad de fiscalizar la gestión pública por parte de la ciudadanía. Implica participar en los procesos de evaluación y auditoria de proyectos en sus distintas etapas o fases. Supone un alto grado de reflexividad, información y de conocimientos del funcionamiento de las instituciones; Y el nivel de *co-implicación o co-dirección*, incorpora a todas las anteriores, pero además se traduce en la concertación de voluntades, formación de alianzas y participación en las decisiones en conjunto con las instituciones que dan forma a una oferta de participación. Implica por tanto, el establecimiento de confianzas mutuas entre la ciudadanía y Estado. (Op. Cit: 11).

El planteamiento anterior, concebido como una matriz netamente técnica, devela una de las tendencias que ha asumido (o sufrido) el concepto de Participación Social, y que es consecuencia de la ya

citada explosión discursiva y moda dentro de los círculos intelectuales y políticos, y es el hecho cada vez más claro (y tentador) de redefinir y subdividir el concepto según la ideología o tendencia política, el escenario, las temáticas y/o el rol que ocupan los sujetos en el proceso participativo, formas que tomen los procesos y las prácticas, etc., lo cual ha traído una serie de ventajas y desventajas, pero que por sobre todo ha provocado una evidente apertura del concepto.

En este sentido han aparecido nociones que buscan “explotar” esta apertura como un concepto que se diferencia en muchas partes, que ha través del tiempo ha ido adquiriendo nuevos significados. Ejemplo de lo anterior lo constituye el planteamiento de José Joaquín Brunner (1997), el cual nos habla de *“abrir” el concepto de ciudadanía y participación, para generar una mirada que revele nuevas modalidades y significados de la acción participativa y del sujeto participante* (Godoy, R. 2000:7). El autor nos entrega así nuevos parámetros a fin de reclasificar la noción de Participación.

En este marco nos encontramos con: la Participación Política, vinculada a la expresión clásica de la política (votaciones, libertad de derechos civiles, partidos políticos, y acción de protesta y pertenencia a movimientos sociales); Comunitaria, vinculada a la *participación voluntaria alejada de la esfera pública y de la política; que se sitúa por tanto en aquel espacio --el de la sociedad civil-- ubicado entre los individuos privados y las instituciones de autoridad pública* (Brunner: 1997: 2); Extendida, *a caballo entre la participación política y la comunitaria, y apuntando hacia “nuevas formas” de acción colectiva en la sociedad civil, nos encontramos con organizaciones redes de organizaciones y movimientos asociativos emergentes* (OP. Cit.: 3); Ciudadanía informativa, referida a la gente que busca informarse para hacer sentido y pertenencia a un mundo: *se erige desde lo privado, entre el mercado y el Estado, mas sin apuntar hacia la esfera pública... es algo distinto de la ciudadanía deliberativa o activamente opinante. Más bien, se asemeja a lo que... consideramos la parte masiva de la opinión pública* (OP. Cit.: 4), de Mercado y Ciudadanía deliberativa. Para efectos de nuestros propósitos plantearemos estas 2 últimas dado que las anteriores de alguna forma ya están contenidas en lo anteriormente expuesto.

**La “Participación de Mercado”**, nos dice Brunner *se articula en torno a los individuos como participantes en los mercados, generalmente sin referencia al Estado* (OP. Cit.: 4). Aquí encontramos 4 subdivisiones:

- **Ciudadano Consumidor**: Referido a las actividades propias del mercado y del consumo: *Es por el consumo que participamos en la cultura material de nuestra época y nos introducimos en el mundo de sus representaciones simbólicas* (OP. Cit.: 5). Además a través de éste se crean sentido, y pertenencia (estamentos, estilos de vida y grupos), diferencia con el entorno.

- **Ciudadanía crediticia:** Hace referencia a la importancia del crédito como forma de integración social y que se complementa a la anterior en cuanto a la posibilidad de hacerse participe en el consumo a través de bienes materiales básicos o de primer orden como de goce o lujo.
- **Ciudadanía de los derechos del consumidor:** Referido a la posibilidad de que los sujetos puedan agruparse a fin de defender sus derechos dentro de la esfera del Mercado. Aquí nacen grupos movimientos y organizaciones de ciudadanos consumidores que sólo tienen como referencia al Estado en la medida de que solucionan sus demandas a través del aparato de justicia.
- **Ciudadanía simbólica o de masas:** Se refiere al mercado de mensaje a través de TV. *Se trata de una participación con múltiples dimensiones, sólo una de las cuales se traslapa con la participación informativa* (OP. Cit.: 5). Incluso puede complementarse con la anterior en cuanto a la posibilidad de generar formas asociativas de defensa de los derechos del televidente.

Por otro lado nos encontramos con lo que Brunner llama **Ciudadanía deliberativa**, que básicamente hace referencia a la mentada ciudadanía de “opinión”, cuyos miembros se comportan como un cuerpo público que delibera acerca de cuestiones de interés general (OP. Cit.: 6). Se diferencia de la Opinión Pública, porque este último es un fenómeno más amplio que se haya regido por el polo de los “mercado de los mensajes” y los respectivos medios de comunicación. La ciudadanía deliberativa sería un fenómeno mucho más reducido de la ciudadanía política en donde participan *diversos agentes que forman parte del ámbito discursivo público de la sociedad referida a las normas generales que gobiernan la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil* (OP. Cit.: 6). Es un espacio institucionalizado por medio del “foro público” y de los circuitos de producción y transmisión discursiva que se tengan a disposición. Específicamente el autor se refiere a universidades, think tanks, partidos, organismos de expresión corporativa, élites intelectuales y culturales en general.

Con respecto a esta exposición - en especial la vinculada al Mercado - han surgido respuestas que apuntan a la necesidad de incluir dentro de la idea de Participación en el sentido de que participar no sólo es “tomar parte” (como sería el caso del consumo y de la información) *sino que “es tener parte y sentirse parte.”* (Micco, S. 1997, en Godoy R. 2000: 9). Así los conceptos de ciudadanía y participación estarían vinculados a la idea de *derechos individuales y a la noción de pertenencia a la comunidad política*, elementos que no se encontrarían en el mercado y en el mundo de la opinión pública, toda vez que en

estos espacios prima *“una concepción individualista de los derechos y una visión particularista de los intereses”*. (OP. Cit: 9).

Esto concuerda con visiones provenientes de organizaciones que tienen por objetivo potenciar la participación social (o ciudadana como la definen), en el sentido de poner en tela de juicio *el tipo de derechos de que podría disponer el ciudadano en la estructuración de este ámbito social* (Mújica P, Corporación Participa, 2005: 4) y que hoy por hoy gana adeptos en la medida de que el Gobierno de turno se acerca a esta idea.

La Participación Social es concebida como una forma distinta a la Participación Ciudadana (según la subdivisión expuesta más arriba) y esta a su vez es concebida como *la superación del déficit de ciudadanía* – que se enmarca dentro de la discusión entre comunitaristas e individualistas - la cual constituye *no sólo... un valor en si misma sino que también contribuye a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del Estado* (Op. Cit.: 2005: 6).

En este sentido se afronta este espacio desde la noción o idea exclusiva de la ciudadanía, con una figura o actor que se convierte en una categoría universal en si misma (puesto que cualquiera puede ser considerado ciudadano y no necesita pertenecer a una agrupación u colectividad para ganar este apelativo, lo que supone en última instancia un rescate y respeto por el derecho individual acercándose a las versiones más europeas y liberales del concepto) y que en ocasiones se convierte en un elemento etéreo y confuso que es “el ciudadano”.

Ahora bien, volviendo a la discusión anterior es teniendo en cuenta esta distinción desde donde se hace la principal distinción y reparo a la idea de expandir o incluir dentro del concepto de Participación Social al del consumidor. Esto puesto que la idea de ciudadano no se condice con la idea de consumidor, esto partiendo de la base y entendiendo que ciudadanía *remite a la idea de una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política* (OP. Cit: 3). Además se debe agregar el hecho de que el sustento de la idea de ciudadano se levanta sobre el principio de igualdad entre personas y *la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales* (OP. Cit.). Esto chocaría con la idea de Mercado o más bien lo que en la historia y en la práctica cotidiana nos ha mostrado, entendiendo que el Mercado es un espacio social donde los individuos no concurren de forma libre ni gozan de igualdad de oportunidad

*“El principio de que una persona es igual a un voto es reemplazado por el principio de que una moneda es igual a un voto... y la libertad entendida como capacidad de autodeterminación, de poder tomar las propias decisiones, se compara la idea de que en la medida que produzco más valgo más, pero no sólo en el sentido económico sino que también valgo más como ciudadano”. (OP. Cit: 3).*

Según esta visión, el principal consorte de la idea de ciudadanía o participación ciudadana se encontraría en la posibilidad de hacer de la ciudadanía una ciudadanía activa. Esto en pocas palabras vendría a constituir *al compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política* (Arendt, H., en Mújica P. OP. Cit. 5). Dentro de esto se enmarca la posibilidad de entender y crear una ciudadanía deliberativa, en la cual los sujetos pueden y deben ejercer su potencialidad reflexiva plasmando sus ideales e intereses en acciones concretas, organizándose, articulándose y por tanto disputando poder en base a su capacidad real de incidencia, influencia y negociación, en las esferas decisionales del conjunto societal. Es en este sentido en definitiva donde las ideas que intentan incluir (o reducir) la idea de Participación como supeditada al Mercado o concebidas como informativa o consumidora, “cojean”, puesto que la ciudadanía deliberativa entiende por Participación a la instancia en *que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo* (OP. Cit: 5).

Dentro de esta idea también hay que entender que de acuerdo a las condiciones y al contexto globalizado actual, se ha producido una diversificación de los actores sociales que no están contenidos dentro de los aparatos clásicos encargados de aunarlos y contenerlos, nos referimos claro al Estado y los partidos políticos, esto puesto que surgen intereses que desbordan a estos aparatos.

Son actores con otro tipo de demandas, que no provienen de las lógicas de inclusión política de las décadas del setenta y ochenta, sino que buscan ser incluidos y reconocidos por medio de demandas ligadas más bien a temáticas culturales:

*“En este sentido podemos presenciar día a día cómo aparecen nuevos grupos de personas que abogan por ser reconocidos por la sociedad, desde su rasgo o característica diferenciadora. Así por ejemplo, los grupos que pertenecen a minorías (étnicas, sexuales, culturales, religiosas, entre otras)... quieren ser*

*reconocidos por la sociedad y el Estado en cuanto al respeto de sus derechos y dictación de ciertas políticas públicas que materialicen sus peticiones". (OP. Cit: 4).*

Es por esto que muchos autores y organizaciones ligadas a movimientos sociales plantean la necesidad de revisar los fundamentos mismos de las políticas y adecuarlas a las necesidades y las condiciones actuales y que seguiremos viviendo. Esto, es entender que los actores sociales deben decidir en un mundo donde la incertidumbre es creciente, los intereses cambian, en donde la acción colectiva parece estar deslegitimada, y donde el Estado cambia su rol y su accionar incluso frente a las temáticas clásicas que antes contuvo en su seno.

Existen visiones que sospechan y se muestran contrarios a la invasión de el tema de la Participación ciudadana. Autores como Gabriel Salazar, alegan y alertan sobre el uso y abuso de este tema, puesto que se constituiría como una estrategia tendiente a tecnificar el tema en virtud de asimilarlo con lenguaje proveniente de las empresas (eficacia y eficiencia) en una suerte de proceso reorientación de la acción del Estado. En este sentido alerta acerca de un:

*"copamiento neoliberal del discurso participacionista, donde la participación se asume como una "práctica de empresariedad" que se traduce en una forma económica de incorporar los pobres al Mercado, y no al Estado. De este modo, la participación sólo es vista como una forma de movilizar el potencial de los pobres para reducir su pobreza y vulnerabilidad". (Salazar, Gabriel, 1998, en Godoy R. 2006: 9).*

Debemos hacer un alto en esta exposición y dejar en claro, para efectos de este trabajo, que independiente del grado de independiente del grado de acuerdo que se tenga por una u otra postura, debemos hacer notar la profunda atención a la que nos llama esta explosión discursiva en torno al tema, puesto que en toda la literatura revisada (incluso en la que no se incluyó en estas páginas) la discusión se presenta con una "alta carga valorativa" y sin cuestionamientos al origen de esta, así como también se presenta el tema como dato, sin muchas implicaciones sobre las bondades que puedan traer una u otra definición, sino que toda la discusión se aboca a ver sobre cuales serían las mejores formas de impulsarla y desarrollarla, sin cuestionarse el contexto dentro del cual se define, sino que más bien se aplican recetas y modelos resultantes de debates académicos que se dan dentro de los contextos Europeo y

Norteamericano, los cuales distan mucho – como hemos visto ya en la exposición entorno a la Sociedad Civil - del Latinoamericano.

Lo anterior no significa que no se crea en la posibilidad de encontrar elementos comunes al momento de discutir el tema, sólo es una aclaración para señalar la paradoja que parece existir al interior de los círculos académicos-intelectuales y de las autoridades en torno a esta discusión teórica y a la tendencia de seguir subdividiendo y tecnicizando el concepto con más nombres y apellidos, las cuales no ayudan a dilucidar la confusión. Es esta necesaria pausa aclarativa, a fin de argumentar el porque - en lo que sigue de esta investigación - se hablará de Participación Social y no de Participación Ciudadana, o Política, o de Mercado, etc.

Esta exacerbación de subclasificaciones, a nuestro juicio, ha provocado la pérdida del norte o el objetivo que persigue el ejercicio intelectual, esto es, *facilitar el análisis de las prácticas colaborativas que un grupo de sujetos realiza, a fin de promover la consecución de un objetivo común, el cual debe situarse dentro de un determinado contexto o esfera de poder que gatilla la naturaleza o las propiedades que esta acción colaborativa tiene como sustrato*. Así si un grupo de sujetos se agrupa con el objetivo de opinar o influir sobre un tema, en vista que esta opinión quede plasmada o se reproduzca en los Medios de Comunicación, esta forma de Participación Social será parte de la esfera de la Opinión Pública, por tanto obedecerá las interacciones que se den en su seno, quedará adscritas a determinadas reglas del juego<sup>5</sup>. Así por ejemplo, la simple opinión individual en algún medio de comunicación no es Participación Social, este concepto quedaría ajustado sólo a la acción organizada de un grupo de individuos es pos de un objetivo común. Esta persecución de objetivos comunes viene aparejado de un componente informativo que se extiende en distintos niveles dentro del grupo, además de tener un componente de identificación que los distingue, hace parte y motiva a los individuos a participar.

En este sentido, en el caso de que esta práctica o acción colaborativa busque directamente influir en las esferas de poder, su acción será eminentemente política y la Participación Social que los sujetos persigan o efectúen estarán determinadas por las reglas propias del juego de la esfera política; si la acción colaborativa se hace en términos de defensas de intereses dentro del ámbito del mercado o del consumo, estará determinada por las regulaciones que el Mercado y las normas fijadas por

---

<sup>5</sup> Estas reglas sin duda están determinadas e influenciadas por otras estructuras, pero el punto central radica en que mientras estas reglas no cambien, sus posibilidades de acción estarán determinadas por su estructura específica. Otro tema es la posibilidad de que una agrupación u organización tenga Participación en distintas esferas o que pueda coordinar distintas iniciativas en distintas esferas.

institucionalidad estatal para esos casos, etc. Más todas esas características están dotadas una propiedad común: ser Sociales. Incluso cuando se hacer algún tipo de distinción analítica como las vistas anteriormente, es necesario tener presente esta prerrogativa, por ejemplo, Participación Social Ciudadana.

Por lo demás este tipo de acción (nos referimos al hecho de hiperclasificar al concepto de Participación Social), como se señaló con anterioridad tiende a distanciar y a entorpecer el proceso de asimilamiento y comprensión del tema por parte de los individuos y las organizaciones sociales de base, puesto que se instrumentaliza al extremo (tecnifica), impidiendo una comunicación más fluida y una acción más coordinada dentro de ellas, que facilite la posibilidad de incidir en las esferas decisionales.

Es por esto que además de las consideraciones anteriores para poder entender y definir el concepto de Participación Social, así como el espacio donde se desarrolla (Sociedad Civil), es necesario tomar en cuenta que es, ante todo, producto de una *expresión histórica y social* y que por tanto para entender y comprender su especificidad es necesario conocer el “contexto” en que se da. En definitiva lo que se intenta decir, es que todas las divisiones o distinciones analíticas que se hacen en torno al tema pueden ser válidas en la medida de que ayudan a facilitar el análisis de las prácticas colaborativas que un grupo de sujetos tiene o hace en torno a un tema, más no se puede perder el norte de que estas distinciones analíticas son eso, elementos que ayudan a comprender y explicar un fenómeno pero que no constituyen por si mismas realidad.

Ahora bien, como ya dijimos, esto no significa que no creamos necesario la inclusión de ciertos elementos generales que resulten comunes para definir de manera amplia al concepto de Participación Social. Es por eso que dentro de toda la amalgama de definiciones y subclasificaciones nos acercaremos a la definición hecha por Chávez C. y Quintana G. (2000). Esto puesto creemos que se aproxima bastante a lo planteado hasta el momento en las páginas anteriores, esto en términos de la necesidad de entender el concepto en forma extensa y entendiendo que puede operacionalizarse, de forma tal que lo que prime dentro de la definición de la Participación sea lo Social (o más bien Sociedad), entendiendo que en ella se dan todos los procesos políticos, económicos y culturales. En este sentido se entenderá como Participación Social:

*“Al proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, cooperación, responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Es un proceso dinámico, complejo y articulado, cíclico y ascendente,*



*en el cual sus integrantes se organizan para compartir responsabilidades. Implica diferentes momentos y niveles, en su articulación requiere de una interacción establecida y definida en su dinámica; precisa de una conciencia colectiva y social". (Chávez 2003: 52-53).*

A continuación revisamos los componentes que elegidos para entender el proceso de participación:

<b>Componentes o Dimensiones de la Participación Social.</b>	
Involucramiento	Capacidad de los individuos para comprometerse racionalmente en el desarrollo de una acción, y para asumir un papel activo en la definición de los objetivos y logros propios, conjuntamente con los de la organización, como parte de su proyecto en la dinámica social.
Cooperación, reciprocidad y retribución mutua.	Son prácticas fundadas en valores que tienden hacia la acción social colectiva a través de la ayuda y colaboración, en la búsqueda de satisfacciones, inmediatas de mediano y largo plazo. Implica decisiones y acciones cotidianas para mantener y promover la organización y la confianza entre los sujetos participantes.
Compromiso	Comprende pactos conscientes para lograr metas, intereses y beneficios individuales y comunes. La responsabilidad es identificada como la cualidad de rendir cuentas a los otros, de las acciones propias relacionadas con los objetivos de la organización.
Toma de decisiones	Es el conjunto de resoluciones, acuerdos concretos basados en criterios definidos para alcanzar los objetivos, convenios y resoluciones trazados por la organización, también se le considera como una manera de entender las relaciones sociales entre los individuos que intervienen para comprender y analizar los problemas político-sociales y proponer alternativas de solución.
Conciencia social	Implica el ser y hacer, del momento histórico que se vive. Toma en cuenta: a) la identidad de los participantes, b) el compromiso con la organización y la sociedad, c) la responsabilidad del individuo con el grupo, consigo mismo y con su momento histórico.

Fuente: Elaboración del autor a partir de la exposición de Chávez C. y Quintana G. 2000, en Chávez 2003: 53. Con modificaciones mínimas.

Una vez expuesto esto estamos en condiciones de avanzar en el siguiente capítulo, puesto que creemos que con esta definición tenemos la ventaja de integrar elementos que se exponen más arriba de forma separadas y - que incluso - pueden ayudar a operacionalizar el concepto a la hora de evaluar estas prácticas que se dan a nivel cotidiano en pos de solucionar problemas cotidianos pero que tienen la potencialidad de - que coordinados y aunados - de poder incidir en las esferas decisionales de poder, a través de por ejemplo, la constitución de movimientos sociales.

### ***iii) Antecedentes históricos de la Participación Social en Chile.***

Si realizamos una revisión histórica del tema veremos que la sociedad chilena se ha caracterizado por ser una sociedad participativa, activa y movilizadora en torno a intereses propios de la comunidad. Fue una activa sociedad comprometida con la política y el cambio social que canalizó la participación hacia organismos directa o indirectamente vinculados a la política. Los primeros antecedentes importantes los encontramos inmediatamente después de nuestra Independencia, gracias, a lo que los historiadores han denominado, “temprana estabilidad política” atribuida a Diego Portales. Este período se caracterizó por la exclusión de la participación política de los sectores populares y el establecimiento de un rígido sistema autoritario presidencialista, que sometió a los sectores liberales (Garcés y Valdés: 1999: 11).

En la década de 1850 (tras las revoluciones de 1851 y 1859), el sector liberal (vinculado al sector minero mercantil) en alianza con los sectores populares (en especial al sector artesanal), fueron paulatinamente reformando la constitución de 1833, haciéndola más inclusiva, en pos de la ampliación de las libertades y participación políticas, limitando el poder de la Iglesia y buscando un equilibrio entre el poder ejecutivo legislativo, terminando el siglo (con la revolución de 1891) con el predominio de la elite en un *consenso liberal, tanto en lo económico como en lo político a través de un sui generis régimen parlamentario* (Op. Cit.: 11). Sin embargo ya había raíces de organización popular (sobre todo los gremios artesanales, segmentos de la clase media y un emergente movimiento obrero), los que empezaron a ganar presencia y participación organizada a través de la creación de sus propias organizaciones (sociedades de socorro mutuo, la creación de periódicos, filarmónicas obreras, y también de un partido político popular, el Partido Demócrata, fundado en 1887). Esta configuración de un actor social popular fue ganando fuerza y voz durante las dos primeras décadas del siglo XX, luego de enfrentar uno de los más significativos y conflictivos procesos históricos de democratización social en Chile (fuertemente resistida por la elite), en la mentada “cuestión social”, caracterizada, según los historiadores por la extensión de la pobreza y de protesta social popular y que tiene como hecho histórico más simbólico la protesta minera de Santa María de Iquique en 1907.

En los años veinte, los movimientos sociales populares *se diversificaron y ampliaron su radio de acción protagonizando diversos movimientos de protesta social* (Op. Cit.: 12), provocando la atención de ciertos sectores de la elite liberal, encabezada por Don Arturo Alessandri, que dieron cuenta de la insostenible situación, cediendo ante ciertas demandas y prerrogativas, reemplazando la Constitución de 1833 por la de 1925, cristalizando - como logro más evidente - las primeras leyes laborales en 1931 en el

Código del Trabajo. Estas reformas abrieron el accionar del sistema político a los ámbitos de la Educación y la Salud, promoviendo un Estado de Bienestar que durante 40 años (1930 – 1973) fue conocido - gracias al complejo proceso de negociaciones entre las distintas clases de la totalidad social es pos de mantener el equilibrio en el sistema político - como el Estado de Compromiso, el cual *en largo plazo fortaleció el sistema de partidos y diversas redes de organizaciones sociales imbricadas con éstos, tanto en el ámbito popular como de la clases medias y de la elite* (Op. Cit.,:12).

Fue en este contexto en el que se vivió uno de los períodos más interesantes de participación político-social de Chile (hasta ahora), período caracterizados por una búsqueda de integración de los sectores populares - a través del movimiento obrero organizado y la no articulada facción campesina – a través de la ampliación de libertades políticas en los 40' y 50' y los procesos de Reforma Agraria, Chilenización y Nacionalización del Cobre en la década del 60' e inicios del 70'.

*Así se llegó a las dos mayores propuesta de cambio social en la segunda mitad del siglo XX: la Revolución en Libertad y la Vía Chilena al Socialismo, que representaron dos significativas experiencias de cambio social y democratización de la sociedad* (OP. Cit,: 13). En este momento se produjo una insostenible agudización en el conflicto de las clases sociales chilenas, la cual respondió precisamente al intento de replanteamiento del modelo societal que proponía el gobierno de Don Salvador Allende, a la sobredimensión de las demandas de movimientos populares por mayor equidad y beneficios, en evidente detrimento y perjuicio de las desmesuradas regalías e intereses de los sectores de la elite (procesos que ya se habían iniciado con la Reforma Agraria en el Gobierno de Frei Montalva) y que fue propiciada y potenciada, además, por la intervención extranjera en el país.

En tiempos del gobierno militar, como respuesta a la crisis económica y la ausencia de respuesta estatal en materia social caracterizada por la implacable persecución, aniquilamiento y violación de los DDHH de un amplio sector de la población del país, se generó un vasto movimiento organizativo a nivel de base, potenciada por el apoyo de las Iglesias cristianas, de la cooperación internacional, las ONGs y los partidos en la clandestinidad. *Luego de diez años de dictadura, los grupos populares de base, especialmente poblacionales, opusieron significativos movimientos de "protestas nacionales" entre 1983-1985, que abrieron el camino para el restablecimiento de la democracia a fines de la década de los ochenta* (Op. Cit,: 14). A pesar de esta intensa y extensa participación de buena parte de la sociedad (ya sea en pos de su defensa o en su derribamiento, en forma activa en las protestas o pasiva de consentimiento que se expreso en las elecciones del 88'), durante dictadura:

*... “se interrumpieron y colapsaron las más diversas formas de democratización y de ciudadanía constituidas a lo largo del siglo XX, que habida cuenta de los cambios económicos y sociales, así como de la nueva Constitución impuesta por los militares (Constitución de 1980) limitan e inhiben hasta hoy diversas formas de expresión ciudadana”. (Op. Cit.:14).*

Con la llegada de la democracia, *las diversas expresiones de la sociedad civil y las organizaciones sociales de variado tipo tendieron a desdibujarse* (Serrano, Claudia, 1998:2). El caso más patente lo encontramos en “adormecimiento” de los movimientos sociales, aún cuando hubo excepciones como el movimiento de mujeres y el de DDHH, los cuales se mantuvieron “activos”, aunque sus logros y alcances pueden ser discutidos. Explicaciones la encontramos de diversa índole, pero siguiendo con la exposición de la autora, a pesar del discurso en torno a la Participación por parte de las autoridades el período de los '90 se ha caracterizado más por “prácticas participativas” más que un concepto de Participación en si, en sus palabras:

*... el anhelo participativo no encuentra contenidos claros... Esta indeterminación respecto de qué se quiere realmente en torno a la participación ciudadana tiene explicación en un desconcierto mayor que vive nuestra sociedad respecto de su apreciación y valoración en torno a lo colectivo, al orden público y a la “buena sociedad”, todos valores que aparecen minados o menoscabado frente al predominio de lógicas individuales, refugio hacia lo privado, dinámicas de mercado y de competencia en amplias esferas de la actividad humana.<sup>6</sup> (Serrano, Op.Cit.:3).*

Diego Palma (1998), realiza una esquematización de los últimos 45 años, en la que resume las lógicas en torno al concepto de Participación en Chile y que nos ayuda a ver la evolución del mismo dentro de un continuo de tiempo. Según el autor nos encontramos con 3 formas predominantes:

1. Hacia 1960, la participación se proponía como un imperativo ético. La ‘Sociedad justa’ no era sólo aquella en donde los beneficios se distribuían en forma equitativamente, sino también una en donde la convivencia se realizaba en el compartir responsabilidades, tareas y decisiones.

---

<sup>6</sup> No haremos más referencia a este período puesto que será incluido dentro del análisis posterior que se efectuará en la próxima sección, y que no corresponde al diseño del proyecto de tesis propiamente tal.

La participación se entendía como algo naciente de la naturaleza de cada persona, que se encontraría en esos momentos “aplastada e inhibida por la carga de la dominación”, en la medida en que estas se desvanecían, emergía el hombre libre. Impulsar la participación equivalía, entonces, a encaminarse en la recuperación del orden natural (justo); era fundamentalmente deseable y beneficioso que las personas pudieran reclamar por si mismas sus derechos hacia la igualdad.

2. Con la llegada del régimen militar se asistió a una nueva forma de entender la participación, que no implicó necesariamente su anulación completa. Es evidente que la forma en que se trastocaron las anteriores formas de participación fue completa, pero sería un error pensar que estas desaparecieron completamente. Por lo demás, “hay que recordar que el tema (de la participación) perdió prioridad en toda América Latina, en países que donde las fechas de los periodos militares no coinciden necesariamente con las que corresponden a Chile.” (Palma, Diego. 1998: 6). A mediados de la década de 1970 se difundió una tesis que asociaba ingobernabilidad con excesos de participación (Huntington, S y otros. 1975). La sobrecarga de demandas sociales dirigidas hacia el Estado y la incapacidad de este para canalizar los conflictos, destruiría la confianza de la ciudadanía en la política y en las instituciones democráticas. La solución histórica que se planteó como satisfactoria fue la represión y el control de las organizaciones sociales, de existir participación, esta debía ser bajo el control el Estado, esa era la única forma de realizar la contención del conflicto (Palma, Diego: Op. Cit.: 9). Durante este periodo la preocupación por el tema participativo se manejo, en su mayor parte, por los circuitos “alternativos”, principalmente las ONGs, con un amplio desarrollo en la educación popular, y ya finalizando el periodo, un surgimiento masivo de estudios de Derechos Humanos.
3. Hacia los noventa, la convergencia de los distintos sectores políticos, sociales y académicos, favoreció una reaparición de la atención sobre los procesos relativos a la participación ciudadana. Las insuficiencias del Mercado para solucionar los problemas de pobreza, desigualdad, deterioro medioambiental, favoreció el surgimiento de una legítima preocupación desde la ciudadanía hacia la regulación del modelo societal. El que, en general, la apelación al Estado no fue demasiado potente, significo la posibilidad de expansión de las organizaciones de la Sociedad Civil. Además el Estado tomo una posición de promoción —en términos relativos con el régimen anterior— de la organización ciudadana, con lo que se asistió al surgimiento de muchas organizaciones de distinta índole, tendiendo a generar un panorama de debate más amplio, que por lo menos ha podido introducir una prerrogativa fundamental: *“lo social no se deriva mecánicamente desde la economía, el crecimiento económico no es causa del desarrollo social”*. (Palma, Diego: Op. Cit.: 14).

## **E) Cambios en el modelo de sociedad**

Para efectos del presente estudio, asumimos como primer eje la, propuesta realizada por Manuel Antonio Garretón, respecto a la existencia de un cambio en la relación entre Estado y Sociedad Civil en el marco de la constitución de un nuevo modelo de sociedad (de carácter postindustrial globalizado).

En este marco, sostenemos que los cambios ocurridos desde la época de los 70's en la región implicaron un cambio en la relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, dicho cambio es caracterizado por Garretón (2000) como una desarticulación de la matriz socio-política propia del Estado desarrollista (o de la Sociedad Industrial de Estado Nacional). Este cambio implica la desarticulación de los actores sociales clásicos constituidos en torno al trabajo (clases sociales), así como del Estado como mecanismo rector de la vida social, dando paso al Mercado como eje de la vida social y a una serie de procesos asociados tales como: procesos de flexibilización laboral, aumento de la inestabilidad en el ciclo vital y aumento de las desigualdades, entre otros. En este contexto, el Estado debe lidiar con un nuevo tipo de sujeto que se constituye, ya no en torno a él, sino a la tensión permanente entre la permanencia y reivindicación de su identidad y la acción globalizadora del Mercado.

En este sentido, Garretón señala que uno de los nuevos ejes de la acción colectiva pasa por la democratización social, concepto que tiene una doble acepción: por un lado refiere a la noción de ciudadanía y con ello al respeto y garantía de derechos y libertades y en su segunda acepción hace referencia a la superación de la pobreza y la exclusión (Garretón. 2000: 17).

Siguiendo esta línea es posible ver las transformaciones en las relaciones de clases y las formas de representación, las que estaban básicamente sustentadas en la política pluripartidista. Esta relación definía la imbricación entre política y sociedad civil, incluida la economía, con un rol preponderante y articulador del sistema de actores políticos o sistemas partidarios en torno al Estado.

Para Garretón antes del '73 existía un tipo de actor social marcado por una doble orientación político-ideológica y político-corporativa, y una acción colectiva en que combinaban ambas, con predominio de la primera. Con el golpe militar se desarticula esta matriz; se reduce el papel del Estado, se reprime el sistema partidario y se descompone su relación con la organización social. (Op. Cit. 165). Al establecerse el régimen democrático, vuelven a hacerse presentes las formas tradicionales de relación entre Estado y Sociedad, pero sin recuperar su articulación y en un contexto político con dos objetivos: evitar la regresión

autoritaria y mantener un modelo de equilibrios económicos, impidiendo el desborde de demandas sociales. Esta época se caracterizó por demandas sectoriales carentes de un proyecto de sociedad. En cuanto al modelo socioeconómico, este tendría como base de acción al instrumentalismo, la motivación al éxito rápido y el individualismo, lo cual ha provocado que en estos últimos 30 años se haya desarticulado la confianza en las instituciones y acciones colectivas. La incorporación de valores de eficiencia instrumental implica una coexistencia entre una capacidad de innovación y un alto nivel de conservadurismo valórico más profundo reforzado por instituciones espirituales. Así, el rasgo principal es la fusión contradictoria entre estas diversas orientaciones como una forma a la vez de adaptarse y protegerse del Mercado, las comunicaciones y los poderes fácticos (Op. Cit. 178).

En cuanto al proceso de construcción de identidades colectivas, el autor señala que en su interior tuvieron como eje central la política, fue el modo de constituirse como sociedad, una forma de vida social. La política fue el principal lugar de respuesta a las preguntas por el sentido y las instituciones el principal instrumento de esa respuesta, configurando una perpetua ambigüedad o hipocresía entre la aceptación de la norma y la duda de su valor intrínseco. Pero tanto la política como las instituciones configuraron nuestra identidad nacional y las identidades colectivas. En lugar de una sociedad moderna, surgen tres países yuxtapuestos: el de los integrados, el de los que logran integrarse subordinadamente y el de los excluidos. (Op. Cit. 181).

En la sociedad de hoy deja de haber correspondencia entre los modelos económico, político y socioculturales; además la relación se ha invertido, en tanto el crecimiento económico es acompañado de un retraso político-institucional. Pero el dinamismo de la economía no se debe al impulso de la clase dirigente central en este modelo, sino a las fuerzas heterónomas del mercado transnacional y de la globalización, a las que dicha clase busca adaptarse, lo cual no deja de ser paradójico cuando se potencia mediáticamente como figura medular del “progreso” y el éxito y por tanto ejemplo a seguir al *Empresariado* y a la figura que intenta de alguna u otra forma llegar a ser la prestigiosa imagen anterior, tanto así que se convierte en fuerza cuasi mística digna de buscar e imitar: el *Emprendedor y su espíritu* (espíritu emprendedor).

La inversión de la relación clásica de desarrollo de ambas estructuras deja en el vacío al modelo cultural. Antes el retraso económico se atribuía al empate de fuerzas políticas, en la confrontación de proyectos alternativos. Para el autor, el congelamiento de la dimensión político institucional respecto de la economía, se explica inversamente: por la presencia de enclaves autoritarios, y por la ausencia de modelos

y proyectos alternativos de índole político-cultural. Ausencia con la cual, predominan las *“fuerzas naturales” del mercado*. (Op. Cit. 195).

Esto ha desembocado un cuestionamiento continuo y creciente durante la década de los noventa sobre el modelo, cuestionamiento que se traduce en un primer término como las consecuencias o paradojas de la Modernización. Lechner (1997) señala que la Modernización conlleva un acelerado proceso de diferenciación que incrementa el dinamismo de la sociedad, pero que también agudiza los fenómenos de disgregación y fragmentación. Asimismo, señala que el halo protector del Estado se desvanece al dejar de tener capacidad de articular a los actores sociales en torno de sí, por causa de la desarticulación y “encogimiento” que sufre en el marco del proceso de Modernización Neoliberal, tornándose el Mercado el mecanismo básico de coordinación social, en el marco del cual cae también la acción estatal, cómo señala Cardoso: (en Bresser, 1998) *“El problema que se presenta (en el estado latinoamericano) es doble: el de la eficiencia y el de la equidad... En este sentido, el dilema Estado-Mercado es falso (...) De esta forma la proposición correcta, que debemos estudiar, es el papel del Estado en el Mercado”*. En este sentido, se asume que el rol del Estado ya no es el ser el eje de la sociedad o representación de la voluntad general señalada en las concepciones de Durkheim y Hegel, sino contribuir a una eficiente integración de los individuos al Mercado, en la medida que este es asumido como el mecanismo básico de coordinación de la vida social (Bourdieu.P, 1999:11) En consecuencia, el Estado se ve relegado en relación a la Economía en términos de la articulación y regulación de la vida social, con una participación cada vez menor como asistente social, y mucho más como organismo de represión penal.

En efecto, una sociedad históricamente determinada, con sus valoraciones y previsiones sobre el futuro, como es el caso de la Industrial de Estado Nacional, enmarcaba sus Políticas Sociales de un modo particular dado por el ideario común generado por la relación entre los distintos actores que pugnaban en el espacio delimitado por un Estado particular.

La desarticulación de la matriz encarnada por el Estado industrial de estado nacional, provocó el surgimiento de nuevos mecanismos de integración ya no estructurados meramente en torno al trabajo y al Estado, que caracterizaban un modelo de Política Pública basada principalmente en la inversión productiva como eje del modelo de desarrollo. En este sentido señala Garretón:

*“En el período previo a los autoritarismos militares y a los llamados “ajustes estructurales”, las formas de integración estuvieron asociadas a la*



*industrialización y urbanización, a la expansión de los servicios del Estado y a la movilización política. En cada uno de estos campos se podía detectar una dialéctica inclusión/exclusión y un proceso de organización de sectores excluidos con el propósito de integrarse” (Garretón, Op. Cit).*

En este marco, podemos ver la asociación entre el carácter “desarrollista” del Estado y su vinculación con un tipo particular de Política Social, que se basaba en el otorgamiento de beneficios sociales que buscaban mitigar la desigualdad para la habilitación de ciudadanos capaces de actuar en la esfera pública en pos del desarrollo tecnológico e industrial de la sociedad, lo que redundaría en un progresivo bienestar social.

Si en la sociedad Industrial de Estado Nacional, la sociedad se organizaba en torno a la Política y la Economía enmarcadas en el sistema de partidos y las empresas de carácter industrial-productivo, en la actualidad la sociedad comienza a estructurarse fundamentalmente sobre un modelo productivo de carácter informacional y desterritorializado (Castells, 1997), lo que conlleva un vuelco a la Cultura (entendida como identidades de grupos locales-globales) y la Política (como tensión por reconocimiento social y participación local) como formas de construir sociedad, constituyéndose de esta forma nuevos actores sociales que cobran relevancia, disputando espacio a los actores sociales clásicos como la familia, los sindicatos y los partidos: (1) *Los públicos o audiencias*, que se constituyen a partir de un evento, un mensaje, un espacio de baja densidad organizacional y generalmente desterritorializado; siendo la opinión su expresión más estable; (2) *Los poderes fácticos*, que funcionan en situaciones de relativa desnormativización de la sociedad (empresas transnacionales, organizaciones mafiosas, religiosas, pueden expresarse a través de los medios de comunicación); y (3) *las nuevas expresiones de la “sociedad civil”*, que corresponden a redes reales o virtuales, organizaciones no gubernamentales y otros actores identitarios (que se generan a partir de la edad, sexo, religión, región, nacionalidad, etnia, color) que orientan su acción en el marco de la asociatividad.

La aparición pública de estos fenómenos indica que las formas de articulación entre Estado, Mercado y Sociedad, se han transformado, aquello es lo que desarrollaremos analíticamente en el siguiente punto.

## F) Articulación Estado, Mercado, Sociedad

En esta sección caracterizaremos de manera general dos periodos consecutivos en la historia de América Latina, en lo que refiere específicamente a la articulación de Mercado, Estado y Sociedad. Los periodos que abarcaremos son los del *Estado de Compromiso* y los del *Estado Neoliberal*, lo que nos permitirá tener una comprensión del proceso de cambio que estudiamos.

La aparición del keynesianismo como modelo de desarrollo económico, opuesto al de la economía clásica liberal, implicó una transformación en la manera de realizar la articulación entre el Estado, Mercado y Sociedad, proponiendo que era justamente el Estado quien debía dirigir el devenir de la sociedad, debiendo hacerse cargo del control de la Economía, mediante la intervención y la regulación de la misma. Tal como señala Lechner (1992: 237) *es el Estado el agente de los cambios sociales. El rol activo del Estado responde no sólo a la pérdida de los mercados externos en la crisis de los 30, sino a la necesidad de satisfacer las demandas de las clases medias emergentes, ampliando los mercados internos*. El Estado debía aplicar políticas contracíclicas y promover el desarrollo, de manera que este se sustentara en el tiempo. Una constante racionalización de la producción (constante desarrollo de tecnologías duras y blandas), junto con una planificación de las políticas fiscal y monetaria, y una coordinación entre los distintos actores sociales, fue la pauta de acción durante la permanencia en el modelo hasta mediados de 1970. En Latinoamérica esta forma ha sido conceptualizada como Estado de Compromiso, o también Estado Desarrollista. Bajo la misma lógica, el Estado se planteaba como la instancia que debía articular la necesidad de crecimiento económico con la de desarrollo social. Para lograr aquello se apostaba por una amplia gama de políticas sociales con un trasfondo universalista, que pretendía mitigar la desigualdad, y de paso disminuir el conflicto social, mediante una constante integración de sectores marginales.

Asimismo, los distintos gobiernos, mediante el Estado, tomaron una participación activa en el fomento de la actividad económica, intentando aumentar la producción interna de bienes manufacturados (Industrialización Sustitutiva de Importaciones - ISI) y haciendo crecer la demanda interna. Todo esto intentando quebrar un poco la extrema dependencia (Faletto, E. 2003:10) que los vinculaba a las economías centrales.

El Estado, en este periodo, se convirtió en el mecanismo de coordinación social por excelencia. Por ello, la lucha política por el control de este se correspondía con los conflictos sociales que existían. En consecuencia con esto, la Sociedad Civil se organizaba, principalmente, en torno al sistema de partidos

como forma de participar en la toma de decisiones. Resultó de aquello que el Estado se convirtiera en el campo en donde se desarrollaban los conflictos sociales, debiendo para ello disponer de mecanismos que le permitieran articular las diferentes demandas que surgían de los distintos actores sociales. Sin embargo, la constante inclusión de sectores sociales, y por ende, el constante aumento de las demandas que se hacían al Estado, implicó que en un momento se hiciera inviable poder manejarlas, es decir, en un momento no fue posible articular las demandas de los distintos sectores sociales mientras se aseguraba la estabilidad misma del Estado. Y en aquella situación, la imposibilidad de llevar a buen término el programa económico planteado (pasar a la segunda fase de la ISI, por ejemplo), fue determinante, pues significaba el impedimento real de conseguir la integración de los sectores marginales, los cuales en esos momentos — entre 1960 y 1970— se encontraban, en gran parte, movilizados. Tal movilización tenía, por sobre todo un carácter bastante heterogéneo, en donde la construcción política de actores sociales se disputaba con el clientelismo que provenía, en su mayoría, de las masas recién integradas; se suele mencionar este problema como uno de los factores más importantes en la caída del Estado de Compromiso. (Arrau, A. y Avendaño, 1990-2000: 28)

Pasando ahora a la caracterización del *Estado Neoliberal*, debemos hacer una aclaración básica: generalmente la instalación del neoliberalismo en América Latina fue parte de un proceso posterior a las dictaduras (Argentina es un buen ejemplo de ello), pues los gobiernos de corte autoritario que tuvieron lugar en Latinoamérica, procuraron una transformación del aparato estatal enfocada principalmente a tener un control absoluto de los conflictos sociales, y para ello se necesitaba un Estado fuerte y centralizado, que en la mayoría de los casos tenía inspiraciones nacionalistas. Es por esto que el arribo de modelos de Estado de corte Neoliberal se produce sólo hacia la década de 1980. En el caso de Chile esto puede ser objetado, pero vemos que luego de varios ensayos de política económica, sólo en el año 1975 se empezaron a aplicar las “políticas de shock” del ministro Cauas de apertura de mercados, y sólo después de la crisis financiera del '82 *la empresa privada comenzó a exigir que el Estado se “modernizara”, para facilitar la inserción de la economía chilena en el mundo* (Rodríguez D. y Ríos R., en *Gobernar los cambios*, 2002: 133).

La implantación de un Estado Neoliberal tuvo como objetivo primordial hacer una reingeniería en la forma, extensión, función y gestión del Estado. Las directrices que guían la reformulación estatal durante este periodo son claras y de orden programático. En primer lugar, y lo más importante, reconoce que es el Mercado la instancia que debe efectuar la coordinación social (Op. Cit: 31), asignando recursos y determinando las necesidades que tienen mayor importancia para la sociedad. Para lograr la centralidad el

Mercado en la vida social, se debe procurar la retirada, el repliegue del Estado; tanto su ingerencia como su tamaño deben reducirse para sólo satisfacer necesidades relativas a la mantención del orden, se transforma así el Estado en el garante del orden social, controlando los conflictos sociales, mientras legítima las formas de reproducción de capital, entregándoles los marcos institucionales en los cuales el Mercado pueda desarrollarse.

El repliegue del Estado en lo que refiere a la actividad económica implicó deshacerse de las empresas públicas, mediante la privatización de estas, lo que ha significado que gran parte de los servicios básicos sean dejados bajo la administración de privados. Asimismo, significó la reducción de las regulaciones e intervención del Estado en las transacciones del Mercado y las actividades productivas. Liberalizar la mano de obra, restringir las políticas medioambientales, minimizar las políticas sociales, son proposiciones que se derivan del ideario neoliberal. Según Lechner:

*“El neoliberalismo denuncia no sólo el estatismo, sino que condena toda intervención estatal como consustancialmente nefasta”...“En lugar de privilegiar las demandas sociales, el nuevo modelo pone todo su énfasis en el lado de la oferta productiva. Eliminar el intervencionismo estatal e imponer una economía de mercado tanto internamente (liberalización de precios y mercados) como externamente (apertura comercial y financiera) logra resultados positivos en términos macroeconómicos, disminuyendo el déficit fiscal y la inflación”.*(Lechner, 1992: 238)

De lo que se deriva que en lo referente a la organización del Estado adquieren vital importancia para este tipo de modelo de desarrollo, los equilibrios macroeconómicos, a los cuales quedan subyugadas las políticas reducidas del Estado. Siguiendo al autor:

*“El Estado se debilita pues debe asumir el costo financiero (deuda externa, saneamiento de empresas públicas para su privatización) de la reconversión. Además, asume el costo político de una drástica reducción de los servicios públicos; el Estado queda restringido a medidas focalizadas de asistencia a los más pobres, sin poder contrarrestar de modo sistemático la creciente desintegración social que genera el avance del mercado”.* (Op. Cit. 239)

Las políticas que implementa el Estado Neoliberal implican una desarticulación de las redes de beneficios sociales, restituyendo sólo el mínimo necesario para el mantenimiento de los sectores más pauperizados de la sociedad, trayendo como consecuencia un abandono y menoscabo de los sectores medios que resultaban beneficiados por el amplio tamaño del aparato estatal durante el Estado de Compromiso. La integración del sujeto dentro del Estado Neoliberal queda plasmada en el binomio elector-consumidor, tal posición implica la reducción de la participación en la toma de decisiones tanto en la política como en la economía, transformándose en mero espectador de los grandes escenarios; la participación medida en ambas dimensiones, transforma la exclusión en un problema que se resuelve otorgando capacidad de consumo y derechos civiles restringidos a quienes carecen de ellos.

En las siguientes páginas se expondrán las consecuencias de ese cambio, sobre todo poniendo énfasis en el papel que ha ido adquiriendo la Sociedad Civil (en apariencia) durante los noventas.

## CAPITULO II

### VIII.- CAMBIO SOCIAL A PARTIR DE 1990.

Hemos decidido acotarnos a este período, puesto que – a nuestro juicio - es a partir de esta década donde comienzan a ser observadas en la práctica los resultados de todas las decisiones tomadas en la Región) durante la década de los ochentas, en especial en Chile (los más notorios, sin duda, se dieron a nivel económico). Decisiones que han provocado cambios – que aún hoy se siguen gestando - a nivel estructural entre Estado, Mercado y Sociedad Civil y que a nuestro entender tiene diferencias cada vez más grandes con el modelo socioeconómico neoliberal “puro” (a falta de un apelativo mejor nos contentaremos con ese). Sin ánimo ser pretenciosos, podemos decir que existen varios elementos que nos permiten comenzar a hablar de un cambio en la idea de orden social.

En este sentido, se hace pertinente revisar otras temáticas, que en apariencia pueden considerarse ajenas al tema propuesto, pero que metodológicamente facilitan la tarea de evidenciar el cambio que se produce en la tríada mencionada anteriormente, puesto que a partir de su evolución es posible caracterizar los cambios en los roles producidos en su eje central: el Estado, y que permiten en un momento posterior analizar con tranquilidad los cambios producidos en los roles del Mercado y la Sociedad Civil durante el período citado.

Comenzaremos dando cuenta cómo el modelo económico implantado en los ochentas acrecentó problemas de inequidad y desigualdad social en el país y en la Región, lo que nos habla de las deficiencias del modelo “puro”, deficiencias que ha dado pie a una cada vez más notoria regulación estatal en diversas materias y que es más evidente en las Políticas Públicas, el Gasto Social, en la firma de tratados, imposición de normas medioambientales, etc., lo cual habla de un cuestionamiento cada vez más fuerte de ciertos sectores sociales y políticos, lo que ha desembocado en una revalorización del Estado y en la búsqueda para asignarle un nuevo rol.

## **A) El modelo y sus deficiencias: revalorización y el nuevo rol del Estado.**

La posición y afirmación de que el Mercado es el mejor asignador de recursos, el más eficiente y equitativo, se hace cada vez más difícil de mantener. Así lo constatan el agravamiento de los problemas de inequidad y desigualdad social que bajo este modelo constante se han reproducido en forma constante durante los últimos 20 años en el país y en la Región.

Si bien es necesario reconocer un aumento en la cobertura de las necesidades materiales básicas (especialmente en Chile), en los distintos ámbitos de la vida social (salud, educación, vivienda), sigue existiendo una brecha monumental en la calidad de la asignación de estos mismos recursos, lo cual no deja de ser lógico, si se piensa en la naturaleza de las relaciones de intercambio (las cuales entregan bienes de mayor calidad a mayor precio). Por tanto, si por un lado es necesario reconocer una mayor cobertura de elementos básicos para la vida, también es necesario poner en acento en como esta lógica de Mercado ha provocado la apertura de otras fuentes de desigualdad e inequidad, sobre todo en la calidad de bienes y servicios (adquiridos), lo que ha redundado en una profundización creciente de desigualdades iniciales en términos de oportunidades, además de una creciente pérdida de poder (entendido como la capacidad de imponer una voluntad, acción o de influencia de un individuo o un grupo de sujetos frente a intereses creados) y la capacidad de incidencia del accionar colectivo (por ejemplo, con acciones como la desregulación del mercado del trabajo o flexibilización, que afecta directamente a la capacidad de organización sindical), provocando una deslegitimación cada vez mayor de toda forma de acción colectiva, etc.

Ejemplos más gráficos de lo anterior, los encontramos en la distribución del ingreso. Así a tiempo que la acumulación de capital se ha incrementado, la distribución del ingreso ha empeorado de manera notable. Esto es aún más evidente si observamos las cifras macroeconómicas y vemos que no se condicen con una disminución de importancia de la Desigualdad Social ni con una percepción por parte de la población de una mejora sustancial de las condiciones de la calidad de vida. Esto en definitiva pone en tela de juicio estos “logros”.

Ahora dentro de todo, no deja de ser curioso el hecho de que a pesar de las grandes diferencias presentes dentro en Chile y en la mayoría de la Región en términos de desigualdad que esta presenta, es recién durante los primeros años de lo que va corrido de la década, que empieza a darse una reactivación de los movimientos sociales y de la acción colectiva, como alternativa política válida para enfrentar estas

situaciones. En este sentido la forma en que se concreta la Participación Social y la Sociedad Civil resulta absolutamente relevante a la hora de hacer un diagnóstico en torno al tema.

Esto a nuestro juicio es un elemento central a la hora de analizar el cambio social – en términos de búsqueda y generación de una nueva justificación sustentadora del orden capitalista - que se ha producido y que se esta produciendo actualmente. Otros elementos importantes y vistosos a la hora de apreciar, argumentar este cambio de estructuración societal, tienen que ver con la forma en que han variado los enfoques y orientaciones en el rol del Estado y que tiene como claro indicador la forma en cómo se han, gestionado y destinado el Gasto Social y como se han construido y aplicado las Políticas Públicas y que - como veremos - tienen impacto directo en las formas como se constituyen actualmente los actores sociales y sus formas o canales de participación.

Como en toda ecuación, antes de resolver, es necesario despejar algunas incógnitas. En este sentido debemos hacer una aclaración. Si bien consideramos que distintos macrofenómenos (Globalización, la Revolución Tecnológica, Científica e Informativa, cambio en los modos de producción y la forma del Capitalismo, etc.), han provocado el desgaste y crisis del Estado Nación, planteamos derechamente, que no creemos que éste (el Estado) pierda su referencialidad en las sociedades latinoamericanas, por lo tanto resulta vital para el análisis observar los cambios producidos en su interior a fin de establecer un punto de comparación y ver los cambios en las otras dos esferas (Mercado y Sociedad Civil). Esto puesto que el mismo modelo Neoliberal, necesita la presencia de un Estado fuerte (en ciertas dimensiones) que genere marcos institucionales que aseguren el funcionamiento de la economía, que genere y promueva o facilite tratados comerciales entre países asegurando la inserción global de las empresas locales, y que mantenga el orden social a nivel interno.

En este sentido lo que se plantea es un cambio de “posición” y por tanto una reorientación en sus funciones. Así se presentaría un proceso de movimiento en la tríada, en el cual el Estado se ha ido adaptando y evolucionando (incluso actualmente) de acuerdo al contexto internacional y nacional. De ahí nace la idea de plantear una noción de “disputa” (a falta de un apelativo mejor) que se traducen en la delegación roles y funciones que fueron propios del Estado en décadas pasadas; disputa que se produce a nivel estructural en conjunto con las esferas del Mercado y la Sociedad Civil. Más esto no sería posible si no existiera una predisposición al interior del mismo Estado (influenciado por las administraciones de turno y en gran medida por los factores externos ya mencionados) para relegar funciones que lo caracterizaron durante las décadas del '40 al '70. En síntesis, se puede señalar que existieron y existen una serie de



sucesos (macrofenómenos) a nivel internacional que provocan una reorientación obligada de las funciones estatales y una serie de sucesos internos de la nación que tiende a seguir los patrones internacionales y que busca adaptar las funciones del Estado a sus intereses (presionando en las esferas de poder).

Este contexto internacional junto con la contingencia y los propios fenómenos locales han derivado en un reenfoque o “corrección del Modelo Neoliberal durante los 90”, generando una acalorada discusión entre la clase política, y que dice relación con las medidas a tomar para transformar la economía en la Región, en donde hay voces que todavía abogan por la necesidad de acrecentar el papel del Mercado y otros que discuten acerca de la idea de un Estado más activo (una suerte de nuevo Estado de Bienestar, corregido, con nuevos énfasis pero sin saber mucho en que aspectos), con una consecuente recuperación y revalorización de su accionar.

De ahí la importancia de examinar la forma en que han variado las Políticas Públicas durante este lapso de tiempo, puesto que es ahí, a nuestro juicio, en donde encontraremos los ejemplos más sólidos de esta reorientación (sobre todo en lo que se refiere a las Políticas Sociales). Lo que se plantea en definitiva es que gracias a los macrofenómenos ya citados, se ha producido una transformación, reasignación de roles, de orientación y posicionamiento de las esferas de Estado Mercado y Sociedad y que afectan las formas de Participación Social.

Ahora podemos entrar en materia. A Fines de los '70 y sobre todo en los '80, se planteó la necesidad de reducir el Estado, se privatizaron las empresas públicas, se cambió el sentido de las Políticas Públicas (focalizándolas al extremo), se liberalizó la mano de obra, y se restringió las políticas medioambientales. Esto a fin de que el Mercado asumiera un rol central como coordinador de las pautas sociales. Más durante los '90 comenzaron a resonar voces, en primer lugar de ciertos sectores ligados a la izquierda tradicional y desde sectores académicos-intelectuales, planteando la necesidad de cambiar (en un primer momento) y “corregir” (en un segundo momento)) el modelo, solicitando una mayor intervención del Estado a la hora de regular ciertas acciones del Mercado. El primer momento fue protagonizado por sectores intelectuales y los más secanos a la izquierda no parlamentaria y el segundo momento lo protagonizan sectores mas ligados a la Concertación de partidos por la Democracia.

***j) El descuadre de los grandes números: La Desigualdad Social.***

Si consideramos la enorme disparidad que nos muestran los números, nos damos cuenta de que esta petición de cambio o de corrección del modelo no ha sido casual ni antojadiza y el eco y la resonancia que provocaron publicaciones académicas, a nivel de Gobierno y en agentes de la Sociedad Civil, tampoco.

Ejemplo de esto lo encontramos incluso en lo que llevamos recorrido de esta década, caso patente lo constituyen informes como el del Banco Mundial en el año 2003 y el del PNUD del año 2004, lo cual no ha dejado de ser una paradoja.

El citado informe del Banco Mundial señala que, la Región esta caracterizada por la enorme disparidad: *El país de la región con la menor inequidad en los ingresos sigue siendo más desigual que cualquier país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o de Europa Oriental.* (Banco Mundial, 2004). Esta Desigualdad se caracteriza por estar presente en diferentes áreas de la sociedad y de la vida cotidiana: educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales, y la participación e influencia políticas, etc. A modo de ejemplo, este informe señala que el 10% más rico de los individuos recibe entre el 40% y el 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre, sólo recibe entre el 2% y el 4%. Esto queda graficado en el cuadro N° 1. Ahora bien según el mismo informe los altos niveles de desigualdad se reproducen gracias a la interacción de distintos factores: Desigualdad en la educación, mal funcionamiento del mercado en varios sectores (educación superior; altos niveles de concentración de la tierra y otros activos productivos; acceso desigual a mercados clave) y una débil redistribución a través del Estado.

**Cuadro N° 1**  
**Indicadores de desigualdad para algunos países de América Latina, Estados Unidos e Italia**

Países	Coefficiente de Gini	Porcentaje del 10% superior en el ingreso total	Porcentaje del 20% inferior en el ingreso total	Relación entre los ingresos del décimo décil y el primer décil
Brasil (2001)	59,0	47,2%	2,6%	54,4
Guatemala (2000)	58,3	46,8%	2,4%	63,3
Colombia (1999)	57,6	46,5%	2,7%	57,8
Chile (2000)	57,1	47,0%	3,4%	40,6
México (2000)	54,6	43,1%	3,1%	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9%	3,1%	39,1
Jamaica (1999)	52,0	40,1%	3,4%	36,5
República Dominicana (1997)	49,7	38,6%	4,0%	28,4
Costa Rica (2000)	46,5	34,8%	4,2%	25,1
Uruguay (2000)	44,6	33,5%	4,8%	18,9
Estados Unidos (1997)	40,8	30,5%	5,2%	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4%	6,0%	14,4

Fuente: Base de Datos de Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, Banco Mundial. 2003.

El alto nivel de Desigualdad, concluye el informe traería altos costos al proceso de desarrollo de la Región ya que:

*“aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla. Es probable que también perjudique el crecimiento económico agregado, en especial cuando se asocia a la falta de equidad en el acceso al crédito y a la educación, y a las tensiones sociales. Una amplia mayoría de los latinoamericanos considera injustos los actuales niveles de desigualdad en los ingresos y un aspecto particularmente inaceptable dice relación con la desigualdad de oportunidades. Por todos estos motivos, los países latinoamericanos deben realizar un esfuerzo por terminar con su larga historia de desigualdad”.* (Informe Banco Mundial, 2003)

Ahora bien si ahondamos en el caso de Chile vemos que no constituye una excepción a la Región. Al contrario, nuestro país esta catalogado como uno de los peores 10 países con peor grado de desigualdad del planeta - según el Informe del PNUD del año 2004 - sólo superado por los países mas pobres del mundo, como Namibia, Lesotho, Swazilandia y en América del Sur por Brasil y Colombia (ver

cuadro 1 A). De hecho si observamos la evolución en el tiempo del coeficiente de Gini,<sup>7</sup> podemos ver que entre los años '80 y 2002 (ver cuadro 1 B) este ha crecido (aún cuando existen pequeñas fluctuaciones). Si observamos la distribución de ingresos, vemos que el primer quintil (el más pobre) de la población en nuestro país recibe el 3.3% de los ingresos, el quintil más pudiente recibe el 62.2% de la torta de la nación: *Si hacemos el ejercicio de ordenar a la población en veintiles, se puede observar que el 5% más rico recibe ingresos 209% más alto que el 5% más pobre, como dato de comparación podemos señalar que en 1990 esta cifra era de 79 veces menor* (Ruíz Carlos, 2005: 44).

**Cuadro 1 A**  
**Los diez países con peor distribución del ingreso.**

País	Coefficiente de Gini
Namibia	70.7
Lesotho	63.2
Bostwana	63.0
Sierra Leona	62.9
República Centroafricana	61.3
Swazilandia	30.9
Brasil	59.1
Colombia	57.6
Chile	57.1

Fuente: Informe Mundial Sobre Desarrollo Humano, 2004, PNUD

**Cuadro 1 B**  
**Coefficiente de Gini Chile 1968 - 2002**

Año	Coefficiente de Gini
1968	45.6
1980	53.1
1990	55.9
1994	56.5
1998	58.0
2002	57.1

Fuente: Banco Mundial, Apéndice Estadísticos Inequality in Latin American and Caribbean, 2003.

Gran parte de esto puede ser explicado gracias a la imposibilidad de “conciliar” la lógica del capital y su acumulación, con la de disminución de desigualdad. Si observamos en el caso chileno la evidencia es vistosa. Si nos remontamos a la historia y vemos en ella la evolución de la distribución de los ingresos, advertimos que la distancia entre el primer quintil más pobre y el quinto siempre ha sido considerable. Tal como se ve en el cuadro 2, sólo en el Gran Santiago durante el gobierno de Jorge Allésandri la distancia entre lo que recibía el quintil más pobre con respecto al más rico era de un 54.7%, en el Régimen Militar esta subió a un 59.3%, y al inició del gobierno de Ricardo Lagos esta alcanzaba un 50.4%. Ahora bien si observamos la relación entre deciles, durante el período comprendido entre 1990 y 2003, vemos que la diferencia de ingresos entre el primer décil más pobre con respecto al más rico ha aumentado en 4.2 puntos porcentuales. Mientras que en el año '90 esta ascendía a un 30.1%, en el año 2003 esta había aumentado a un 34.3%. Esto en concreto implica que hasta ese año, mientras una persona del décil más bajo recibía una suma de \$14.818 mensuales para *sobrevivir*, una persona del quintil más rico en tanto obtenía \$769.345. Si queremos ser majaderos con el tema, vemos que en el año '90, hacía falta sumar

<sup>7</sup> El coeficiente de Gini es usado para medir la desigualdad en un país. Adquiere valores entre 0 y 100, el valor 0 se asume como “perfecta igualdad” y el valor 100 se entiende como “Perfecta desigualdad” en los ingresos de las personas.

los ingresos de los 8 primeros deciles (42.6%) para alcanzar y superar por poco el porcentaje que presenta el décil más pudiente (42.2%). El año 2003 esta tendencia se mantenía. La suma de los 8 primeros deciles correspondía a un 43.4% mientras que el décimo décil (por si solo) recibía el 41.2% del total de los ingresos autónomos.

**Cuadro 2**  
**Gran Santiago. Evolución de la Distribución del Ingreso en los Hogares, 1959 – 1989 (%)\***

Quintil	Gobierno de Alessandri 1959-1964	Gobierno de Frei 1964-1970	Gobierno de Allende 1970-1973	Régimen Militar 1974-1989
1 más bajo	3.2	3.2	3.1	2.7
2	7.5	7.1	7.5	6.4
3	11.3	11.4	12.5	10.6
4	20.1	19.7	21.5	18.3
5	57.9	58.6	55.4	62
Total	100	100	100	100
Cuociente Q5/Q1	18.1	19.5	17.9	23

\*Distribución de los ingresos monetarios declarados (no ajustados) de los hogares. Fuente: Raczyński, D. 2006, a partir de los datos entregados por las Encuestas de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile (MIDEPLAN, 1996).

**Cuadro 3**  
**Evolución de la distribución del ingreso autónomo, según el décil de ingreso autónomo per capita del hogar, 1990 -2003 (%)**

Décil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
I	1.4	1.5	1.3	1.3	1.2	1.1	1.2
II	2.7	2.8	2.7	2.6	2.5	2.6	2.7
III	3.6	3.7	3.5	3.5	3.5	3.7	3.6
IV	4.5	4.6	4.6	4.5	4.5	4.5	4.7
V	5.4	5.6	5.5	5.4	5.3	5.7	5.5
VI	6.9	6.6	6.4	6.3	6.4	6.5	6.6
VII	7.8	8.1	8.1	8.2	8.3	7.9	8.3
VIII	10.3	10.4	10.6	11.1	11	10.5	10.8
IX	15.2	14.8	15.4	15.5	16	15.2	15.3
X	42.2	41.9	41.9	41.6	41.3	42.3	41.2
Total	100	100	100	100	100	100	100
Relación 20/20 (primer quintil/quinto quintil)	14	13.2	14.3	14.6	15.5	15.5	14.5
Relación 10/10 (primer décil/décimo décil)	30.1	27.9	32.2	32	34.4	38.5	34.3

Fuente: Ruiz, C. 2005, a partir de MIDEPLAN, Encuesta CASEN. 1990-2003.

Si reflexionamos en las consecuencias que esto trae, nos encontramos en primer plano con la pobreza, y de la mano las principales problemáticas sociales internas (delincuencia, inequidad en salud, educación, vivienda, etc.), los que si bien no encuentran un referente de respuesta ni de representación claro (o relevante) dentro de la Sociedad Civil y su formas de expresión –que por supuesto es el tema que nos ocupa - tienen el potencial de que llegado el momento el “malestar” se masifique y organice, y que decanten en problemas de gobernabilidad. No se quiere decir con esto que no existan formas de Participación Social que se expresan en movilizaciones de distintas especies, ejemplo de lo anterior lo encontramos en los continuas movilizaciones y protestas de los Deudores habitacionales (especialmente agrupados en ANDA Chile), en las manifestaciones espontáneas de en contra del Transantiago, etc., sino que la mayoría de estas, manifestaciones no existe coordinación en torno a un objetivo mayor. Además lo anterior también sugiere que, a pesar de no tener una expresión generalizada y organizada de este - a falta de un nombre mejor – “malestar”, han existido iniciativas y esfuerzos no menores desde el Estado, de “corregir” el modelo las que se manifiestan en el cambio o giro de las Políticas Públicas de los últimos años, las cuales han decantado, entre otras cosas, en nuevas “estrategias de inclusión”, que en su génesis buscan una lógica cada vez más activa por parte de la ciudadanía dentro de su proceso de construcción y ejecución. Que este “esfuerzo” y destinación de recursos haya rendido los frutos esperados es otra discusión.

Ahora bien, caso aparte fue el denominado Movimiento Pingüino, protagonizado por los estudiantes secundarios del país, en donde si se organizó una respuesta organizada frente a un tema transversal a la sociedad como lo es la Educación<sup>8</sup>.

Este intento de “corregir” el modelo por parte de las autoridades, nos habla de la incapacidad del Mercado de hacer mella a estos problemas de Desigualdad, lo cual no es un tema menor, que se refleja y explica el surgimiento de voces tanto desde el Estado y sus autoridades como desde la Sociedad Civil y sus componentes que claman por un “nuevo pacto” o “nuevo trato”, que buscan una reducción del empobrecimiento de la sociedad y una mayor inclusión de los sectores marginados, de hecho este debate se ha transformado en uno de los pilares actuales de la explosión discursiva y el potenciamiento de la Sociedad Civil.

---

<sup>8</sup> Sin embargo este movimiento ha ido siendo desarticulado y diluido por una serie de comisiones y herramientas coercitivas como la nueva ley de menores. A pesar de todo es necesario tenerlo en cuenta como un avance en términos de organización y/o Participación Social y como un Movimiento que en cualquier momento puede dar que hablar nuevamente.

Una de las formas de sustentar lo anterior, es observar por un lado, las crisis que se producen en el mismísimo mercado gracias al efecto de una deficiente distribución de recursos dentro del sistema económico. En concreto nos referimos a los problemas que afectan la realización del capital, específicamente, en la mantención de la tasa de utilidad de las empresas. En detalle esto implica revisar algunas cifras que nos muestran la disparidad de situación entre los grandes asociados que agrupan a acaudalados empresarios y a las PYMES y MIPYMES, que emplea al casi 80% de la fuerza laboral del país. Según el informe del Banco Mundial (2003), el promedio de ganancias de las grandes empresas aumentaron a un 83%, destacando las empresas pertenecientes al Grupo Angelini (Copec US \$519 millones de utilidades), el Grupo Luksic (Inversiones Quiñenco US \$300 millones) y Minera Escondida (transnacional norteamericana con US \$529 Millones de utilidades). Siguiendo con las cifras entregadas por Ruiz (2005), en el año 2003,

*27 empresas controlaban el 50% del valor total de las exportaciones, 16 grupos económicos explican el 80% del PIB, 4 bancos dominan el sector financiero, 7 AFP manejan la totalidad de los fondos de pensiones, 2 empresas controlan el 54.3% del mercado de los supermercados, una sola capta el 75% del mercado de la Telefonía, dos empresas controlan casi el 70% del negocio de la generación eléctrica, etc. Además 4 empresas chilenas se ubican entre las 2 mil más grandes del mundo (Antarchile, del grupo Angelini; Banco de Chile, de la familia Luksic; CMPC, del grupo Matte; y la cadena de tiendas Falabella). (Ruiz, C. Op. Cit., pág. 45).*

Algunos podrían señalar que esta concentración de capital no implica o no ha implicado necesariamente una baja o deficiente competitividad dentro del Mercado, puesto que entre otras cosas los precios no han aumentado en forma significativa, lo cual es discutible, pero lo que queda fuera de discusión, es el hecho de que esta concentración de capital y cuasi monopolio en muchos sectores, deja poco margen de manejo para la decisión; la elección a la que se enfrentan los “consumidores”, es reducida y como se ha hecho ver estas ganancias no han “chorreado” al resto de la sociedad, lo cual resulta en una paradoja dentro del mismo modelo que se sustenta en la libre competencia.

Esto queda reafirmado si observamos el porcentaje de la participación de las empresas, en las ventas anuales del país, tal como se ve en el cuadro 4:

**Cuadro 4**  
**% de participación de las empresas en las ventas anuales del país.**

<b>Año</b>	<b>Micro</b>	<b>Pequeña</b>	<b>Mediana</b>	<b>Grande</b>
1994	4.11	11.85	10.95	73.03
1995	3.74	10.93	10.18	75.15
1996	3.72	10.66	9.97	75.65
1997	3.50	10.56	10.17	75.77
1998	3.88	11.11	10.36	74.75
1999	3.96	10.93	10.19	74.92
2000	3.69	10.17	9.46	76.68
2001	3.35	9.49	8.87	78.29
% del total de empresas del país	82.08	14.84	2.08	1.0

Fuente: Avendaño y Figueroa 2005.

Si hacemos el cruce entre el porcentaje de participación de las ventas anuales, el tamaño de las empresas, vemos la paradoja que afecta actualmente al sector empresarial, si bien las micro y pequeñas empresas ocupan (en términos de empleo) a más del 80% de la población y representan 96.92% del total de las empresas del país, su participación en las ventas anuales del país sigue siendo bajísimo (12.84% al año 2001). En cifras concretas podemos afirmar que existen 90 mil pequeñas empresas, a las que se suman 12 mil medianas. En tanto, en términos de ventas, las pequeñas facturan entre 2.400 UF y 25.000 UF al año y las medianas entre 25.000 UF y 100.000 UF anuales.

Son estas algunas de las razones por la que –como señalábamos - cual surgen voces desde distintos sectores de la sociedad que demandan la concepción de nuevas formas de regulación económica que conformen y adecuen las nuevas reglas del juego, esto considerando que vivimos un contexto de mercado extremadamente globalizado.

Es en este sentido es que cobran importancia las instancias supranacionales de regulación y administración de conflictos, toda vez que el Estado en si mismo actualmente no es capaz de regular interacciones que escapan a sus fronteras. Esto puesto que aparecen actores que tienen medios y prácticas que escapan a las legislaciones nacionales. Nos referimos claro esta a las grandes empresas transnacionales. Así vemos que incluso los tratados comerciales entre Estados no dan solución total a estas problemáticas, por ejemplo, en materia de trabajo, salud y vivienda, estos acuerdos no permiten que sujetos en forma individual y/o colectiva puedan recurrir a comisiones o a cortes internacionales para demandar a estas empresas en caso de conflicto o de vulneración de algún derecho.



Esto fortalece la idea, no sólo en Chile sino que en toda la Región, de establecer una debida regulación del poder o de la *facultad tuteladora que tienen los estados para posibilitar a la ciudadanía el control de las empresas* (Carrasco, D., en Lara C. y Pey C. 2000:97). Esto es especialmente relevante si se considera el hecho de que incluso estos acuerdos entre Estados son precisamente eso, entre Estados - los que cada vez son más reducidos y reorientados a otras funciones - por lo que las relaciones entre las empresas a nivel internacional se da, básicamente, dentro del contexto privado. Ejemplo de esto lo constituye el comercio electrónico, el cual en el año 2000 explicaba el 30% del comercio mundial. Se puede decir entonces, que *en lo que se refiere a telecomunicaciones, informática y demás, el tercio del comercio mundial no esta amparado por mecanismos de aplicación de tratados* – entre Estados - (Op. Cit.: 98), es decir, sólo a través de mecanismos secundarios.

Dado lo anterior, urge entonces establecer nuevas instancias de discusión, que incluyan dentro de las negociaciones de los tratados comerciales entre Estados, no sólo a los gobiernos de turno o a los sectores empresariales, sino que también tengan representación – con voz y voto - Organizaciones de la Sociedad Civil (gremios, ONGs, Sindicatos, Gremios, etc.) que tengan participación activa y real influencia en la generación de políticas reguladoras o fiscalizadoras a nivel nacional e internacional y que aporten y complementen con un visión propia de sus realidades. Esto se ratifica con el planteamiento que se hace desde distintos sectores sociales (especialmente ONGs, o Fundaciones ligadas a DDHH, Movimientos Sociales y representantes de organizaciones de trabajadores), con especial énfasis después de la segunda parte de la década de los noventa, es un llamado al control y regulación ante la complejidad del Mercado, un intento de someter el devenir económico, generando institucionalidades que complementen o superen los límites de los Estados, los cuales, a su vez, cada vez más se sitúan como un mediador o representante de los empresarios nacionales, concentrando los esfuerzos principalmente a potenciar, avalar, garantizar y mantener en equilibrio los elementos macroeconómicos de la economía y los vínculos que unen la economía nacional al mercado global.

Esto últimos tiene implicancias importantes a nivel de Participación, pues si bien existe todo un discurso en torno a la necesidad de la incorporación de nuevos espacios de Participación Social (básicamente a través de la apertura de nuevos canales, la generación de nuevos instrumentos, etc.) , de una mayor ingerencia e involucramiento de la Sociedad Civil<sup>9</sup> en la toma de las decisiones (en esferas disímiles como las Políticas Públicas, por ejemplo), vemos que en la realidad estas buenas intenciones

---

<sup>9</sup> Esto puede ser explicado en gran parte por la alusión hecha con anterioridad acerca de la modificación y reacomodo de los roles en la tríada del Estado, Mercado y Sociedad Civil.

tienen poca concreción o bien se privilegia una concepción o enfoque de Sociedad Civil y Ciudadanía, en donde la figura o actor privilegiado es el empresariado (figura que es parte de la Sociedad Civil en la medida de que actúa en forma asociada en pos de la defensa de intereses de su colectividad), es decir, se privilegia un enfoque individual, una representación de intereses concebidos y expresados racionalmente, en donde el Estado se encarga de proteger y potenciar o facilitar la consecución de estos intereses. En donde la relación que se potencia es el entendimiento entre privados bajo fines comerciales.

## **ii) Las Políticas Sociales.**

Como hemos señalado constantemente, para poder visualizar el tipo de cambio social que se gesta durante los '90 y que se sigue produciendo actualmente, especialmente en el desplazamiento de los roles y funciones que se dan a nivel de Estado, Mercado y Sociedad Civil. En este sentido se hace necesario prestar atención a como el Estado ha asumido, comprendido y asimilado en términos prácticas estas transformaciones, pues es a través de su institucionalidad y gestión que se realiza de manera concreta la conformación del modelo societal, se hace formal, decanta. Es por eso que vemos en las Políticas Sociales un espacio y elemento privilegiado, puesto que constituyen el lugar en donde son diseñadas las directrices que especifican y puntualizan los criterios de inclusión y exclusión de la población en los programas sociales y en las acciones de gobierno; aquí se define a quienes y como se suministran los recursos y como se potencian las capacidades de aquéllos que se encuentran al margen de la participación formal en el Mercado. En definitiva a través de las Políticas Sociales se pueden observar cuales son las prioridades que los Gobiernos de turno entregan (a través del instrumentos del Estado) a las problemáticas que aquejan a la población y por tanto reflejan el rol que asumen los actores dentro de él, es decir, a través de las Políticas Sociales podemos ver de forma directa cuál es papel que asume el Estado en las dinámicas sociales y de forma indirecta, cuáles son las respuestas de la Sociedad Civil y el Mercado frente a estas acciones y cuáles son los roles y funciones que asumen en su concepción y ejecución.

Si revisamos el concepto y su origen en la historia encontramos que las Políticas Sociales son propia al advenimiento de una sociedad moderna industrializada, en donde las contradicciones propias del Capitalismo, provocan graves problemas de redistribución y que obligan al Estado a *responder con políticas destinadas a satisfacer demandas que provienen tanto de las masas asalariadas como de los propios sectores capitalistas (infraestructura pública, progreso científico técnico, pero también escuelas, hospitales, seguridad y protección social, etc.* (Madariaga, H. y Zanzi, O.: Op. Cit. p. 19). Este surgimiento

de modelo de Política Social - es decir formas específicas de Políticas Públicas que son destinadas a la redistribución - constituyó una respuesta a una necesidad histórica determinada por un contexto específico, el cual le dio su forma característica. Esta "fórmula" se ha mantenido en el tiempo, en el sentido de que éstas siguen siendo influenciadas según el escenario cultural, social, económico y político de la sociedad.

En este sentido podemos afirmar que las Políticas Sociales, entendidas como aquéllas que corrigen la distribución primaria mediante transferencias de ingresos, bienes y servicios entre los grupos sociales (Op. Cit.), constituyen un mapa que hacen posible la lectura de la sociedad, puesto que aquí se reconocen el marco de valores, la concepción de "hombre" y por lo tanto, los derechos que le son inalienables.

Ahora bien, si observamos la evolución que han tenido las Políticas Sociales de la Región - incluyendo a Chile - a partir del principio de la década de los noventa y sobre todo durante la segunda mitad, vemos que hoy se encuentran con más nitidez los frutos de este alejamiento del modelo neoliberal puro y del reposicionamiento de funciones de la triada del Estado, Mercado y Sociedad. Como primer acercamiento diremos que siguen cumpliendo funciones asistencialistas, pero a la vez van mutando con vistas de transformarse en promotores de los sectores más pobres. La orientación que han tomado se basa en el concepto de "habilitación" de los sectores marginados - concepto medido en actitudes y esfuerzos que los propios pobres hacen "por surgir",<sup>10</sup> o mejorar sus condiciones de vida - principalmente a través de capacitación o subsidios expresados en recursos monetarios o de gestión para que éstos se integren al Mercado.

Esto es un hecho de tremenda relevancia puesto que vemos unos de los mentados cambios en el Estado - toda vez que éste nuevamente asume un rol de intermediario o promotor más que sostenedor. De ahí que se pueda hablar que el Estado es concebido desde otra lógica, puesto que pasa de ser el principal canal o instancia de integración (para la totalidad) social, a una de las vías de acceso de sectores focalizados (los mas pauperizados) al Mercado. Incluso se podría decir que el Estado cumple un rol complementario para que estos sectores más empobrecidos se inserten en el sistema de consumo. Cambia así el enfoque de integración, no se integra a los sujetos a la Sociedad, no se les entrega mayores libertades en términos políticos, sino que en términos de consumo, de poder adquisitivo, las herramientas entregadas van orientadas a potenciar la capacidad de adquisición. Hay un giro en rol de Estado, puesto

---

<sup>10</sup> Para más información acerca del tema ver Irarrázaval, Ignacio, Habilidad, Pobreza y Política Social CEP, Chile, 1995.

que se busca - como principal tarea - propiciar la relación entre privados, para luego retirarse a funciones de supervisión o monitoreo del cumplimiento legal y garante del orden público y del respeto del Estado de Derecho, más que de sostén de la Nación.

Tradicionalmente el rol del Estado ha consistido en sustentar las responsabilidades de *financiamiento, el diseño, la puesta en marcha y la supervisión de las políticas sociales* (Arriagada I, 2006: 9). Esto implica cumplir con: provisión y producción de servicios (educación, salud, vivienda, seguridad social y otros); función financiera y compradora de servicios (asignación del gasto social y contratación y supervisión de servicios privados) y función reguladora de los aspectos institucionales (marco regulatorio tanto de las políticas sociales como de las económicas).

La reforma del Estado aplicada en varios países de la Región durante la década de los ochenta abrió un amplio debate sobre cuales deberían ser las funciones que del Estado, *entre los principales cambios derivados de las políticas posteriores al consenso de Washington los países de la región redujeron el tamaño del Estado, disminuyeron sus funciones y privatizaron algunos de los servicios que anteriormente proveía el Estado* (Op. Cit.: 10). Esto significó que las funciones se redujeron a regular o buscar mecanismo de regulación y de *establecer la normativa relativa a la licitación de estos servicios, los que por medio de diversas combinaciones de aportes privados y estatales fueron entregados a la población*. En Chile después de la segunda mitad de la década del setenta, se implanta este modelo de desarrollo en su versión más dura, el papel del Estado quedo restringido a la atención de los segmentos más pobres de la población, a *aquellos que no logran con sus medios acceder al mercado y satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas* (Raczynski, D. S/A: 10).

Lo anterior tuvo implicancias directas a la hora de tratar temáticas sociales como la Pobreza. La idea de su superación se comenzó a concebir a través de la formula de un mayor crecimiento económico (y su decantamiento desde las capas acomodadas hacia las más carenciadas, es decir, "chorreo natural") y un reducido Gasto Social (que debía ser negativo con respecto al crecimiento). A partir de lo anterior surge la idea de que la forma más eficiente de la acción estatal es la focalización hacia los sectores más pauperizados. En este sentido se crea una red (social) de subsidios con miras a solventar estos sectores y a la creación de herramientas que permiten caracterizar los beneficiarios de la Política Social (ejemplo lo encontramos en las fichas CAS).

Por otro lado, se hicieron cambios a nivel constitucional a fin de entregar los servicios a través de la participación de privados y se traspasaron *atribuciones y competencias a los municipios, implantando instrumentos de subsidio a la demanda y fomentando la libertad de elegir* (Op. Cit.: 11). Ejemplo de esto fue la entrega de la administración de las instituciones públicas como la educación básica y media, los consultorios de atención primaria de salud y de la red social compensatoria a los Municipios.

Ahora bien, las transferencias al sector privado se tradujeron en tres estadios:

- 1) Creación de un sistema de previsión social privado (Asociación de Fondos de Pensiones) de capitalización individual y un sistema de salud privado (Institutos de Salud Previsional ISAPRES).
- 2) Apertura a privados para la administración de escuelas con subsidios estatales.
- 3) Externalización de servicios en empresas públicas (Hospitales, escuelas, fondos de capacitación).

Hubo un traslado de la asignación de recursos públicos desde la oferta hacia la demanda (subsidio habitacional, escolar, facturación por atención prestada en salud). Esto, en teoría, aseguraría *que los recursos fiscales efectivamente llegaran a los sectores más pobres, fomentaría la competencia entre servicios para captar clientes, lo que redundaría en mayor eficiencia y calidad de los servicios* (Op. Cit).

Durante los noventa y la vuelta a la Democracia esta lógica no sólo se mantuvo sino que se implantó a nivel cultural, con la aparición de los malls y la expansión del dinero plástico.

En sus versiones más críticas, los procesos de reforma en el Estado y por tanto en las Políticas sociales latinoamericanas han significado cambios traumáticos que han empobrecido a gran parte de la población, aumentado la desigualdad en los ingresos y provocado un incremento global del desempleo.

Pese a la heterogeneidad propia de la Región, en lo referente a la creación y aplicación de políticas orientadas al desarrollo social y económico y a la distinta consistencia y fortaleza del Estado en los distintos países de América Latina, es posible encontrar tendencias las cuales pueden ser esquematizadas, a fin de facilitar el análisis, aún cuando éstas se presentaron con distintas temporalidades e intensidades.

**ESQUEMA I.**  
**CAMBIO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA**

<b>Modelo Privatizador años '80 (Neoliberal Puro)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimalismo de lo social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación del gasto social.</li> </ul>	<b>Modelo revisado años noventa. (Neoliberal "corregido").</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papel central del mercado en la asignación de bienes y servicios. Privatización de Servicios Públicos y de Protección Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva institucionalidad en el Estado. Su rol es de ente regulador, con vistas de dirimir y articular distintos intereses. Se propicia la relación entre privados, para luego retirarse a funciones de supervisión, más que de control en esta relación.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización de las políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas políticas de carácter transversal e integral. Orientadas hacia la pobreza. Expandir activos capacidades. Concepto de "habilitación".</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas orientadas a la reducción de la extrema pobreza. Programas de emergencia. Estado Subsidiario.</li> <li>• Políticas Económicas orientadas a la estabilización de cifras macroeconómicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización de recursos, coordinación y nueva gestión. Estado sigue siendo subsidiario.</li> <li>• Modernización del Estado, creación de nuevas oficinas y Ministerios. Sigue criterio de mantención de equilibrio macroeconómico.</li> </ul>	

Fuente: Arriagada (2006).

\* Con modificaciones mínimas por parte del presente autor.

Durante este mismo período (década del '90 en adelante) surge la noción *de complementar el crecimiento económico, basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con el mejoramiento de las condiciones distributivas* (Raczynski, D., Op. Cit.: 14), manteniendo por sobre todo el equilibrio macroeconómico y un discurso democratizador que aseguró una buena "gobernabilidad". Además mantiene la lógica de privatización y de concesionamiento de servicios que antes fueron estatales, incluso se amplían a sectores. Sin embargo, hay un cambio en el enfoque, en el sentido de comenzar a pensar y a incluir dentro de las políticas sociales a factores y variables sociales. Lo social no se entiende como algo externo al crecimiento económico, sino que empieza a considerar, sobre todo a partir de la segunda parte de la década, como elemento central, ejemplo de esto lo encontramos en la proliferación de discursos y políticas creadas a partir de teorías que intentan complementar el enfoque económico y que están cargados de su lógica y sus tecnicismos, como por ejemplo, el Capital Social, Asociatividad y Redes sociales, etc., lo que habla también de una incorporación más fuerte del tema de la Sociedad Civil. En este sentido se asiste a una *revalorización del Estado, dado el fracaso en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico* (Arriagada, I. Op. Cit.: 9), - al que debe agregarse el tema de la desigualdad y las cifras que vimos en el acápite anterior - pero ya no con el mismo sentido que el período del Estado industrializador, sino que reorientado la importancia de su accionar en tres funciones: *en la articulación de los diversos factores y actores en el proceso económico, con el fin de asegurar la competitividad sistémica*

*de los países en una economía globalizada; como garante de la integración de la sociedad y por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (Lechner, 1999, en Arraigada 2006: 11).*

La propuesta inicial en la década de los noventa era mantener la orientación de la política económica, introduciendo componentes de cambio en las Políticas Sociales en forma gradual, todo ello complementado con un estilo de consenso para la toma de decisiones políticas a nivel de los partidos políticos. *Los objetivos eran ganar/conservar la confianza de los inversionistas privados, nacionales e internacionales, mantener los equilibrios macroeconómicos y, simultáneamente, responder a las demandas de los estratos medios y bajos (Raczynski, D., Op. Cit.).*

Este consenso, además, se extendió a los sectores sociales especialmente los vinculados a los grandes empresarios. Según la autora Dagmar Raczynski, existen claras diferencias con la orientación del modelo entre los años 80's y 90's y que dicen relación con:

- i) Ampliación del Gasto Social y Política Social más activa, manteniendo los equilibrios macroeconómicos.
- ii) Ampliación de cobertura de los programas y políticas sociales, a sectores medios bajos, y a nuevos grupos como género y etnias, pero sobre todo manteniendo la focalización subsidiaria en los sectores más pobres.
- iii) Intento gradual de incorporar elementos promocionales a las políticas en detrimento de la visión asistencialista.
- iv) Refuerzos en la concesión y externalización de servicios a terceros, vinculados a sectores no lucrativos y con fines de lucro.
- v) Invitación al sector privado en sentido amplio para que participe en la lucha contra la pobreza y construir un nuevo trato gobierno – sociedad civil.

Estos puntos pueden sintetizarse en el esquema II, en donde vemos que el Estado asume otros roles con énfasis a hacerse responsable parcialmente del financiamiento (subsidio), en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejerciendo actividades de promoción; asumiendo funciones de ejecución de los programas, abriendo espacios para la coejecución y cogestión de las políticas sociales otros sectores sociales: *filantrópico o voluntario, comercial e informal (Franco, R. Op. Cit.:5).*

**ESQUEMA II.**  
**ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE EN LOS AÑOS NOVENTA**

	<b>Contenido</b>
<b>Papel del Estado</b>	El Estado asume tres funciones centrales. (i) conducción política y concertación social; (ii) mantención de los equilibrios macroeconómicos; (iii) garante de los derechos básicos, civiles, económicos y sociales; así como de la integración social y equidad.
<b>Política Social</b>	Dos componentes centrales: (i) políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de vida a la población (ii) programas específicos, complementarios, para los grupos pobres y vulnerables; tendientes a promover una mayor igualdad de oportunidades e integración social.
<b>Áreas Prioritarias</b>	Educación: discusión y debate en torno a la calidad y equidad de los procesos educacionales. Salud: fortalecimiento de los servicios público y municipales. Pobreza: ampliar y potenciar capacidades sociales y productivas ; fortalecer la organización y la articulación de actores y redes sociales en particular en el nivel local. Nuevos temas: acceso a la justicia, jóvenes, mujeres, familia, medio ambiente, drogas y salud mental, discapacidad, tercera edad, comunidades étnicas.
<b>Gasto público social</b>	Herramienta central de la política social. Las decisiones sobre el gasto deben considerar simultáneamente las dimensiones de recaudación y de gasto, como también la eficiencia en el uso de los recursos. Las decisiones en torno al gasto son sobre todo técnicas, con intentos por incluir componentes políticos en las discusiones, esto es, suponen procesos de negociación y concertación entre distintos agentes sociales, económicos y políticos.
<b>Focalización</b>	Concepción más compleja que bajo el régimen militar. A los sectores pobres se agregan nuevos grupos destinatarios, en función de diagnósticos sobre sus particulares situaciones de discriminación y/o exclusión social El énfasis está en la selectividad de la política y una adecuada definición de sus destinatarios y de los caminos para llegar a ellos. Diversificación de los instrumentos de focalización: individual, por demanda y oferta, territorial.
<b>Descentralización</b>	Extensión y profundización en la dimensión política (elección de Alcaldes; creación de gobiernos regionales); económica (más recursos de decisión regional y local, nuevos instrumentos y reglas de asignación de recursos); institucional y de recursos humanos (fortalecimiento institucional y profesionalización); y técnica (instrumentos de diagnóstico y planificación).
<b>Relación público-privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación y discusión del sentido de lo público.</li> <li>- Incorporación creciente del sector privado con y sin fines de lucro a la ejecución de programas específicos para los sectores pobres y grupos vulnerables.</li> <li>- Estímulo al financiamiento privado (de las empresas y de las familias con capacidad de pago) de programas sociales.</li> <li>- Aporte de las familias y organizaciones sociales, productivas y territoriales en la definición de prioridades, recursos y gestión de los programas en el nivel local.</li> <li>- Perfeccionamiento en la regulación de la intervención privada en el ámbito social.</li> <li>- Iniciativas que intentan expandir la responsabilidad privado con la tarea de superación de la pobreza.</li> </ul>
<b>Participación</b>	Se reconoce su estrecha vinculación con la descentralización y la consolidación de la democracia. Se define como central para fortalecer los programas sociales, pero se operacionaliza principalmente para la etapa de ejecución de programas sociales.

Fuente: Raczynski, Dagmar. 1998. Página 16.

\*Las variaciones y omisiones son responsabilidad del presente autor.

En este sentido, se escatiman esfuerzo en una “revisión del modelo”, lo cual ha implicado en un aumento sostenido (pero bajo si se los compara con otros países de la Región) del gasto social, un mejoramiento y sofisticación en los programas orientados a la extrema pobreza que contienen una oferta programática más integral y una mejora en su diseño y gestión. En el aspecto institucional se crean nuevas, especialmente en aquellas instituciones gubernamentales ligadas a aspectos sociales (Ministerios,



Secretarías, Subsecretarías y otras o reestructurando las existentes). Las políticas se orientan por sobre todo en la igualación de oportunidades y el desarrollo de las capacidades individuales. Como ya señalamos, *es en ese marco se generan nuevos enfoques: de capital social, de derechos humanos, de vulnerabilidad, de inclusión social y otros* (Arriagada, l. Op. Cit.: 11).

Pese a las “reformas” el modelo en si no es cuestionado, su “espíritu”, o eje central sigue intacto, sólo se escatiman esfuerzos por corregir o depurar el modelo incluyendo nuevas variables en él, pero la lógica no se ve trastocada. En este sentido el enfoque sigue siendo, de un corte o lógica económica y asistencialista. Las energías se ven orientadas *en aumentar la cobertura social asociados a la participación en el mercado de trabajo y no en los derechos de ciudadanía* (Op. Cit.: 12). Estos últimos años se han estado discutiendo nuevas formas generación de Políticas Sociales centrada en los derechos ciudadanos, lo que ha derivado en la práctica en una reestructuración de las Políticas Públicas y un intento de fomentar la integración e intersectorialidad en la creación y aplicación de éstas.

Lo anterior no deja de ser interesante, pues a pesar de la modificación del enfoque del modelo (integrando variables sociales no consideradas en el modelo “puro”), y la generación de nuevas Secretarías y Ministerios, los resultados en términos de disminución de Desigualdad Social, aumento de empoderamiento, participación y capacidad de incidencia en las decisiones en las distintas esferas de poder por parte de los actores sociales, no ha aumentado significativamente. A pesar de las cifras que señalan que Chile tiene un alto grado de Participación (como veremos mas adelante) esto no ha derivado en un aumento real en la capacidad de incidencia. El ejemplo más sencillo lo encontramos en las elecciones de autoridades, pues aunque durante la década de los noventa se logró poder elegir democráticamente a alcaldes y concejales, las autoridades provinciales (gobernadores e intendentes) siguen siendo designados autoritariamente por el poder ejecutivo, otro ejemplo lo constituye la mantención del sistema Binominal de elecciones.

Otro hecho interesante es este llamado a generar mas espacios o generar políticas desde los derechos ciudadanos, lo cual o deja de ser curioso puesto que enmarca la Participación de los grupos sociales a aquéllos que cumplen con los requisitos necesarios para tener esa categoría, por otra parte este tipo de visión institucionaliza la Participación pues lo encuadra a aquéllas acciones que se encuentran amparada dentro de la Constitución.

Raczynski (1998), realiza un análisis sobre el sentido que ha nivel teórico se tratan de instalar en torno a las Políticas Sociales en Chile durante los noventas – y lo que va de la década – y que nos parece atinente poner atención. Ésta se encontraría caracterizada por tener dos componentes que se interrelacionan y acoplan entre sí, pero que responden a lógicas distintas. Una estaría caracterizada por estar dirigida a la generalidad de la población, destinada a cubrir y satisfacer las necesidades básicas de bienes, servicios y ciudadanía (educación, salud, vivienda, seguridad social, justicia), las cuales tienen como orientación *buscar la igualdad de oportunidades en el acceso y en el ejercicio de los derechos jurídicos, económicos y sociales. Incluyen políticas sectoriales amplias y políticas focalizadas o de discriminación positiva* (Raczynski, Op. Cit.), siendo el sector educación el más ampliamente atendido. A este tipo de políticas las denomina como *Anillo Central*.

El segundo tipo de políticas – *segundo anillo* – dice relación con la complementación del primer tipo a través de Programas Sociales dirigido a paliar las necesidades o carencias de los sectores más pobres y vulnerables de la Población, por lo que tiene un nivel de focalización mucho mayor. Además estarían dirigidas para que los beneficiados aprovechen las oportunidades que entregan el anillo central y el Mercado. En este sentido también cumple con una lógica de abrir y nivelar espacios de oportunidades a través de la expansión de las capacidades en miras de una posible acción organizada y a una mayor participación en la solución de los problemas que los aquejan.

Finalmente, señala que, en algunas instituciones se está tratando de incorporar una nueva orientación en las Políticas Sociales que dicen relación con un cambio en la cosmovisión de la población, en cuanto a pasar de beneficiario/a y receptor de programas, a una en la cual la población es *sujeto y ciudadano con derechos, deberes y responsabilidades personales o colectivas* (Raczynski, Op. Cit.). Las principales directrices de este discurso son:

- Pasar de la entrega de bienes y servicios a la expansión de capacidades para que las personas, familias, comunidades amplíen sus posibilidades de acción y desarrollen desde sí mismo iniciativas para mejorar la calidad de vida.
- Hacer a los sectores pobres y vulnerables participes en la definición y búsqueda de solución a sus problemas pasando de una participación restringida y puntual a una activa, gestiona y propositiva.

- Pasar de la atención individual y de ventanilla a un apoyo a las organizaciones y la asociatividad y vincular los sectores pobres y vulnerables con una red de apoyo y asistencia técnica con la cual puedan conversar y negociar apoyos para sus propias iniciativas de mejoramiento de calidad de vida.

En esta misma línea, Irma Arriagada (2006), señala – que este impuso teórico en torno a la necesidad de nuevos enfoques en torno a las Políticas Sociales en América Latina – que en los últimos años se entra en una etapa en donde la generación de políticas se encuentra centrada en los derechos humanos (con distinto niveles e intensidad dependiendo de cada país), *lo que significa una reestructuración estatal de funciones y presupuestos, una reorientación de las políticas públicas para darles un carácter integral e intersectorial y una activa participación ciudadana que defina el tipo y calidad de los bienes y servicios que requiere* (Arriagada. Op. Cit).

Esto habla de un hecho interesante pues establece la idea o la necesidad de la creación de Políticas Sociales de una tercera generación (distinta a las de los años ochentas y noventas) y que tengan como eje el reconocimiento de la potencialidad de la Sociedad Civil en la creación, cogestión y gestión de las Políticas Sociales. En este enfoque la importancia del Estado sigue siendo primordial puesto que mantiene su importancia en el *reparto de servicios públicos con una gestión más eficiente, en red y con gobierno electrónico, asumiendo funciones regulatorias y de control en economías altamente interrelacionadas* (Op. Cit.). Estas iniciativas o propuestas podemos resumirlas en los siguientes puntos:

- Se considera el papel compartido y equilibrado entre Estado, Mercado, comunidad y familias para el desarrollo social y económico.
- El Estado mantiene su importancia y asume nuevas responsabilidades regulatorias, nueva gestión en red y gobierno electrónico.
- Ampliación, reestructuración y eficiencia del Gasto Social.
- Nuevas Políticas Sociales en el marco de derechos y autonomía, de carácter integral y multisectorial. Orientadas a las causas de la pobreza y de la desigualdad.
- Activa participación de los involucrados en el tipo y calidad de los servicios recibidos.
- La inclusión de nuevos actores sociales: mujeres, niños, jóvenes, etnias.

Dentro de este marco fomentar, discursos en torno a la creación de nuevas instancias de Participación Social y el potenciamiento de las ya existentes se hace vital, puesto que de aquí nace la

nueva legitimidad del modelo. Es a partir del agotamiento o descrédito del discurso de que el Mercado es el mejor asignador de recursos el que permite que se reoriente nuevamente la mirada hacia el Estado, no como el motor de los procesos sociales - como lo fue durante la época del Estado Nacional con Modelo de Sustitución de Importaciones - sino que como un Estado que permita la entrada de nuevos actores sociales en la toma de posesión de responsabilidades y funciones y que se refleje en una búsqueda de una tercera generación de Políticas Sociales en donde se propician instancias de Participación Social.

¿En qué nivel y qué organizaciones dan cuenta de estas instancias de Participación Social?

Estas preguntas se deben responder de dos formas: Por un lado, se encuentra aquella lógica que perdura hasta hoy y que concentra en la mecánica de la ejecución, es decir, la implementación en terreno de las políticas concebidas y dictadas por las entidades estatales en los distintos ámbitos temáticos (vivienda, salud, educación, etc.), financiadas por el Estado. En este nivel encontramos que las principales organizaciones encargadas de implementar estas políticas y programas son las ONG' s. Esta lógica se basa en un andamiaje burocrático ad-hoc, en la cual el Estado actúa como seleccionador de propuestas efectuadas en base a ofertas públicas realizadas por él.

Básicamente caben dentro de este espacio todas aquellas acciones de intervención social o comunitaria que el Estado genera a través de sus distintos Programas (CONACE, Seguridad ciudadana, SERVIU, etc.), y que terceriza a través de otras organizaciones. Estas organizaciones de la Sociedad Civil, son las encargadas de coordinar las acciones y de promover la Participación en las distintas localidades y de ejecutar por tanto las políticas.

En definitiva lo que hace este tipo de acciones es profesionalizar o tecnificar el accionar de estas organizaciones ejecutoras (de hecho están formadas por profesionales de distintos ámbitos), generando una especie jerarquización entre las distintas organizaciones de la Sociedad Civil, es decir, hace más importantes, pone en otra escala, en otro nivel, en otra realidad a organizaciones como Fundaciones, Corporaciones, ONGs en detrimento de organizaciones como, Organizaciones funcionales y territoriales, Sindicatos, Cooperativas, etc., y en última instancia pone en intermediarios entre el Estado y las comunidades.

Un buen argumento para realizar este tipo de prácticas, es que estas organizaciones tienen un contacto directo y cotidiano con las comunidades y el resto de las organizaciones de la Sociedad Civil,

más – y a pesar de que lo anterior no deja de ser cierto – subsiste el problema de la (sobre y deficiente) interpretación de los problemas que aquejan a esas comunidades y en definitiva la mayoría de las acciones terminan convirtiéndose en acciones de resistencia, sobrevivencia o de contención, más que cambio social o mejoramiento real de las condiciones de vida de los integrantes de las distintas comunidades. Estos escasos avances y dudosos resultados provocan un creciente descrédito en las acciones colaborativas y que atenta - junto con la ideología individualista y consumista - en última instancia con el componentes de compromiso, cooperación e involucramiento de la Participación bajando en definitiva la calidad de la misma.

Por otra parte nos encontramos con las instancias de competición por Fondos para la generación de iniciativas de Participación Social, financiadas por el Estado. Se diferencia de la primera porque no implementa directamente Programas o Políticas Públicas, pero si puede ser parte de una determinada Política que busca financiar iniciativas o experiencias de organizaciones sociales en determinadas temáticas. Su lógica consiste en financiar iniciativas de diversas índoles (muchas de ellas sin mucho sentido) a través de la gestación de fuentes de financiamiento concursables. En este tipo de fondos generalmente compiten todas las formas asociativas (que tienen personalidad jurídica) pero sobre todo Organizaciones territoriales y funcionales. Estos fondos no hacen a grandes sumas de dinero (casi siempre) por lo que es un factor que excluye o descarta a las organizaciones de de la Sociedad Civil de “primer orden” o con más recursos (Fundaciones y Corporaciones).

La principal razón esgrimida para sustentar esta idea de fondo es que la generación de concursos facilita y transparenta la correcta destinación de dineros fiscales, disminuyendo la corrupción, mejorando o igualando las oportunidades para acceder a los fondos. Sin embargo este formato de conseguir financiamiento no esta exenta corrupción y además muchas veces entrapa la presentación de organizaciones o de personas que no tienen la capacidad técnica de elaborar un proyecto; más el principal problema de esta lógica se encuentra en la competencia. Esto quiere decir que todo aquél que participe dentro de uno de estos fondos es un eventual competidor, un antagonista, no un aliado, ni un socio confiable, por tanto divide y provoca una tendencia al trabajo aislado (pues se trata de ganar fondos para poder concretar las iniciativas que interesan a una determinada organización), lo cual atenta contra la asociación, la colectividad y contra la Participación Social, pues permite que sólo algunos accedan a los fondos y financiar sus iniciativas, todo ello en detrimento de otros, lo que en definitiva no aporta a generar al pretendido tejido social fuerte a la que – como vimos - hacen alusión algunos autores.

Asimismo y como consecuencia de esta reorientación de responsabilidades y funciones y la necesidad de abrir canales y espacios y obedeciendo al cambio de una Política de Estado en torno a temas como la participación, la ampliación de la Democracia y la Descentralización, se han abierto desde el Estado nuevos espacios de Representación y Participación Social en el territorio y que se subdividen en niveles Regionales y Comunales y que se revisaran con posterioridad.

### **iii) El Gasto Social.**

Otro componente relevante a la hora de visualizar el cambio en la estructuración a nivel de Estado, Mercado y Sociedad Civil, lo encontramos en el Gasto Social. Si la Política Social nos permiten leer el tipo de sociedad que se estructura en un período determinado, el Gasto Social nos permite ver como se financian esas Políticas Sociales, los Programas Sociales y cual es el “presupuesto”, la disposición del Gobierno de turno para la mantención creación, aplicación y profundización de éstas Políticas Sociales y Programas, por lo tanto nos muestran las tendencias que se dan a nivel de Gobierno Central para el manejo del Estado y nos hablan del tipo de Estado que se da en ese momento. Así partimos de la base de que las tendencias de los procesos de cambio societal, crecimiento y desarrollo económico, tienen reflejos en la variación y cambios en el Gasto Social.

Como ya hemos señalado con amplitud, las reformas estructurales implementadas en los países de la región cedieron prioridad a la obtención de una estabilidad macroeconómica que sentara los pilares necesarios para precipitar el ritmo de crecimiento de la economía y aumentar las ganancias de productividad, lo que a su vez, permitiría promover el empleo en un marco de mayor equidad. Esto implicaba necesariamente mantener controlado el Gasto Social (y por lo general a reducirlo).

En este sentido vemos que durante el transcurso de la década pasada – a nivel Regional - se presentaron casos de contradicción entre Políticas Macroeconómicas y Sociales. *Esto es, la necesidad de reducir el déficit fiscal a fin de bajar el ritmo inflacionario frente a la necesidad de gastar recursos para lograr objetivos sociales y económicos* (Mostajo, R.: 2000: 7). La lógica consistió en decidir en base a los aspectos macroeconómicos, lo cual ha traído a colación aspectos negativo a corto plazo (sobre el bienestar público) y a largo plazo con la creación de problemas difíciles de medir en términos de crecimiento económico y productividad.

Según esto podemos clasificar en la Región, en tres grupos según su nivel de gasto durante las décadas del ochenta y noventa:

**Gasto social alto** (mayor a 13% del PIB): Argentina, Chile y Costa Rica.

**Gasto social medio** (entre 9% y 13% del PIB): Brasil, Colombia y Jamaica.

**Gasto social bajo** (menor a 9% del PIB): Bolivia, México y Perú.

Tal como se puede observar en cuadro N° 5, la diferencia entre cada grupo es importante, cada grupo ha gastado en promedio más del doble que el grupo inmediato inferior y, más aún, el gasto social per cápita del grupo bajo equivale a menos de un quinto del correspondiente al grupo alto. A pesar de esto la evolución del Gasto se ha mantenido con un comportamiento común. Con una fuerte baja después del año 1985. Este es el caso de Chile que mantiene una baja en el Gasto hasta llegar a un punto mínimo el año 1990, con un 12.9% del PIB. A partir de ese año se ha mantenido una recuperación (y ha ido creciendo) año a año hasta llegar a un 14.1% el año 1997. Durante el siguiente decenio el Gasto ha ido en aumento tal como muestra el gráfico N° 1, vemos que esta cifra había aumentado.

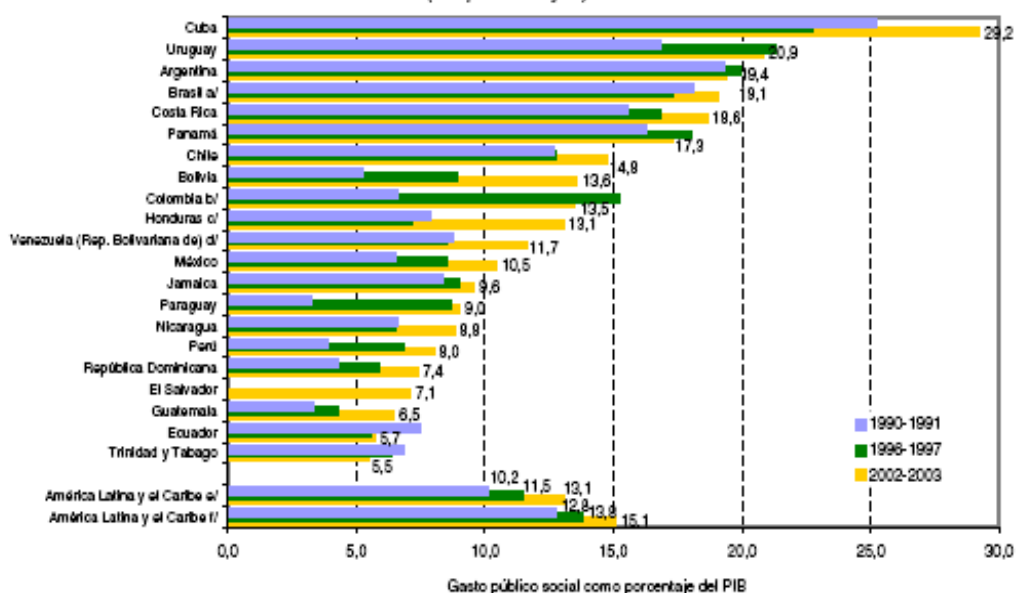
**Cuadro N° 5**  
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL: 1980 - 1997

(A) Porcentaje del PIB										
Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	16.1	17.2	12.6	12.9	14.1	16.8	17.6	18.9	16.5	17.5
Bolivia	6.7	4.4	3.6	3.8	4.6	2.9	1.8	3.7	4.6	5.0
Brasil	9.1	10.2	10.4	10.0	8.7	8.7	8.7	9.5	10.7	11.2
Chile	17.6	19.1	23.9	22.1	21.9	19.2	17.5	15.2	13.9	12.9
Colombia	7.6	8.0	8.1	8.2	8.2	8.0	7.7	7.7	7.9	9.9
Costa Rica	20.7	18.3	15.2	18.2	17.4	17.3	18.9	18.3	17.4	19.5
Jamaica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9.2	9.0	9.8	12.7	11.6
México	7.5	8.3	8.1	6.0	5.8	6.9	6.7	6.2	5.7	5.7
Perú	4.6	4.5	3.9	4.0	3.9	3.7	4.4	3.2	2.9	3.1
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
Argentina	17.5	17.9	18.3	18.5	19.0	19.4	18.3	17.5		
Bolivia	6.2	5.8	7.8	8.9	9.1	9.2	10.9	13.0		
Brasil	11.8	10.1	9.8	12.5	12.0	12.3	11.7	11.9		
Chile	12.9	13.1	13.3	13.9	13.8	13.3	14.2	14.1		
Colombia	8.2	8.1	9.3	10.0	11.4	14.1	15.3	15.2		
Costa Rica	18.8	17.7	17.1	18.3	19.0	18.8	20.8	---		
Jamaica	9.1	9.2	8.3	9.3	9.2	8.9	9.7	---		
México	6.0	7.0	7.6	8.5	9.1	8.4	8.4	8.6		
Perú	2.3	1.7	2.8	3.6	4.0	6.6	6.0	---		

Fuete: Mostajo, Rossana. 2000.

Gráfico N° 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos del gasto social de la Comisión. Las cifras están actualizadas al segundo trimestre del año 2005.

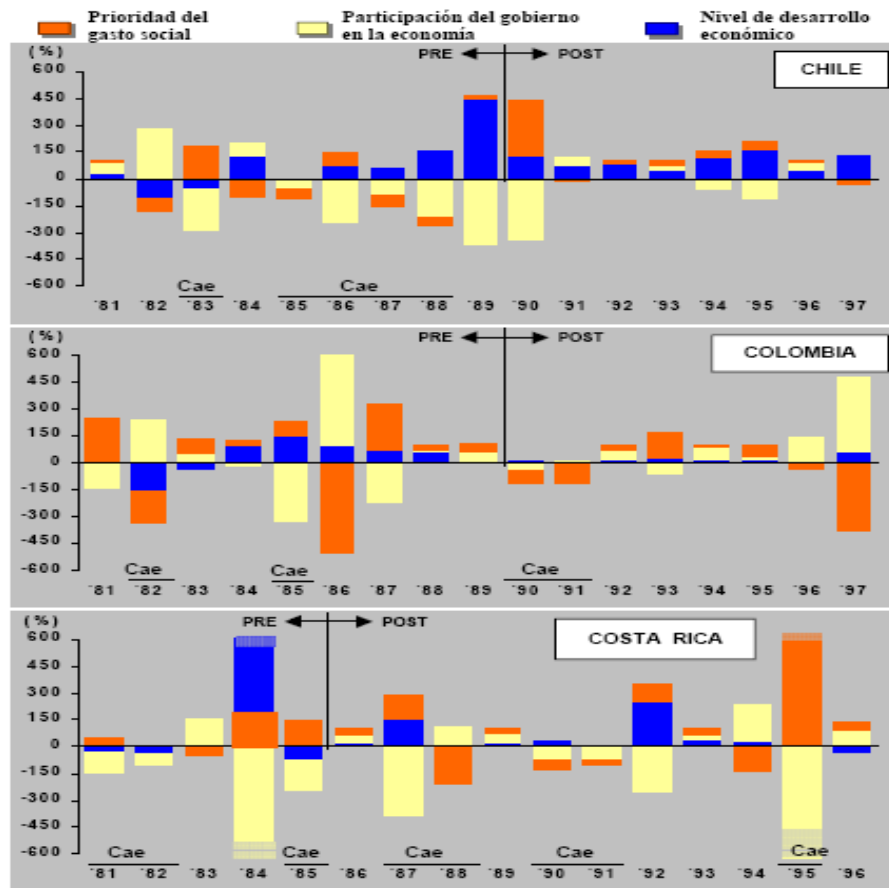
Para analizar la evolución del Gasto Social lo veremos descompuesto en tres componentes: prioridad fiscal del gasto social, la participación o tamaño del gobierno en la economía y el desempeño económico o nivel de desarrollo económico. La estimación de la importancia de cada uno se realiza a través de las siguientes relaciones:

- *Prioridad del gasto social: nivel del gasto social en términos del gasto público.*
- *Participación del gobierno en la economía: magnitud del gasto público en términos del PIB.*
- *Nivel de desarrollo económico: PIB real per cápita.* (Mostajo, R. Op. Cit.: 14).

Hemos elegido a los países expuestos en el gráfico N° 2, ya que son los únicos en la Región durante el período que han mostrado comportamientos comunes entre el período anterior y posterior a la implementación del neoliberalismo. La influencia del Gasto Público es el factor más determinante en el Gasto Social de Costa Rica.



**GRÁFICO N° 2: DESCOMPOSICIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL % de la tasa de crecimiento total del gasto social per cápita \***



Fuente: Mostajo, Rossana. 2000. Elaborado sobre la base de información de la División de Desarrollo Económico y Desarrollo Social de la CEPAL.

- El efecto de la interacción de los tres componentes se considera no significativo.
- El período de Post reforma hace alusión al año 1985 en adelante.

En el caso de Colombia junto con el factor anterior se le suma la acción del gobierno en la economía. En el caso de Chile durante los noventa el factor que más influye es el efecto del desempeño económico, lo cual es interesante pues nos habla de la forma como se enfrenta el desarrollo. Es necesario destacar que en los últimos años la Región, junto con el desempeño económico, el actuar o la participación de los gobiernos en la economía ha adquirido mayor relevancia, lo cual se condice con lo expresado en la sección anterior en cuanto en la última decena se ha mostrado una tendencia a revalorizar el papel del Estado en la Economía. Esta recuperación de la acción estatal la podemos ver claramente en el cuadro N° 6.

**Cuadro Nº 5**  
**Gasto Nacional Social como % del PIB**

<b>Años</b>		1990	2003
<b>Salud</b>	Público	1.9	2.9
	Privado	2.2	3.9
<b>Vivienda</b>	Público	0.9	1.1
	Privado	3.8	3.8
<b>Educación</b>	Público	5.6	5.6
	Privado	0.4	1.6
<b>Subsidios</b>	Público	2.4	4.2
	Privado	1.6	3.5
<b>Otros Social</b>	Público	0.5	0.7
	Privado	0.0	0.0
<b>Total</b>	Público	11.9	15.6
	Privado	7.5	12.8

Fuente: Arellano, J. 2004.

Otro hecho interesante y que se condice con lo planteado hasta ahora, son las cifras que nos muestran el sector privado en las distintas áreas, puesto que nos muestra – en forma indirecta – que existe especialmente en la década pasada un aumento de los sectores no ligados al Estado por invertir en estas áreas. El tema ha discutir sin duda, es que no necesariamente esta “inversión” ha significado un aumento en la calidad de los servicios prestados, así como tampoco ha implicado un correlato directo con la disminución de la Desigualdad Social. Esto puesto que, como señalamos al principio de este acápite y a partir de toda la evidencia histórica al respecto, la lógica de acumulación de capital – desde donde actúan la mayoría del sector privado – tiende precisamente a acrecentar la polarización de posiciones con respecto al resto de las clases sociales.

Lo anterior le da crédito a lo señalado por Garcés y Valdés en el sentido de que en Chile el aumento del Gasto Social y el desarrollo de variadas Políticas Sociales:

*“Fue una opción política relevante de los gobiernos de la Concertación a través de la maquinaria estatal, que aseguraron permitiría “pagar la deuda social” con los más pobres y producir “desarrollo con equidad”. Estas políticas sociales, si bien mostraron dinamismo en una primera fase han tendido a debilitarse en un contexto de progresivas y extensivas orientaciones “tecnocráticas”.(Garcés, M., y Valdés A.: 1999:16).*

#### iv) **Recapitulando: El nuevo Rol del Estado.**

A partir del análisis planteado, vemos que existen diversas variaciones en la orientación de la acción del Estado y por tanto de constitución de nuevas responsabilidades o roles y que presentan diferencias significativas con lo que en un primer momento constituyó la implantación del Neoliberalismo en la Región en los ochenta.

En este sentido, por un lado nos encontramos con un Estado más revitalizado, revalorizado y reorientado a tareas de supervigilancia, supervisión y financista, más que coordinador y motor en el sentido en que se había entendido esta tarea durante el modelo societal de Estado Nacional Industrial de sustitución de importaciones. Se amplía la esfera de lo público en términos de observarla como exclusiva y concentrada en las manos estatales, se abren nuevos espacios para que desde el sector privado se asuman la nueva tarea de motor de los procesos sociales (a través de la participación en distintas áreas sociales). Encontramos un ejemplo relevante en el tema relativo a la gestión, tanto para las empresas estatales como para la generación de políticas públicas y la forma de asignación y control del Gasto Social. Esto bajo la premisa de que los modelos de gestión de las empresas privadas, son y siempre han sido más ágiles, eficientes y eficaces que la burocracia estatal. Asimismo el sector de la Sociedad Civil se hace parte de este nuevo orden o de estos nuevos espacios de gestión, pero no cualquier sector de la Sociedad Civil sino que aquéllos sectores de “primer orden” vinculados principalmente a los sectores empresariales.

Esto nos habla de un cambio en la tradicional dicotomía entre lo público y lo privado, entendidos como espacios indiscutiblemente separados en lo que refiere a las relaciones sociales, cada uno de ellos con sus propias reglas de *gestión, con ordenamientos jurídicos particulares con criterios económicos distintos, con desarrollos organizativos peculiares, está dando paso a un campo creciente de intersección e interacción, en el que ambos sectores comparten crecientemente criterios comunes de eficiencia y responsabilidad en la asignación de los recursos* (Ramírez, J.: 1999: 94). Esto implica una transformación en el tipo de relación entre estas esferas (público y privado), de carácter más horizontal mediante las cuales varios de estos actores complementan sus ventajas comparativas a través de la figura de redes, cadenas o asociaciones.

Así, podemos decir que el Estado pasa a “conducir” y financiar los procesos sociales, pero no constituye en sí el ejecutor o el que hace que el motor se mueva. Esta tarea la comparte con el Mercado y la Sociedad Civil, especialmente en lo referente a la creación y cogestión de las Políticas Sociales. Esto

es, el Estado genera las Políticas Públicas, siguiendo los criterios del Mercado (equilibrios macroeconómicos, y Gasto Social moderado), y las Organizaciones de la Sociedad Civil ejecuta en última instancia los Programas y las Intervenciones sociales (en su mayoría), siguiendo también un modelo de gestión proveniente del Mercado (donde priman los criterios de oferta y demanda, eficacia, eficiencia en términos de mayor productividad a menor costo monetario). Si se quiere se podría decir que cada una de las tres esferas (Estado Mercado y Sociedad Civil) juegan roles dentro del actual modelo societal actual, por ejemplo, el Estado fiscaliza, financia y penaliza; el Mercado cobija las relaciones de intercambio y de consumo; y la Sociedad Civil, ejecuta los Programas Sociales, genera Participación Social (aún cuando esto no implica que genere todos los espacios de Participación) y todo ello unido con un hilo conductor que responde a la lógica de Mercado sustentada por el modelo económico que hoy prima.

Si seguimos esta línea vemos que uno de los principales componentes de este cambio en el rol del Estado, se encuentra en el enfoque de las Políticas Sociales, que como vimos, son influenciadas por tendencias macroeconómicas, fenómenos como la Globalización, de las Nuevas Tecnologías comunicación e Información (TIC) - lo que implica una nuevas la apropiación de conocimiento - y la experiencias sobre los procesos y determinantes del desarrollo.

Dentro de esta variación al interior de la Políticas Sociales se encuentra el cambio en el enfoque, en el sentido de focalizar cada vez más a los sectores beneficiados – otro aspecto tanto o más importante – es la apertura y valorización de los espacios locales como eje de entrada básico para *la participación social en las relaciones con el Estado central y las instituciones nacionales, especialmente en lo que se refiere a la administración de servicios sociales* (Op. Cit: 96). Este último punto es producto de la tendencia generalizada en la Región de promover la descentralización del Estado y al estímulo de nuevas modalidades de relación entre la Sociedad Civil y el Estado. La propuesta y por sobre todo la tendencia, en este sentido ha sido del privilegio de la participación del sector privado y de los mismos de los beneficiarios, en Programas Sociales. Así el eje central de la institucionalidad que asume esta tarea de velar por la aplicación e intermediación de estas reformas, lo ha constituido por excelencia los Municipios y los Gobiernos Locales, los cuales - como veremos - no han sido capaces de implementar - generando espacios institucionalizados - todas las instancias de Participación Social que desde el Gobierno Central se ordenan. En este sentido la institucionalidad central del Estado, se preocupa por la direccionalidad y el equilibrio de las decisiones e indicadores económicos, desvinculándose de la mayoría de los conflictos y coyunturas sociales, pues entienden que estos son problemas entre “privados”.

Ahora bien, la dirección o el enfoque que han tomado las Políticas Sociales y el Estado durante la década del noventa y lo que va corrido de este decenio nos habla de un intento de recrear un Estado que reconozca las imperfecciones y la ineficiencia del Mercado, regule las prácticas monopólicas, establezca ordenamientos económicos a través de una mantención de equilibrios macroeconómicos. En este sentido lo que se plantea es la reasignación de cómo se concibe el rol del Estado:

*“No se trata de más o menos Estado, sino de un Estado que se transforma para abordar nuevas respuestas, frente a los desafíos de una más extendida inseguridad económica y de la generación insuficiente de empleos, o de su precariedad y temporalidad. El desafío consiste en concebir, primero, un nuevo Estado de Bienestar apropiado a la nueva realidad. Y en re-enfocar, en segundo lugar el rol del Estado para que se generen en la economía nuevos empleos de mejor calidad.”*  
(Foxley, A. 2006: 11).

Esta reordenación o llamado a reordenación en el rol Estado, nos habla sin duda de un cambio en los roles del Mercado y en la Sociedad Civil.

Otro asunto es el intento que desde el Estado se hace por abrir canales de Participación para la Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta creciente institucionalización de los espacios de Participación Social por parte del Estado, tiene que entenderse dentro del marco que se ha planteado, es decir, dentro de un marco en que los roles y la interacción entre Mercado y Sociedad Civil varían, y en donde – gracias a estos cambios - la esfera de la Sociedad Civil se va volviendo cada vez más importante dentro del orden societal. Lo que se encuentra detrás de esta noción, es la necesidad de mantener y reproducir legitimidad dentro del sistema societal (el cual no tiene cualquier carácter sino que es de orden Capitalista).

Actualmente, para un país, tener legitimidad es fundamental para evitar exabruptos sociales, es decir es indispensable mantener un orden social equilibrado en pos de ofrecer garantías suficientemente sólidas para el adecuado funcionamiento del Mercado, esto es que en su seno se generen y reproduzcan - con relativa normalidad - intercambios comerciales e inversiones entre los distintos actores sociales que interactúan dentro de sus distintos espacios sociales (mercados) y que aseguren el dinamismo y el crecimiento de la Economía.

Tener una Sociedad Civil, como la de los enfoques que la conciben como un contrapoder del Estado, es absolutamente poco recomendable para estas pretensiones. Según la lectura Neoliberal, la historia Latinoamericana esta plasmada de “excesiva” y descontrolada Participación Social. La abusiva generación de demandas y defensa de derechos corporativos por parte de grupos, clases, movimientos o gremios, provocaron continuas crisis en el orden económico, lo cual se explica por la exacerbación de la Política por sobre los intereses Económicos.

El nuevo orden Neoliberal hizo variar este modelo. Como hemos visto esta visión prima lo económico por sobre lo Social y la Política, provocando una modificación de todos los parámetros en las sociedades de todo el orbe. Más también hemos visto como su legitimidad se ha visto puesto en duda gracias a los nefastos resultados para una gran parte de la población (no sólo a nivel de país – Chile, ni Latinoamericano sino que también a nivel mundial), por lo que se intenta dar giros y asumir estas realidades volviendo a revalorizar el Estado como una importante instancia de mantención del orden y de conducción de procesos sociales. Además se busca dar nuevos valores a la Sociedad Civil, a través de un mayor involucramiento de sus Organizaciones en las generaciones y aplicaciones de Políticas Públicas y Programas Sociales, para que en última instancia aporten a mantener los equilibrios sociales necesarios que no importunen la inversión y el intercambio económico, es decir, que promuevan los equilibrios que aseguren una correcta gobernabilidad al interior de los países.

¿Cómo se logra esto? A través de la generación de espacios institucionalizados y controlados de Participación Social, promovidos y financiados desde el Estado, que privilegian ciertas formas de acciones colaborativas más cercanas a la filantropía (voluntariado), en las cuales no existen mayores intereses por disputar espacios de poder. Este modelo se replica a nivel internacional con las Instituciones de Cooperación y Organismos Económicos Supranacionales que financian iniciativas como las descritas.

¿Qué ha generado esta lógica? En primer lugar, una creciente generación de espacios institucionalizados a nivel territorial (local-comunal y regional) de representación y Participación Social en donde la mayoría de las veces se privilegian los estadios informativos y consultivos por sobre los resolutivos. En segundo lugar, instancias y experiencias de Participación Social inconexas ligadas al apaleamiento o reparación de errores, deslices y desaciertos cometidos por el Mercado o el Estado y a la generación de experiencias que se agotan una vez solucionadas las temáticas corporativas que las convocan, es decir, experiencias sin proyecciones.

Más adelante revisaremos el primer aspecto ligado con la oferta pública de Participación Social a nivel comunal – local y Regional.

## **B) Del rol del Mercado:**

Producto de la crisis asiática en el año '97, se reanudó un debate de larga data que dice relación con las decisiones tomadas en el ámbito económico y sus efectos en la sociedad. Como hemos visto una postura sostenía que las reformas de los ochenta serían las responsables del aumento de las desigualdades en la Región, de la baja inversión y, consecuentemente de la fragilidad de sus sistemas políticos. Por el contrario otras posturas postulaban lo inverso, en el sentido de que el carácter tímido e incompleto de estas reformas eran las culpables de esta situación.

En palabras del actual Ministro de Relaciones Exteriores Alejandro Foxley, la segunda postura planteaba que esta situación se debía a que las políticas *de segunda generación nunca se abordaron integralmente, y las terceras apenas se insinuaron en dos o tres países. Una constante de estas reformas frustradas sería la incapacidad de abordar la modernización del Estado, reduciéndolo en tamaño y focalizándolo en tareas mas limitadas. Según esta versión, lo que faltó fue más mercado y sobró Estado* (Op. Cit.: 3). Ahora bien, más que ver o denunciar, discutir o demostrar cual de las dos posturas es la correcta, lo que nos interesa es observar cual ha sido el giro del rol que ha cumplido el Mercado durante los últimos años.

Tal como veíamos en el capítulo anterior, el rol que cumple el Mercado durante los últimos 40 años también cambia. Durante el período que comprende los años '40 al '70, el Mercado al estar supeditado al accionar del Estado, cumple con un papel más bien de complementación referido al sector comercial. Esto cambia paulatinamente durante los setenta en la Región, para girar violentamente durante los ochenta. En este punto el Mercado, ante la reducción sustancial del Estado y la aplicación de políticas de ajuste del Gasto Social, asume la tarea de coordinar las pautas sociales y de abrir nuevos espacios de integración a través del consumo. Esto se mantuvo durante la década de los '90, pero con una intervención cada vez más notoria del Estado, que implicó un leve aumento del Gasto Social y de la aplicación de Políticas Sociales, pero siguiendo la misma lógica del modelo el cual - como vimos – no se ve cuestionado.

El principal rol del Mercado en la Sociedad es inducir en la competencia en términos de abrir campos para hacer más eficiente una economía, es decir asignar mejor recursos escasos reduciendo

costos y con mecanismos que mejoren continuamente la estructura de oportunidades para la generación de nuevos negocios que permitan más exportaciones. En Latinoamérica se optó por una estrategia que *avanzó sustancialmente en la dirección de más mercado, desregulando y reduciendo aranceles externos* (Foxley. Op. Cit.: 7), hecho que se vio reforzado por la proliferación de acuerdos de libre comercio y acuerdos de integración económica a nivel subregional. Ahora bien, la premisa para el futuro inmediato y a largo plazo – por parte de la mayoría de los Gobiernos de la Región - pareciera ser una tendencia que seguirá siendo la de abrir más mercados. Esto se refrenda o se argumenta en el hecho de que - como vimos - el modelo en su principio básico no se ve cuestionado. Así la estructura del Mercado en la Región no tiene luces de cambiar, la lógica se mantiene en privilegiar, por sobre todo, la exportación de materias primas hacia los mercados extranjeros, bajando junto con ello los aranceles a fin de estimular la “competitividad”. Por otro lado, la tendencia sugiere – al igual que en el caso chileno - que se seguirán buscando nuevos acuerdos comerciales – en especial con los mercados asiáticos y en alguna medida se tratará de profundizar en los acuerdos de integración ya existentes.

El papel del Mercado va cambiando en la medida en que el Estado va cambiando. Cuando el Estado comenzó a reducirse en la década de los ochenta - producto de las decisiones internas de las autoridades de la Región influida notablemente por el consenso de Washington y la influencia de los macrofenómenos - el Mercado creció y empezó a ocupar un rol absolutamente distinto al que ocupó en el modelo societal de Estado Nacional Industrial, empezó a entrar en el quehacer cotidiano de las personas, en sus valores y sus principios (y por ende en la Cultura), y reemplazó (o desplazó) al Estado como motor y coordinador de las pautas sociales, influyendo además en los criterios para la creación y focalización de las Políticas Sociales, lo cual no es producto de la mera casualidad, si no que – insistimos - consecuencia de la decisión de las autoridades de la época en la Región de asumir un nuevo modelo socioeconómico que amplió su acción a todas las esferas de la realidad social, (Cultura, Política y Sociedad), provocando un desbalance en la articulación de Estado, Mercado y Sociedad, predominando la esfera del Mercado por sobre las otras dos, lo que en definitiva es lo mismo que decir que el Mercado pasa a coordinar las pautas sociales puesto que ordena el quehacer cotidiano de la gente a través del consumo y la cultura, imponiendo nuevos valores (ligados básicamente a la defensa de la propiedad privada y al quehacer individual) y condiciona el quehacer del Estado a través de las Políticas que buscan equilibrios macroeconómicos, es decir, domina en lo micro y en lo macro.

Como hemos dicho en varias oportunidades durante los noventa, este modelo comenzó a ser cuestionado desde distintos ámbitos, movimientos sociales ligados a la izquierda no parlamentaria, y



dentro de organismos académicos internacionales como la CEPAL, PNUD, OIT. Dentro de las autoridades de gobierno se empieza a discutir el tema y se trata de reenfocar el modelo, de corregirlo, pero siguiendo la misma lógica de equilibrios macroeconómicos, el Estado es revalorizado, pero no como en las décadas anteriores a las reformas Neoliberales, sino que bajo otro formato el cual ya hemos revisado.

Fuera de lo que podría pensarse, no creemos que el Mercado se haya quedado ajeno a las iniciativas dentro del proceso de cambio que estamos tratando; de hecho, el sector empresarial en manera individual y asociada<sup>11</sup> responde también de manera activa dentro de la configuración de este nuevo orden.

Ante la evidencia de que la depredación de los recursos naturales, el daño sistemático del medio ambiente y, por sobre todo, la radicalidad del proceso de acumulación de capital, basado fundamentalmente en una intensificación de la extracción de la plusvalía absoluta; el sector empresarial ha reaccionado, con un leve, pero creciente interés por la protección de los elementos que hacen sustentable la reproducción del capital. La amenaza que se genera hacia la actividad económica por los desequilibrios medioambientales y, por sobre todo, los conflictos sociales, ha propiciado un cambio de perspectiva de muchos de agentes más poderosos involucrados en la producción, y de los sectores académicos que reflexionan sobre las nuevas estrategias empresariales.

¿Cómo ha afectado este predominio del Mercado en las formas de Participación Social? Por un lado ha abierto nuevos espacios y canales de Participación Social, sobre todo a través de la realización personal a través del consumo. Esta forma de entender la Participación Social no deja de ser cuestionable según lo que se ha planteado en la primera parte sobre lo que se entiende por Participación Social. Ahora bien, las principales instancias de Participación surgidas desde el Mercado pueden ser observadas desde dos niveles: Desde el Consumo (como instancia individual y asociada) y desde el mismo sector empresarial y sus prácticas. En este punto nos detendremos a revisar el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y las oportunidades que implican para la Participación Social. Este concepto lo veremos a continuación con mayor detalle.

---

<sup>11</sup> Hacemos esta referencia a fin de subrayar el hecho de que creemos que el sector empresarial pertenece netamente a la esfera del Mercado, pero en la medida en que ha sido necesario para su conveniencia y justificación (incluso para deducir impuestos), este sector también ha abierto, y seguirá abriendo (pero ahora con otro sentido de justificación) espacios a través de organizaciones de la Sociedad Civil, hecho interesante que no deja de llamar la atención por la implicancias que esto pueda tener, especialmente con el tema del RSE y el papel que cobrará la Sociedad Civil dentro del nuevo modelo societal .

### ***j) Responsabilidad Social Empresarial.***

Aunque ya encontramos trabajos que hablan de cual debería ser el papel de la empresa en la Sociedad en los años '50 del pasado siglo, el discurso de la Responsabilidad Social Empresarial empieza a ganar fuerza en Chile entre los años 2000 y el 2001, en concordancia a la promulgación en Europa del Libro "Verde" el 2001 como un intento de propagar la posición de la Comisión Europea en sus intentos por fomentar la RSE. Como señala el director de la Revista Harvard Business Review:

*"Hay en curso una radical transformación de cómo la empresa ejerce su función en las sociedades de América Latina [...] se está pasando a una visión en la que la empresa se considera parte de la comunidad [...], con ello viene también una obligación mayor que la de proveer empleos y productos". (Zisis, R.:2004:4).*

El autor reconoce que las reformas estructurales provocadas en América Latina han concedido mucho más poder de maniobra a las empresas privadas, pero al mismo tiempo les han exigido una responsabilidad en lo social. *Es algo entendible dado el retroceso del Estado que se ha vivido en muchos países, no sólo en sus tareas productivas, sino también en sus funciones sociales.* (Zisis, R.: 2004:4). A nuestro entender esto interesante pues se plantea un nuevo rol para estas entidades del Mercado en cuanto asumirse como motor de desarrollo ante el retroceso o retirada del Estado.

Por otra parte si seguimos los planteamientos de una de las organizaciones referentes del tema en el país (PROhumana), podemos señalar que la temática de la RSE gana cada día más espacios como discurso social a punto incluso de convertirse en:

*"un verdadero movimiento que cada día involucra a más personas y se instala en el discurso de diversos actores de la sociedad. Y no sólo de empresarios, sino también de los consumidores, el mundo académico chileno, los ciudadanos y la sociedad civil, grupos todos donde se ha abordado la responsabilidad social como uno de los principales temas en relación a la reestructuración de la sociedad actual, las formas de participación y convivencia, las obligaciones y derechos; y en definitiva, la nueva ciudadanía". (PROhumana, 2005).*

Asumiremos como definición de RSE, aquella que entrega esta misma institución y que sigue así:  
Responsabilidad Social Empresarial:

*“Es la contribución al desarrollo humano sostenible, a través del compromiso y confianza con sus empleados y familias, la sociedad en general y la comunidad local en pos de mejorar su capital social y calidad de vida”.*  
(PROHUMANA, Chile).

La colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se ha vuelto un tema central para muchas empresas en América Latina. Sin embargo este tema tiene también un número creciente de críticos y reductores que bautizan peyorativamente estas prácticas como “Oportunidad Social Empresarial o Corporativa” (Hodges, A.:2004:51), aludiendo al hecho de que asumir un rol de promotor de Desarrollo de la Sociedad, lo que se busca es aumentar la posibilidades de abrir nuevos negocios y de aumentar ganancias por medio del mejoramiento de la imágenes corporativas de las empresas y del acrecentamiento de su Capital Simbólico.

La forma de entrada de la acción empresarial dentro de los ámbitos de la Sociedad Civil es comúnmente relacionada con un continuo de la colaboración intersectorial. Este continuo *sistematiza el tipo de relaciones que se dan entre las empresas y las OSC* (Austin, J. – Herrero, G. – Reficco, E: 2004:24) y decanta en las formas en que una empresa comienza a interesarse en las políticas de RSE.

La innovación que se está dando a nivel de dirigencia de las empresas trata de legitimarse en la medida en que estas pueden tener al menos una gestión ética en su actividad económica, pudiendo así justificar su predominio dentro de la vida social. Pero esto no queda solamente ahí. La gestión ética puede ser extendida a otros ámbitos: cuando se habla de responsabilidad ya no se está sólo en el campo del cumplimiento de la normatividad vigente, se supone la generación de un vínculo que implica compromiso por un desarrollo compartido entre varias partes. De esta manera se puede hablar de grados de responsabilidad social. Este hecho no deja de ser interesante para analizar la apertura de nuevos espacios de Participación Social – en este caso Participación Social para el Desarrollo de la Comunidad – pues habla de posibilidades serias de generar nuevas prácticas que ayude a generar – principalmente - nuevos espacios de financiamiento para iniciativas sociales o para generar directamente - desde las empresas - instancias de participación desde el empresariado.

En este sentido, han surgido una serie de análisis que intentan dar cuenta de este fenómeno. Así desde el punto de vista de las empresas, la Responsabilidad Social puede analizarse con tres categorías:

a) Responsabilidades primarias: son aquellas que corresponden a los intereses de la actividad específica de la empresa, bajo el cumplimiento de normas fijada por la institucionalidad estatal (en distintos temas que van desde el respeto de las normas laborales dictadas por el código del trabajo hasta el respeto de las normas ambientales) y por entidades internacionales a través de las normas ISO;

b) Responsabilidades secundarias: son aquellas en donde se extiende el compromiso a los Stakeholder (audiencias o múltiples interesados), es decir todos aquellos que pueden tener un contacto más menos directo con el accionar de la empresa; y:

c) Responsabilidades terciarias: son aquellas en las que la empresa debe contribuir a mejorar los diversos aspectos del entorno social, mediante acciones que no se restrinjan a la actividad propia de la empresa.

Dentro de las responsabilidades primarias se cuenta: obedecer la legislación vigente, respetar los derechos humanos y favorecer el desarrollo humano de los trabajadores, cuidar el medio ambiente, crear riquezas, servir a la sociedad con productos útiles. Dentro de la responsabilidad secundaria se pueden distinguir tres grupos a los cuales se debe buscar beneficiar por parte de la empresa: los miembros nucleares (directivos, accionistas comprometidos y empleados fijos), miembros periféricos (accionistas pasivos o eventuales, empleados eventuales, clientes habituales, proveedores habituales), y los Grupos Interdependientes Internos (clientes eventuales, proveedores eventuales, comunidad local y consumidores).

En el caso de las responsabilidades terciarias se puede contar la contribución subsidiaria a la mejora del entorno sociocultural, asesoramiento o gestión de asuntos sociales en que la empresa es competente, mecenazgos para iniciativas de Participación y ayudas benéficas y la integración de grupos marginados. En Chile uno de los casos más conocidos es la de Minera Escondida que entrega bajo este concepto un 1% de sus utilidades a fin de apoyar iniciativas comunitarias. En este punto encontramos la principal fuente de oportunidades para generar nuevas formas de Participación Social, pues es a través de estos financiamientos que Organizaciones de la Sociedad Civil, se mantienen y van generando nuevas prácticas y experiencias. Cabe destacar que el tipo de experiencias o prácticas financiadas están

comúnmente vinculadas a iniciativas de voluntariado, e intervenciones iniciativas de Desarrollo Económico Local.

De todas formas debemos decir que el nacimiento y la aplicación de estas estrategias no son producto de la pura buena voluntad del sector empresarial, sino que entendemos, que este tipo de medidas tienen beneficios asociados. Por un lado, ayuda acrecentar la vieja práctica de maximizar utilidades a través de la construcción, mantenimiento y acumulación de capital reputacional (que podría ser entendido como una mezcla de capital simbólico y capital social) y por otro, una suerte de búsqueda de anticipación de los conflictos, manteniendo la gobernabilidad del país. *En la medida en que se pueden llegar a desarrollar todas (estas) las responsabilidades (primarias, secundarias y terciarias), y pasar de formas filantrópicas a maneras integrativas de cooperación, (es posible) genera(r) una serie de beneficios para la empresa* (Austin, J. – Herrero, G. – Reficco, E: Op. Cit.:39). Esto se logra a través de la consecución de conexiones con grupos de interés que permiten protegerse de las inestabilidades políticas que puedan surgir, y que a nivel comercial pueden reposicionar las marcas alicaídas. De esta forma es más probable retener a los talentos (menor rotación de empleados), mejorar los procesos internos y acceder a recursos especiales, lo que en definitiva repercute en un aumento de las ventajas competitivas.

Los principales problemas que enfrentan este tipo de iniciativas se encuentran en el hecho de que existe una gran distancia entre el discurso y la práctica de la RSE. Puesto que aún el tema no se ha penetrado convincentemente en el sector empresarial chileno (mediana y pequeñas empresas) y la desconfianza que provoca dentro de otros sectores de la Sociedad Civil. El hecho de que la publicidad sea un factor importante de las estrategias de RSE es un caso patente de lo anterior dicho. Además, como indica Isabel Vidal (2002: 2) *existe un defecto mayúsculo en la circulación de la información*, pues existen diversos formatos de evaluación de políticas de RSE, lo que dificulta la comparación entre distintas empresas, además de proporcionar la opción para las empresas de emitir sólo la información que las beneficia, siendo que: *“puede haber diferencia entre lo que las empresas quieren comunicar y lo que los stakeholders (consumidores, sociedad civil y gobiernos) les gustaría saber”* (Isabel Vidal, 2002:5).

Como señalábamos anteriormente, este tema además de abrir por sí mismo un abanico de posibilidades para la creación de nuevas formas de Participación Social, ha permitido que surjan bajo su alero una serie de otros focos vinculados no al tema de la empresa propiamente tal, sino que a una tendencia de hacer extensible el concepto valórico de Responsabilidad - a la cual se le adjunta el apelativo de Social – a otros sectores del espectro social, ejemplo de esto queda explicitado en el surgimiento de

temáticas y prácticas de Responsabilidad Social de la Sociedad Civil (RSSC), la cual podemos definirla como “El papel que tienen las organizaciones para identificar y aportar soluciones a problemas de interés público, a través de estrategias e iniciativas ciudadanas inspiradas en valores como la transparencia, la pluralidad y la sustentabilidad en un marco de ética cívica”. (PROHUMANA, Chile). Otro tanto lo constituyen la Responsabilidad Social Universitaria (RSU) y la Responsabilidad Social del Estado, etc.

Esta nueva estrategia empresarial o corporativa se plantea como alternativa y/o complemento a la intervención estatal, y básicamente establece una relación de involucramiento y desarrollo con su entorno, procurando generar relaciones armoniosas con él, todo esto de manera directa. Aquello implica reconocer la existencia y validez de actores sociales que en el pasado parecía enemigos acérrimos, y significa también la generación de instancias de discusión, que siendo aún mínimas, son un acercamiento directo entre la Sociedad Civil y el mismo Mercado.

#### ***ii) Organizaciones de Consumidores.***

Este tipo de Organizaciones pueden ser entendidos como parte de la Sociedad Civil, pero hemos decidido agruparla en la esfera del Mercado pues el principio constitutivo bajo el cual se cobijan, consiste en un de los componentes más característicos del Mercado: el Consumo.

Las Organizaciones de Consumidores, son Organizaciones creadas con el fin de defender los intereses y derechos de sus asociados, así como también de la Comunidad en general. Además estas organizaciones asumen un rol informativo sobre los derechos que los “consumidores” tienen en el proceso de intercambio.

El principio que funda a este tipo de Organizaciones, se basa e la idea de que la Sociedad actual tiene su principal fuente de organización en el Mercado, es decir, tienen detrás la idea de que hoy vivimos en una Sociedad de Mercado. La visión del actor social que se superpone en estas Organizaciones es la figura del consumidor y esta postura es bien resumida por John Kennedy, el 15 de marzo de 1962 en el Congreso de Estados Unidos, en sus palabras: “*ser consumidor, por definición nos incluye a todos*” y sigue “*somos el grupo económico más grande en el mercado, que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas públicas o privadas... pero es el único grupo importante cuyos puntos de vista a menudo no son escuchados*” (en [www.consumersint-americalatinaycaribe.cl](http://www.consumersint-americalatinaycaribe.cl)).

Ciertamente, esta visión de que vivimos una Sociedad de Mercado no es exclusiva de este tipo de organizaciones, pues se entiende que existen – o pueden existir - otro tipo de actores y organizaciones que pueden pensar lo mismo, sin embargo, no necesariamente organizan sus acciones directas desde el principio del consumo ni desde la figura del consumidor. De este modo, se asume el consumo más allá de la idea de que un reflejo o producto de la fuerza de trabajo, es también *un espacio desde el cual se pueden ejercer derechos* (en [http://tomasaustin.webcindario.com/diegortega/diego.htm#\\_ftnref2](http://tomasaustin.webcindario.com/diegortega/diego.htm#_ftnref2)).

Así, este tipo de organizaciones se basa en un tipo específico de Ciudadanía: la del Consumidor. El Ciudadano Consumidor - como vimos con anterioridad - entiende que mediante *el consumo* los sujetos se realizan, se expresan y manifiestan en la sociedad, se integran y son parte de la cultura – ya que en la medida en que consumen participan y aportan a la construcción cultural - y determinan las representaciones simbólicas válidas a seguir, es decir, el consumo determina las pautas valóricas con el cual conducirse y además determina en gran parte el lugar que ocupan los individuos dentro de la estructura social, pues desde esta mirada, el consumo determina en gran medida el estatus social – en términos de la capacidad que tienen los sujetos de adquirir bienes y servicios – el estilo de vida y el prestigio social.

Este tipo de Organizaciones se agrupan siguiendo patrones comunes vinculados con la defensa de derecho de los consumidores. Entre sus tópicos más importantes se pueden mencionar:

- Defensa de derechos a la entrega de una información clara y adecuada a las necesidades de los consumidores.
- Defensa de derechos a la seguridad en el producto consumido.
- Defensa de derechos a la elección de entre una variedad de productos y servicios a precios competitivos.
- Defensa de derechos a ser escuchados por el gobierno en la formulación de políticas de consumo.
- Defensa de derechos a una adecuada reparación ante posibles vulneraciones.
- Defensa de derechos a la información y educación del consumidor.
- Defensa de derechos a la satisfacción de las necesidades básicas.
- Defensa de derechos a preocupación por un medio ambiente saludable y sustentable.

La historia de este tipo de organizaciones en Chile es reciente (nacieron en 1985 con la fundación de la Asociación Chilena de Consumidores, ACHICO) comparada con sus símiles en el contexto internacional que tienen una data de entre 50 y 100 años (en el caso de las Organizaciones Europeas y de Estados Unidos). Sólo en los últimos años estas comienzan a ganar protagonismo mediático y a proliferar en todo el país. De acuerdo con los datos del SERNAC, existen 27 organizaciones formales de consumidores a lo largo del país ([www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)). De estas 27 organizaciones, sólo dos tienen personalidad jurídica: el Consejo nacional de consumidores y usuarios (CONADECUS) y la Organización de consumidores y usuarios (ODECU), con sede en Santiago y Puerto Montt. A ellos se suma la ONG Asesora de Consumidores, ubicada en el mismo local que el CONADECUS, la que entrega asesoría a los distintos casos y organizaciones de este estilo. Las organizaciones regionales que se vinculan con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), suman dieciocho, desde Antofagasta hasta Puerto Aysén, y cumplen la función de informar y asesorar a los consumidores sumándose a las iniciativas del servicio.

Hay que hacer la diferencia entre las Organizaciones de Consumidores que se establecen con el fin de defender los derechos de los consumidores en términos generales, es decir, con un espectro amplio de defensa y que por lo tanto no están acotadas por el tiempo y aquellas que se establecen tras un problema específico, esto es por la persecución, defensa, consecución, o reparación de algún interés específico, de algún derecho (del consumidor) vulnerado (establecido o no dentro de la legalidad).

Estas últimas organizaciones si bien comparten el principio de la defensa de derechos de los consumidores (como el caso del primer tipo de Organizaciones de Consumidores), se diferencian básicamente por la temporalidad y la acotación propia que conlleva la consecución del objetivo perseguido. Ejemplo de este tipo de organizaciones lo constituyen agrupaciones como la “Liga de consumidores conscientes”, que consiguieron con su presión la eliminación del uso del asbesto. Igual situación se da con la “Asociación Nacional de usuarios de Salud” (ANADEUS), unidos desde 1995, con el objetivo de protestar contra el cheque en garantía. Un origen común con la anterior, es la “Asociación de usuarios de Salud”, contra el cheque en garantía y otros abusos (AUSECH). Otro caso emblemático es el grupo Acción contra el fraude financiero, formado por los deudores de la financiera EUROLATINA.

Cabe señalar que el hecho de que alguna Organización de Consumidores nacida bajo la persecución de un objetivo específico, no implica necesariamente que no pueda convertirse en una Organización del primer tipo o que sobreviva luego de la consecución de los objetivos buscados. Lo importante aquí es señalar que el tipo de Participación que se da es por lo general más acotado y mucho



más interesado. Lo lógico es que en este tipo de Organización es que la Participación acabe abruptamente una vez conseguido el objetivo perseguido, o que vaya decayendo en la medida de que el objetivo perseguido se demore en conseguir, es decir, que las acciones se dilaten en el tiempo.

En otro segmento de las agrupaciones de consumidores, se encuentran aquéllas que se separan a las formas de organización tradicional, pues nacen asesoradas y sostenidas por el Estado. Estas organizaciones intentan actuar de frente a canales judiciales a través de acciones legales concretas. Aquí encontramos organizaciones como “Consumidores en Acción” (CONACCIÓN), “El Movimiento Ciudadano Aquí la gente”.etc.

Por último, se encuentran las organizaciones virtuales (<http://www.estudioshistoricos.uchile.cl>), que siguen más bien un patrón informativo hacia los consumidores, una guía de acción para los usuarios para dar un camino a seguir frente a situaciones concretas, o simplemente son espacios de descarga frente a frustraciones o vulneraciones de algún derecho, además se constituyen en espacios de libre expresión que recoge opiniones y críticas sobre los más diversos temas asociados a los actos de consumo. Ejemplo de este tipo de agrupaciones virtuales las encontramos en [www.meenoje.com](http://www.meenoje.com) y [www.defiendeteonline.com](http://www.defiendeteonline.com).

Otro tipo de clasificación podría encontrarse en torno a las temáticas por la que se agrupan las asociaciones. Podemos encontrar por un lado aquellas Organizaciones que se agrupan alrededor de temas relacionados con la adquisición de bienes de consumo material, fundamentalmente electrodomésticos, vehículos, o defensas de servicios. Estos grupos tienen un tipo de Participación de carácter más cortoplacistas y su impacto mediático es más bien bajo. Por otro lado podemos encontrar aquellas Organizaciones vinculadas a campañas de Denuncia Social, que abarcan “temas País” o temas contingentes que preocupan a la Opinión Pública. Estas por esencia son más públicas y masivas y se caracterizan por tratar temas que van más allá del beneficio individual: Ejemplo de este tipo de Organizaciones la encontramos en aquellas vinculadas al área de salud, con el caso de los cheques en garantía; servicios, como el caso telefónica; los aumentos del valor del boleto del metro o de la locomoción colectiva (Transantiago); preocupaciones de tipo ecológico, como el caso de los alimentos transgénicos, y los abusos de las empresas de cobranza y financieras. Lo importante de las Organizaciones que se agrupan alrededor de este tipo de temáticas radica en que *“en algunos de estos casos, más allá de las deficiencias del servicio o de los errores que se cometen o desperfectos que se observan, queda al descubierto importantes falencias como en el campo de la salud y del sistema financiero”* (Op. Cit.).

Ahora bien, junto con estos cambios y como consecuencia de los cambios acaecidos a nivel del Estado y del Mercado parece necesario revisar el cambio en el rol en la esfera de la Sociedad Civil. Este es el punto que revisaremos en las siguientes páginas.

### **C) La Sociedad Civil: El nuevo rol:**

En estricto rigor esta “demanda” por una Sociedad Civil activa, no es nueva, como vimos en el capítulo anterior, ya en los años en que se empezó a escribir sobre ella (Siglo XVII y XVIII en Europa) se abogaba por una Sociedad Civil pujante, participante y veladora de los intereses ciudadanos, y como elemento de contrapeso al poder del Estado. Si observamos su desarrollo durante el siglo XX vemos que este hecho se siguió configurando. Efectivamente durante las décadas de los sesenta en América Latina este elemento fue uno de los elementos más importantes de la estructuración del modelo societal imperante.

Chile es un caso patente de esto. Aún cuando era la esfera del Estado la que configuraba, coordinaba y dictaba las pautas sociales, la Sociedad Civil era también muy potente en términos de agrupación y representación de intereses (básicamente a través de los partidos políticos, los sindicatos y las juntas vecinales) y de presentación de demandas y generación de tensiones y movilizaciones que nacían de su seno en vistas de presionar al Estado por intereses corporativos y gremiales y para generar más y mejor integración. Estas demandas se configuraban a través de las Organizaciones y Movimientos Sociales, las que se expresaban y canalizaban a través del sistema de Partido Políticos-Partidistas y de la Política en términos amplios.

También Chile es un buen modelo para describir lo que sucedió durante la segunda mitad de los setentas y toda la década de los ochenta, por cuanto fue el pionero y el país donde el Neoliberalismo se instaló más firmemente y en donde el Gobierno Militar (en pos de mantener el orden social y de instalar el nuevo modelo socioeconómico) hizo todo lo posible – a través de represión y violencia social, política, simbólica, física y cultural – para que la Sociedad Civil redujera su ingerencia en el acontecer nacional y por tanto disminuyera su Participación Social.

Como también vimos, este objetivo no fue logrado del todo, al contrario, el accionar de la Sociedad Civil durante la época tuvo mucho movimiento, no en términos de injerencia en la toma de las decisiones, pero sí en la organización y en la acción concretas de actividades (a través de la protesta social). En este

sentido podemos decir que esta esfera se concentró dentro una acción política de crítica social al Gobierno Militar y por tanto de resistencia a nivel social, política, simbólica, física y artístico – cultural. Uno de los resultados más notable de esta resistencia lo constituyeron la aparición y/o el cobramiento de importancia de las Organizaciones no Gubernamentales gracias al apoyo internacional (Cooperación Internacional).

Si bien hubo una tremenda articulación a nivel del resto del espectro social a través de Sindicatos, Movimientos Sociales y Partidos Políticos (en forma clandestina y luego dentro de la legalidad), la aparición y proliferación de este tipo de organizaciones, fue uno de los elementos nuevos, característicos y más decisivos de la época a la hora de la vuelta a la Democracia y que en los noventa mantuvieron y siguieron adquiriendo presencia y notoriedad, pero con un tenor distinto puesto que durante los ochentas este tipo de Organizaciones al ser respaldadas por Organismos Internacionales mantuvieron un a postura critica hacia la autoridad, sobre todo hacia el modelo económico. Una vez que durante los noventa la Cooperación Internacional se comenzó a retirar, muchas ONGs comenzaron a desaparecer y otras surgieron (y se mantuvieron) gracias al financiamiento Estatal y en menor medida de la empresa privada.

Esto concuerda lo expuesto en el capítulo anterior. Debemos entender que la Sociedad Civil en América Latina no puede ser entendida ni concebida si no es en referencia al Estado, principio que hasta hoy se mantiene pero con otro enfoque u orientación; lo que si estalla es el modelo de Estado nacional industrializador, por tanto, los cambios o las transformaciones ocurridos en la Sociedad Civil, se deben a esta reorientación. Es decir la Sociedad Civil que estalla es aquélla que se configuraba en torno a este Estado (Nacional Industrializador), por tanto la aparición y la explosión discursiva en la década de los noventa en torno a la Sociedad Civil y la Participación Social tiene que ser entendida con otros parámetros, en referencia a un nuevo tipo de orientación y relación entre Estado y en el Mercado.

Es en este sentido la Sociedad Civil surge como respuesta a la explosión del modelo societal configurado en torno al Estado Nación Industrial. En ese modelo el accionar del Mercado se entendía como dentro de la esfera de las acciones privadas que no correspondían al Estado, dueño y señor de “lo público”.

Lo anterior sin duda cambia a partir de la década de los setenta y sobre todo en los ochenta. Esto puesto que al asumir el Mercado cada vez más el rol de coordinador de las pautas sociales, se va escindiendo de esta visión, se empieza a transformar el sentido de lo público, se moviliza y amplia – dirán algunos – hacia estos sectores privados con y in fines de lucro.

Como vimos, los nefastos resultados en la Región en términos de distribución de la riqueza y Desigualdad Social, hace reflotar la figura del Estado, pero concebido desde otra óptica con otro sentido cada vez más notorio de lo que se entiende por “lo Público”. Durante toda la década de los noventa, las coaliciones políticas de todos los sectores sostuvieron (y aun lo sostienen) un largo debate en torno al papel del Estado en la Sociedad y cual debía ser el sentido de “lo Público” y que a nuestro parecer se resuelve ampliándolo –entre otras cosas - a otros sectores y temáticas sociales, especialmente en lo referente a los temas referidos a la administración (pública), a la cogestión y a la ejecución de Políticas y Programas Sociales. Esto tiene correlación si se lo mira desde el punto de vista del modelo económico en torno a la descentralización y redistribución de tareas por parte Estado hacia el sector privado del Mercado, especialmente en lo referente a los temas de concesionamiento de servicios públicos.

Lo anterior más la aparición de fenómenos que desbordan ampliamente el accionar estatal, hace necesario la aparición de una “nueva” – o al menos otra – estrategia que ayude a crear una nueva fuente de certezas (en tiempo de nuevas incertidumbres).

En efecto, las imperfecciones del Modelo Socioeconómico han ido socavando poco a poco la legitimidad del mismo, agotando los argumentos bajo los cuales se sustenta. Así se hace necesario la búsqueda de una nueva justificación para alimentar el Modelo y seguir el curso o el desarrollo del Capitalismo. De ahí que cobre sentido aquellas definiciones que ubican a la Sociedad Civil con una esfera que no es el Estado ni el Mercado, una esfera que rellena los espacios a los que no llega ninguna de las dos (por falta de interés, incapacidad o por superación temática). Así desde el Mercado se promueven acciones de Participación Social ligadas a la filantropía social y voluntariado y desde el Estado se promueve institucionalizar acciones colaborativas nacidas desde la organización de la base social y se busca promover (dentro de ciertos parámetros que no involucren decisión efectiva en la forma de administrar el poder) la Participación Social (dentro de los márgenes señalados) en aquellos sectores sociales en donde esta es precaria y como formato de desarrollo económico-social. Esto ha significado una pugna constante con aquellas visiones normativas que apuntan a crear una fuente de contrapoder al Estado. En este sentido se puede señalar que uno de los componentes más aparecidos dentro del discurso político durante los últimos años es precisamente el de la Sociedad Civil, Ciudadanía y Participación Social. Lo que interesa es el paso de la democratización política a la democratización social, de ahí el surgimiento teórico ligado a ideologías liberales que hacen hincapié en la cohesión social y la expansión de la ciudadanía.

Esta necesidad de potenciar acciones de la Sociedad Civil se hace especialmente relevante si consideramos el desgaste del sistema electoral en cuanto a la participación de los mentados “ciudadanos”. A modo de ejemplo, si revisamos los datos referidos a la no participación en decisiones electorales, vemos que existe un crecimiento constante de la apatía en las votaciones incluso en personas que cumpliendo con los requisitos para sufragar (inscritas en el sistema o con posibilidad de inscribirse) no lo hacen. Esto nos habla de una crisis de legitimidad del sistema electoral, de representación política (a través de los partidos políticos) y más aún del sistema democrático actual (lo cual no deja de ser una paradoja pues un sistema de democracia representativa como el chileno necesita de representados a quien representar). Si observamos el cuadro N° 6, vemos que en Chile el porcentaje de abstención, nulos y blancos y de no inscritos muestra una tendencia fuerte al crecimiento. Un 37,0 % en las últimas elecciones presidenciales del 2005, lo cual significa un alza de un 7% si se le compara con las de 1999.

**Cuadro N° 6.**

**Porcentaje de NO Participación en decisiones electorales**

	<b>Pres. 2005</b>	<b>Muni. 2004</b>	<b>Dip 2001</b>	<b>Muni. 2000</b>	<b>Pres. 1999</b>	<b>Dip. 1997</b>	<b>Muni. 1996</b>	<b>Pres. 1993</b>
<b>Abstención</b>	12,4	18,3	13,5	13,2	10,6	12,7	12,3	8,7
<b>Nulos y Blancos</b>	3,7	10,8	12,7	8,1	3,0	17,6	11,2	5,5
<b>No Inscritos</b>	25,0	25,0	21,4	20,0	18,7	16,2	15,0	9,7
<b>Total Fuera</b>	37,0	42,0	40,2	36,0	30,4	40,0	30,0	22,0

Fuente: Baños R., en Análisis del año 2005.

Según los datos de este cuadro, en lo que refiere a la participación política, vemos que se ha visto reducida en la población, lo que no se condice con la fuerza o influencia que mantienen los partidos políticos, dentro del sistema de representación (ver gráfico N° 3). Esto a pesar de los últimos porcentajes de NO votación, especialmente en lo que se refiere a las elecciones Municipales (42,0% y 36,0% y 30,0% en los años 2004, 2000 y 1996, respectivamente), y que nos sirven como referente de especial atención para nuestros propósitos dados que es el nivel más cercano con los espacios locales y en donde en la

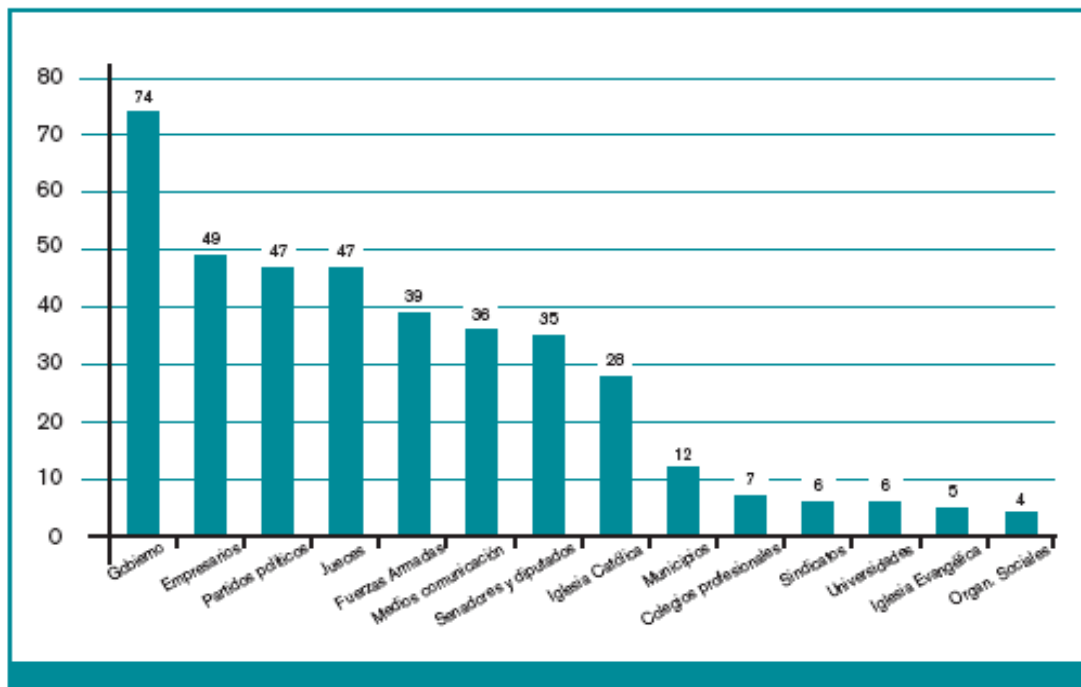
última década más se han abierto espacios y canales de participación, este nivel de NO participación es elevadísimo.

Si observamos ahora los datos respecto de Participación Social en el resto de los canales y espacios sociales, vemos que estos muestran cifras interesantes en su conjunto. Si observamos los datos de la encuesta CASEN del 2000 y 2003 (ver cuadro N° 8), vemos que casi un tercio de las personas encuestadas participan en algún tipo de organización perteneciente a la Sociedad Civil. Esto nos habla un poco sobre una búsqueda por parte de la comunidad de nuevos referentes distintos al del sistema de partidos políticos tradicionales. Así, vemos que existe una potencialidad latente de actores sociales emergentes, que van traspasando los límites de la participación política electoral, y que poco a poco se incluyen en relaciones tanto de cooperación como de conflicto, ya sea con el Estado o el Mercado.

El surgimiento de estas organizaciones a nivel global es indesmentible, según el PNUD (2000) las cifras de las organizaciones en Chile llegaba a 83.386 en el año 2000, entre estas organizaciones debemos destacar la proliferación de ONGs internacionales, Organismos multilaterales y relaciones de cooperación estratégicas entre asociaciones locales de países diversos.

Sin embargo, como bien señala el Informe del PNUD del 2004, a pesar de la existencia de estas numerosas organizaciones, éstas *no se constituyen como instrumentos de equilibrio ni de disputa del poder en la sociedad* – de hecho se les considera como las que *más poder han perdido en el último tiempo y las que menos influencia tienen en la sociedad* (PNUD, 2004: 217). Como vemos en el gráfico las organizaciones que podemos considerar como de la Sociedad Civil, ocupan un discreto lugar en términos de aquellas instituciones que más poder tienen en Chile (ninguno pasa el 10%, si excluimos a las instituciones religiosas, la suma total de sus porcentajes es de un 23%), los primeros lugares lo ocupan el Gobierno (con un 74%), los empresarios (47%), y los jueces (47%).

**Gráfico N° 3**  
**¿Cuáles son las instituciones que tienen más poder en Chile? Multi respuesta (en porcentajes)**



Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Esto resulta paradójico y curioso si pensamos que el 54% de los encuestados está de acuerdo con que organizarse para buscar nuevas formas de hacerse escuchar es la mejor alternativa *cuando las personas con poder no toman en cuenta a los demás* (Op. Cit. Pág. 219).

Por otro lado, se afirma que la existencia de asociaciones o de organizaciones autónomas constituidas voluntariamente en pos de un objetivo común no es sinónimo de una acción colectiva autónoma capaz de vigorizar el sistema democrático. Esto plantea un hecho tremendamente significativo en cuanto a explicar el alto grado de Participación Social que existe en Chile - la segunda de Latinoamérica, según un estudio hecho por la RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA en 7 países, en donde se compara datos del año 2003 y 2004 – y a vez la baja creencia o convicción que existe por parte de los mismos sujetos que se identifican como participantes activos en alguna organización de la Sociedad Civil, en cuanto a la posibilidad real de influir en las esferas decisionales.

Si bien nos encontramos con diferentes estudios en estos últimos tiempos (MIDEPLAN, PNUD, Red Interamericana para la Democracia y Corporación Participa) que tienen por objetivo cuantificar y medir el fenómeno de la Participación, es necesario rescatar la discusión efectuada en el Capítulo I, en cuanto a la disparidad de nociones referidas al mismo concepto: Participación. En todas estas investigaciones no existe una percepción común en lo que se refiere al concepto de Participación Social, de ahí que incluso existan notables diferencias entre uno y otro resultado, pues en definitiva se miden cosas parecidas pero distintas, con énfasis distintos. A esto también se le deben agregar las diferencias en los instrumentos utilizados para medir el concepto (en la formulación del instrumento, la aplicación, muestreo, análisis, etc.).

Sin embargo, para nuestros propósitos no descartaremos los resultados de estas encuestas, puesto que si bien, tienen enfoques conceptuales, muestras y técnicas de aplicación distintas, de todas formas entregan datos del fenómeno, que nos parece interesante tocar. Si vemos los resultados arrojados por la encuesta CASEN de los años 2000 y 2003 (en el cuadro N° 8 y la más representativa en términos de número de casos distribuidos en todo el país) vemos que el porcentaje se mantiene casi idénticamente igual (30.2% en el año 2000 y un 30.3% en el año 2003). Otro hecho interesante es que todas estos estudios muestran una bajísima participación a nivel del ámbito político (0.33% según la Encuesta CASEN 2003) y aún cuando el porcentaje a nivel global es interesante, no implica decir mucho al notar que no existe articulación (o al menos no hay ningún estudio que lo demuestre) entre ellas, lo que indica un evidente aislamiento y falta de contacto o relación entre ellas. A continuación exponemos resultados del Índice de Participación Ciudadana en 7 países de la región efectuado por la “Red Interamericana para la Democracia”, pues es un referente a nivel regional que no existe en otra investigación:



**Cuadro N° 7**  
**% de Participación Política y Social en los últimos 12 meses (2004)**  
**Base: Total Muestra N = 6777 casos.**

	Chile	R. Dom	Argentina.	Perú	México	C. Rica	Brasil	PROM.
<b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA</b>								
Actividades del ámbito político	3.4	26.0	4.2	4.7	6.2	5.9	3.2	7.7
Org. Comunales, del barrio o ciudad	20.1	21.4	9.5	33.3	23.3	16.4	11.0	19.3
Organizaciones como sindicatos	6.7	11.0	4.3	5.3	6.2	7.3	5.9	6.7
Actividades de apoyo a la educación	17.5	15.5	15.0	25.0	12.9	13.0	9.6	15.5
Actividades de gestión pública	2.3	2.0	2.7	1.8	1.5	2.2	2.6	2.2
Manifestaciones públicas	7.2	6.8	8.4	6.7	4.0	4.4	7.4	6.4
Actividades cívicas como ONGs	2.9	4.9	6.7	1.4	2.8	3.6	4.5	3.8
<b>PARTICIPACIÓN SOCIAL</b>								
Org. religiosas o actividades religiosas	31.3	49.4	17.8	26.4	18.8	31.0	19.6	27.8
Club deportivo o actividades deportivas	20.4	17.8	21.6	22.6	17.4	11.3	7.4	16.9
Actividad de beneficencia o voluntariado	36.3	17.6	17.4	3.4	18.1	15.5	19.1	18.2
Actividades artísticas o culturales	13.0	5.5	13.5	8.1	5.7	5.2	4.8	8.0
<b>*PROM.</b>	14.6	16.2	11.0	12.6	10.6	10.5	8.6	

Fuente: Red Interamericana para la Democracia. 2 004.

\* Esta encuesta fue aplicada en las principales ciudades de de Argentina, Chile, Perú, Brasil, México, República Dominicana y Costa Rica. La muestra fue Probabilística al nivel de hogares y personas y la unidad final fue a través de contacto telefónico a excepción de Perú y República Dominicana.

Ahora bien independientemente de los resultados, creemos que a pesar de existir una alta Participación Social (cerca de un tercio de la población según la encuesta CASEN, un 55% según el PNUD 2003), en nuestro país, no existen grandes muestras o resultados que evidencien situaciones concretas de articulación de acciones colectivas que incidan en las esferas decisionales y que generen

poder en el sentido normativo de tejido social que se contrapone y salvaguarda los intereses de privados ante la acción estatal, al menos no la totalidad de la Sociedad Civil. También todas las distintas cifras de los distintos estudios mencionados muestran que la participación por separada en cada una de las distintas dimensiones y tipo de organizaciones es baja.

De ahí la idea de una jerarquía dentro de la Sociedad Civil, con organizaciones de primer orden que tienen recursos e injerencia en el quehacer nacional; otras de segundo orden que les interesa tener incidencia y buscan generar empoderamiento pero que ven sus intenciones mermadas por falta de recursos (materiales y humanos) y por su poca conexión con redes de poder y su baja articulación con otras organizaciones (debido entre otras cosas a la dependencia de financiamiento Estatal y privado y su lógica de competencia de fondos, que provoca el enfrentamiento constante entre las organizaciones); y organizaciones de tercer orden que se rodean de un principio más bien asistencial en su intervención, esta caracterizado por concentrar la mayoría del voluntariado y según nuestra propuesta más que pertenecer a la Sociedad tienen el potencial de serlo pues o buscan generar cambio social, ni generar poder “para” ni poder “con”, es decir no busca ni incidir ni impactar dentro de los espacios de poder en los que se desenvuelven.

Esto nos hace cuestionarnos sobre el sentido que tiene la Participación Social y de la solidez de la actual Sociedad Civil en términos de organización y acción conjunta en pos de ser contrapeso al Estado, de las orientaciones plasmadas por éste (Estado) en las Políticas Sociales que tratan de impulsarla (a la Sociedad Civil y la Participación Social). Aún cuando se debe reconocer que no existen estudios disponibles que señalen específicamente cuál es el peso o la influencia que tienen estas agrupaciones u organizaciones en las decisiones o en la elaboración de las Políticas Sociales. Algo se puede inferir a partir del informe del PNUD del 2004, aún cuando no es su objetivo central.

De hecho en este informe (PNUD) se señala que *el 63% de los encuestados* (en el año 2004) *está de acuerdo con que el problema en Chile es que las personas no son capaces de exigir ellas mismas sus derechos* (Op. Cit. 220). De ahí que no parece raro encontrar también un alto sentimiento de vulneración, desamparo y desprotección, ejemplo de esto lo constituye el 60% de los entrevistados en la Encuesta PNUD del 2004 que señalan sentirse desprotegido frente los abusos, excesos y fallas de las empresas, ni que el 80% de los encuestados creen que *las empresas de servicios básicos, telecomunicaciones y reparación tienen poco interés en atender los reclamos de los consumidores* (CERC 2003 en PNUD 2004), ni que la mitad de los sujetos cuestionados por la misma encuesta *NO crea que*

*tendría éxito si reclamara frente a una mala atención en un servicio público o una empresa privada (Op. Cit.: 220).*

**Cuadro N° 8**  
**Porcentaje de participación en organizaciones sociales CASEN años 2000 y 2003**

¿Participa Usted en alguna de las siguientes organizaciones?	2000		2003	
	Tipo de organización	%	Tipos de Organización	%
	Junta de Vecinos - Unión comunal	7,00%	Organización de vecinos	5,01
	Comité de Adelanto	0,30%	Centro de madres	0,53
	C. de Madres, Talleres de mujeres, Talleres laborales	0,90%	Grupo de mujeres	0,42
	Organización Juvenil	0,60%	Centro de alumnos o federación de estudiantes	0,24
	Club Deportivo y recreativo	6,00%	Club deportivo y recreativo	6,58
	Organización artístico y cultural	0,60%	Agrupación cultural o de creación artística	0,88
	Política (Partidos políticos)	0,30%	Grupo de juegos, hobby o pasatiempos	0,97
	Religiosa	9,40%	Partido político	0,32913
	Beneficencia y/o Voluntariado	0,60%	Grupo religioso o de iglesia	10,16
	Asociación Gremial, Colegios Profesionales, Agrupación de empresarios	0,40%	Organización de voluntariado	0,57
	Grupos de Salud	0,10%	Colegio profesional	0,21
	Organizaciones de Adultos Mayor	0,90%	Agrupación de empresarios	0,15
	Organizaciones de Personas con Discapacidad	0,00%	Grupo de salud o autoayuda	0,16
	Organizaciones Solidarias	0,30%	Organización de adulto mayor	1,10
	Comités de allegados - Comité habitacionales	0,40%	Organización de personas con discapacidad	0,08
	Organizaciones de Padres y Apoderados	1,10%	Centro de padres y apoderados	0,90
	Comité agua potables - Comunidades de agua	0,10%	Organización campesina, grupos de adelanto rurales	0,18
	Sindicatos	0,30%	ONG, fundación o corporación	0,12
	Otra	0,90%	Agrupación o asociación indígena	0,38
	No participa en ninguna	69,80%	Sindicato	0,43
	No responde	0,00%	Cooperativa, taller productivo o microempresa	0,15
	Total	100,00%	Otra	0,67
			No participa en ninguna	69,69
			No contesta	0,063711
			Total*	100

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos arrojados por las Encuestas CASEN del 2000 y 2003.

\* Los resultados corresponden a la población expandida.

Esto nos habla de varias cosas, en un primer momento de un desbalance, de una precaria conexión, entre lo que nos muestran los números con respecto a la participación existente en la Sociedad Civil y el real aplomo que esta poseen a la hora de participar e influir en las esferas de poder, lo que trae como consecuencia inmediata una puesta en tela de juicio de las posturas que ven actualmente en la Sociedad Civil, como un tejido asociativo que se contrapone como poder al Estado.

En segundo lugar vemos que existe una percepción a nivel de la base social con una mirada cada vez más nefasta, pesimista y desacreditada hacia la acción colectiva y que a nuestro juicio tiene directa relación con un cambio valórico proveniente del modelo socioeconómico que llama a un individualismo exacerbado y que se escuda tras la necesaria estabilidad que debe tener la gente en sus trabajos debido a fenómenos como el consumismo y el endeudamiento, lo que los obliga a destinar poco tiempo a acciones colectivas en las cuales ya no se cree. A modo de ejemplo al año 2004, *la deuda de los hogares representaba cerca del 44% de su ingreso disponible, comparado con el 34% de fines de 2000*, lo que traducido en términos monetarios equivalen a \$14 mil millones en marzo de 2004, equivalente a cerca del 28% del PIB. (Ainzúa 17/09/04, en [www.granvalparaiso.cl](http://www.granvalparaiso.cl)).

Esto a nuestro entender, en conjunto de fenómenos como la precarización del empleo - *entre 1997 y el 2003 se crean en Chile empleos a un ritmo de 12,9% mientras que se destruyen a un 13,2%, lo que arroja una caída neta de puestos de trabajo en el período* (Ruiz, C. Op. Cit.: 54) - la crisis de los Movimientos Sociales tradicionales (campesino – obrero, estudiantil, sindical, etc.), han provocado una deslegitimación creciente del accionar colectivo, y un temor – también creciente – a la organización y acción colectiva, hecho que se refleja en la afirmación del PNUD (2004) en el sentido de que *no hay diferencias sustantivas entre quienes participan activamente en organizaciones sociales y quienes no lo hacen: ni en su valoración de la acción colectiva, confianza social ni miedo al conflicto* (Op. Cit: 219), hecho que se vuelve más significativo si nos atenemos al gráfico expuesto más arriba en donde vemos que las organizaciones más básica de la comunidad, aquella en la que tienen más contacto y posibilidad de participación y la que más podría vincularse a las acciones cotidianas sólo superan en nivel de influencia a los supermercados.

Si seguimos las líneas entregadas por el mentado informe vemos que a partir del análisis estadístico se construye una tipología explicativa sobre el sentido que las personas le otorgan a la Participación Social y que a nuestros propósitos ayuda a entender la forma en que se da la acción participativa y por tanto se convierte en un referente de cómo se configura la relación de dominación y

justificación al interior de la Sociedad Civil, en otras palabras nos ayuda a explicar parte de nuestra hipótesis en torno a la jerarquización - en términos de poder e influencia sobre las esferas decisionales - que se da dentro de esta esfera. Así a partir de la información obtenida en la encuesta PNUD 2004 se identificaron tres grupos de sentidos de la Participación: 1) Participación como defensa de derechos; 2) Participación comunitaria –solidaria; 3) marginados<sup>12</sup>.

1) Participación como defensa de derechos: Esta tipología constituiría el 23% de la población de la muestra encuestada. Se caracterizan por *su gran disponibilidad a la defensa de derechos, ya sea a través de la acción (individual o colectiva), la dirigencia o la participación en actividades reivindicativas* (PNUD. Op Cit. Pág. 221). La mayoría participa en organizaciones sociales y a realizado acciones coordinadas frente a un problema. Es un grupo donde se concentra mayoritariamente jóvenes entre 18- 24 años de nivel socioeconómico medio-alto y alto, de sector urbano de regiones, son muy individualizados con *una amplia autonomía para decidir por sí mismos los valores y relaciones con los que construyen sus vidas, sin considerar los referentes tradicionales* (Op Cit.). Políticamente son cercanos a la izquierda o no tienen preferencia, creen en la democracia, no temen al conflicto, confían en la acción colectiva como herramienta para conseguir sus intereses y ven en el reclamo un instrumento útil para la resolución de demandas no satisfechas (ante instituciones públicas y privadas) útil para la resolución de demandas no satisfechas (ante instituciones públicas y privadas) Son personas informadas, del acontecer cotidiano y la contingencia política, tienen buena entrada dentro de la globalización, pues manejan herramientas tecnológicas (Internet, computadores e inglés). Poseen alta valoración personal y un alto poder subjetivo, tienen un nivel de estudio y de crédito *adecuados para realizar sus proyectos, y tienen una red familiar y de amigos que los apoyaría en sus actividades* (Op. Cit: 222).

2) Participación Solidaria – Comunitaria: Son el 44% de la muestra encuestada y se distribuyen en todos los grupos etéreos y socioeconómicos. Se identifican como un grupo que participa activamente en organizaciones sociales (la actividad más alta la constituye un 26% en grupos religiosos). Se caracterizan más bien por un sentido de Participación basado en la experiencia simbólica que en *una intervención política en la sociedad para defender sus derechos o desafiar a la autoridad* (Op. Cit). Se orientan más a la participación centrada en la coordinación o cooperación con los dirigentes más que en la *actividad pública (solidaria o de utilidad colectiva)*, y tienen una baja tendencia a *la acción orientada al reclamo y la dirigencia* (Op. Cit).

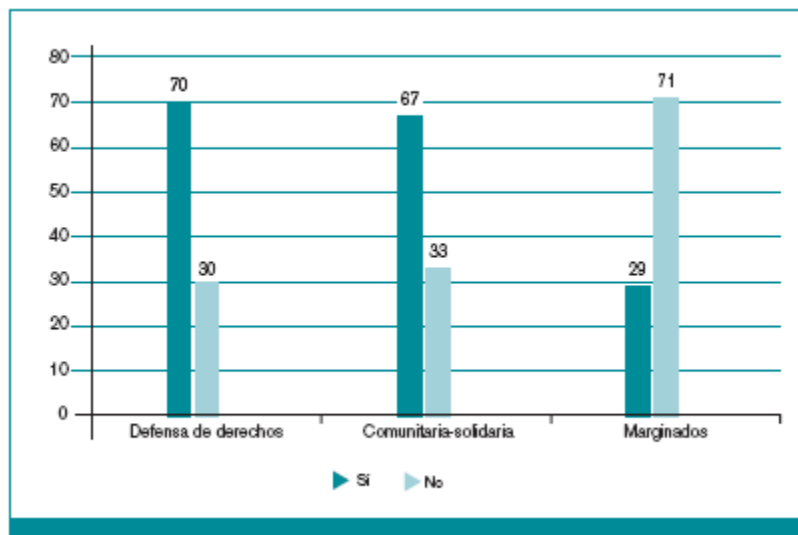
---

<sup>12</sup> La definición de las tipologías, fueron ordenadas en función de un conjunto de variables referidas a la disposición a participar en organizaciones sociales, o en acciones individuales o colectivas de defensa de derechos, y a la disposición a hacerse cargo de organizar alguna actividad pública. (PNUD 2004: 221).

3) Marginados: Tienen una nula valoración de la acción colectiva y de defensa de derechos. *Representan el 33% de la muestra encuestada, y sólo el 29% de ellos declara participar en organizaciones sociales* (Op. Cit). Son pocos los que participan y lo hacen de forma pasiva. El 82% no estaría dispuesto a asumir ningún tipo de responsabilidad organizadora. Es un grupo con mayor presencia de mujeres mayores de 55 años con *educación básica incompleta o inferior*. Son de *nivel socioeconómico bajo y medio-bajo* (Op. Cit.: 223). Le tienen miedo al conflicto (ante uno prefieren “cuidar la pega”), se definen sin orientación política y sin interés en estar informados al respecto. *Se sienten impotentes frente a los problemas en el mercado o los servicios públicos*.

**Gráfico N °4**

**Participación en organizaciones, según tipo de participación (porcentaje)**



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Según esto vemos que el carácter y la calidad de la acción participativa y de las organizaciones que son parte de la Sociedad Civil dependen de la convergencia de distintas variables: como el nivel de educación, el estrato o grupo socioeconómico, el acceso a la información, la cultura política, la calidad del empleo, etc., y que a nivel secundario nos habla – tangencialmente - nuevamente del problema de la Desigualdad (los grupos que más participan son jóvenes de estrato social medio-alto, con alta educación, acceso a la cultura y a la información; y los grupos que menos participan y valoran la acción colaborativa son mujeres mayores de 55 años de estrato socioeconómico bajo , con bajo nivel educacional).

Así las organizaciones formadas por grupos que entienden la Participación como defensas de derechos deberían tener más posibilidades de Organización Colectiva (pues la valoran más) y de incidir efectivamente en las esferas de poder, pues tendrían más herramientas y medios para hacerlo (buen nivel de contactos, medios económicos suficientes para no desprenderse del miedo a la pérdida de la fuente laboral, buen manejo y acceso de TICS, mayor educación, mayor cultura política, etc.). Por otro lado y tal como lo refleja el Gráfico N° 5, la percepción de los sujetos sobre sus mismas aptitudes y capacidades implican una actitud distinta a la hora de enfrentar eventuales conflictos y organizar y crear acciones y movimientos que apunten a la disputa de poder y a la influencia en las esferas decisionales.

Este punto es interesante puesto que nos muestra diferencias drásticas en torno a las posibilidades de de Movilización y Organización Social, pues nos indicaría que éstas se desarrollaría en primer lugar por una suerte de dominio temático, es decir, la Movilización y la Acción Colectiva estaría caracterizada por detonarse por ciertos temas que dentro de la Opinión Pública surgen como importantes (temas ecologistas, femicidio, maltrato familiar, derechos sexuales, desempleo, vivienda, salud, etc.), por sobre elementos como pertenecer a una clase o grupo en común con límites claros y propios. Se observaría una apertura de las temáticas y de los objetivos, sin embargos carentes de unidad y de un relato articulador, todo lo cual concuerda con la percepción de crisis y diversificación a nivel de los Movimientos Sociales, especialmente durante la década de los noventa.

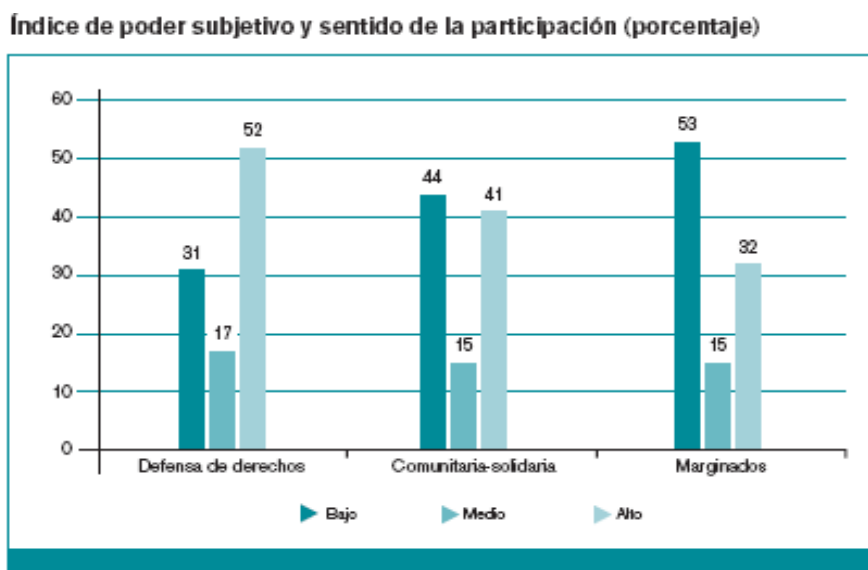
En definitiva compartimos las apreciaciones efectuadas por el PNUD en el sentido de que no pareciera existir una relación clara entre la existencia de “asociaciones” y la capacidad o disposición para articular, defender y movilizar sus intereses; es decir, de actuar como Sociedad Civil, lo que nos habla de lo débil del carácter que la Participación Social presenta en Chile. A pesar de la disposición a participar y de actuar colectivamente, a la hora de poner en práctica el discurso es visto como poco favorable y como una pérdida de tiempo (sólo un 12% se ha organizado alguna manifestación por un problema). Así *el 77% de las personas ha tenido una baja o nula participación histórica en la realización de acciones individuales o colectivas vinculadas a la defensa de sus derechos* (Op. Cit.: 223).

Por otro lado vemos que existe una fuerte correlación entre la valoración de las habilidades personales y la disposición a actuar colectivamente. *La disposición a participar en la defensa de derechos está asociada a la percepción de que se dispone de un mayor poder personal. Por el contrario, los marginados de la participación se ven a sí mismos como sujetos carentes de capacidades personales para la acción* (Op. Cit.: 224), hecho que no deja de ser preocupante especialmente considerando que nos



encontramos frente a un Modelo Societal que promueve – y seguirá promoviendo pues necesita la participación de los sujetos a través de la fiscalización, proposición y cogestión de acciones ciudadanas que se complementen con las acciones llevadas en paralelo y en conjunto con el Estado – a través de las Políticas Sociales y acciones en general en donde la Participación Social (aunque sea limitada, controlada, o coartada) es vital, para mantener la legitimación y la dominación del Modelo. ¿Qué pasa entonces con un modelo que promueve la Participación Social en las Políticas Sociales, si las personas que deberían ser parte de esta participación no confían o no creen en la acción colectiva? Estos datos ponen en duda la calidad de la Participación que se da en Programas que promueven la cogestión. ¿Quiénes participan en estos Programas? Son buenas preguntas y que a vuelo de pájaro se condice con la queja eterna de las organizaciones y que dice relación con la poca rotación de los dirigentes y que siempre participan las mismas personas, más eso es un tema para otra investigación.

**Gráfico N °5**



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Ahora bien, este continuo y creciente desempoderamiento encuentra, a nuestro entender, en gran parte explicación, como decíamos, al bajo nivel de notoriedad de la acción colectiva en especial los Movimientos Sociales en la década de los noventa, producto – como mencionamos - de la intromisión y el afianzamiento de patrones valóricos culturales del sistema socioeconómico imperante que llama a una individualización creciente, lo que a su vez tiene fuente de explicación centrada en el cambio de foco en la forma de integración, la cual se cristaliza a través de lo atractivo y absorbente que puede resultar el consumo y el Mercado.

Asimismo, dentro de la misma línea debemos agregar, la apuesta y la propuesta de las autoridades estatales y de gobierno por mantener “encarrilada” (potenciándola, pero manteniéndola dentro de espacios institucionales desconectados de la acción política y depreciando, o dándole un tinte negativo a los movimientos y movilizaciones sociales) la acción de la Sociedad Civil en una dirección con una conducción abordable, evitando o equilibrando conflictos sociales en el país. Todo esto se hace a fin de salvaguardar una determinada imagen de país, entregando al menos la apariencia de tranquilidad o estabilidad social dentro del territorio, necesaria para mantener motivado a los inversionistas del exterior (y del interior). Lo anterior hace necesario que nivel interno sea imperioso mantener consolidado a nivel político, protocolos que privilegien la política de consenso que mantengan y extiendan la dominación imperante; en otras palabras, mantener una Participación Social funcionando pero funcional, es decir, dentro de los márgenes de una institucionalidad determinada que vele por el no desbordamiento de las demandas nacientes desde la Sociedad Civil. Esto es lo que algunos autores denominan como “Gobernabilidad”.

En sus versiones más simples y amplias este concepto haría alusión a “el buen gobierno”, actualmente, en sus versiones más prácticas esta idea hace referencia a *los límites de la democracia a efectos de contener o neutralizar los conflictos sociales* (Garcés, M., y Valdés, A.: Op. Cit: 10) y que podría resumirse con la frase hecha famosa por S. Huntington de: *“Poca democracia permite consolidar la gobernabilidad; mucha la desestabiliza”* (Op. Cit.). Esto implicaría mantener disciplinada a la Sociedad Civil bajo el alero de un Estado de Derecho. De aquí que las palabras de Gabriel Salazar tengan sentido en cuanto a:

*“los gobiernos que gozan de baja legitimidad necesitan manejar con prudencia las políticas de “participación” y por otra parte, que el óptimo de la gobernabilidad “es aquella que, entre el Estado y los ciudadanos, establece un subsistema electoral para elegir los representantes y un subsistema de negociación para resolver los conflictos públicos y privados.”* (Salazar, G. en Op. Cit.: 10).

Ahora como hemos señalado en diversas oportunidades a lo largo de estas páginas, las reformas acaecidas en el Estado durante la década de los ochenta y de los noventa han provocado variaciones en la Sociedad Civil que incluso entran en contradicción con la lógica de promoción que ha surgido desde el Estado, esto puesto que esta noción de gobernabilidad – entendida como disciplinamiento social – *puede*

*oponer desde los movimientos sociales o las comunidades locales otros modos de concebir "el buen gobierno"* (Op. Cit.), es decir, fracciones de la Sociedad Civil pueden tener una idea distinta y lejana de lo que los sectores dominantes y de la misma autoridad entienden por "buen gobierno"<sup>13</sup>.

Por otro lado, tal como señalan los autores (Garcés y Valdés), la tendencia que se ha producido – durante los noventa y lo corrido de la década - sobre todo en el ámbito local, ha sido resaltar el accionar estatal en criterios técnicos para la modernización y descentralización del Estado así como para enfrentar la superación de la pobreza.

En un nivel más generalizado en América Latina, se ha impulsado un tremendo proceso de descentralización al interior de los Estados, sin embargo esto no se ha convertido en avances significativos en los procesos de democratización social, especialmente en el ámbito local, esto salvo las notables experiencias de los presupuestos participativos en Brasil. Sin embargo a nivel general, la mayoría de las experiencias e intentivas han chocado con las prácticas jerarquizadas y burocráticas de la institucionalidad a cargo – en este caso los municipios - y que en no pocos casos han decantado en una reaparición e intensificación de clientelismos y caudillismo en la Región. Chile no es una excepción a esta realidad y se ve reflejado en todos los niveles de Participación Social, pero es más notorio en el caso de la Juntas vecinales y Organizaciones comunitarias. Esto no deja de ser importante, sobre todo si consideramos la oferta estatal existente en la actualidad en torno a la Participación Social, sobre todo con lo que tienen que ver con Programas que distribuyen recursos monetarios.

John Durston (2005), genera un análisis a propósito del tema del caudillismo y el clientelismo presente en el país, en el quehacer cotidiano de las organizaciones de base y su relación con las autoridades políticas. Una de sus principales hallazgos es el hecho al que hacemos referencia en cuanto a la pobre calidad de la Participación Social y a lo extendido de estas prácticas sobre todo en las zonas rurales de Chile.

Así en las Organizaciones Sociales, no es extraño encontrarse con personas que son multidirigentes, que generan una "carrera" dirigencial a nivel basal y viven a costa de esto. Son los intermediarios entre la estructura política, la institucionalidad y la base social. Se vuelven expertos de la localidad, y en este sentido más que abrir y generar espacios, más que motivar a la tarea de potenciar

---

<sup>13</sup> Un buen ejemplo contingente de esta hecho lo encontramos en el caso chileno de la denominada "Revolución de los Pingüinos" haciendo alusión a Movimiento secundario y a las movilizaciones producidas en mayo del año en curso (2006)

la Participación, lo que provoca este tipo de prácticas es el cierre y el desgaste de la acción colectiva, se produce un descrédito y se fragmenten aún más los lazos comunitarios, disminuye y debilita a las Organizaciones de la Sociedad Civil, puesto que reduce la participación y a los que quedan los hace más dependientes y en definitiva provoca un crecimiento del clientelismo en la misma tarea impuesta desde las instituciones del estado - como meta a superar - en términos de ejecución conjunta de los programas sociales.

Esto no habla en un primer momento, de un déficit importante a nivel de las estrategias de descentralización en el Estado, en el sentido de una creciente división y reasignación de los roles y tareas, sin embargo la forma de organizar el trabajo y las prácticas culturales que esto conlleva siguen intactas, es decir hay un desfase entre las reformas aplicadas en cuanto a la reasignación de roles y la cultura organizacional al interior de las instituciones, lo que en definitiva nos habla de la forma de concebir y hacer Política en estos espacios.

En segundo lugar y directamente ligado a lo anterior nos encontramos con un déficit en el discurso de Participación Social y Ciudadanía y su incorporación en los Programas Sociales<sup>14</sup>, en cuanto no consideran la precaria realidad que viven la mayoría de las organizaciones sociales, no sólo en recursos materiales, sino que también en la preparación (en términos de acervo de conocimientos) de sus miembros. Esto es no consideran el déficit de las capacidades y liderazgo presentes en las Organizaciones (incluyendo la de los espacios institucionales) e iniciativas ligadas – sobre todo - a los espacios locales.

Esto no es un tema menor ya que si revisamos los postulados teóricos allegados al Capital Social y la Asociatividad, vemos que promueven una forma de hacer, administrar y gestionar las cosas, que implican tener una Participación sustantiva de los miembros de las organizaciones, pero lo hacen manteniendo el sentido individualista propio de las empresas privadas.

Esto además directa relación, entre otros componentes, como el estilo de liderazgo presente en estas organizaciones. Comúnmente esta idea se centra (y se queda) solamente en la noción del carisma es decir, por cierta característica personal que hace del líder una persona demasiado atractiva para el grupo u organización. De ahí que surjan además liderazgos antidemocráticos con una figura central y

---

<sup>14</sup> No es un tema menor puesto que las teorías y tipologías se hace sobre situaciones deseadas o ideales que se quieren llegar, más no consideran lo que existe concretamente en las distintas realidades que viven las personas y organizaciones que generan acciones colaborativas.

fuerte (por ejemplo: estilos autoritarios, paternalistas o “sabelotodos”) que propician la aparición y la práctica de caudillismos y clientelismos y que dificultan la participación, o la convierten en la simple suma o agregación de intereses y voluntades para tratar determinadas temáticas. En este sentido no se fomenta la generación de poder con otros, no se genera empoderamiento (empowerment), sino que la Participación Social se enfoca únicamente hacia acciones voluntarias (construir casas de material ligero, o de clubes filantrópicos o de sociedad) y se le quita la noción política a la Participación.

Esto tiene también implicancias en la forma de hacer política, a lo que se debe sumar una *deficiencia en la limitaciones de recursos humanos calificados* (a nivel de las organizaciones y de los mismos funcionarios públicos) *para llevar adelante labores de manejo de recursos financieros en forma ordenada y transparente* (Rivera y Levi. 1997, en Op. Cit. 11). Esto en su conjunto, nos parece que trae a colación una de las paradojas más grande en cuanto a la tentativa de articulación colectiva y de la Participación Social y que dice relación con la disfunción que se presenta entre las experiencias y organizaciones (de tipo asociativo, con fines de desarrollo productivo o social enmarcadas dentro de paradigmas de Desarrollo Local) que son impulsadas de alguna manera por los organismos que el Estado ha destinado para ello, la empresa privada (a través de prácticas de RSE) y el real éxito y mantención en el tiempo y solvencia de estas.

Esto a nuestro juicio tiene que ver con la lógica que acompaña a estos “emprendimientos” y que se conecta con dos cosas:

- 1) *la forma en que se entrega el impulso y el financiamiento*: el cual se hace en base de impulsos través de subsidios acotados en el tiempo, que en determinado momento se terminan, haciendo aparecer las deficiencias de formación y de capacidades mencionadas.
- 2) *La lógica de Mercado que se pretende instaurar dentro de las organizaciones*: lógica que se orienta a convertir o hacer funcionar como empresas a las Organizaciones Sociales promoviendo la principios de competencia, oferta y demanda, eficacia y eficiencia (maximizando las utilidades minimizando en la utilización de recursos materiales), en desmedro de la calidad e importancia de las acciones que se realizan.

Esto puede ayudar a explicar la frustración y deslegitimación del accionar colectivo y de la Participación Social, lo que no deja de ser llamativo y lleva a pensar en una contradicción creciente que

decanta en una especie de acción “de articular para desarticular”, que en último caso podría explicarse bajo el precepto de gobernabilidad.

En este contexto cobran sentido las posturas que abogan por la necesidad de desarrollar en paralelo tanto la transformación social con la transformación personal. Esto implica incluir en el análisis elementos que contengan componentes motivacionales que los sujetos tienen a la hora de actuar, esto pasa también por considerar elementos de lidian cotidianamente con los supuestos racionales y que dicen relación con elementos culturales, ideológicos, valóricos y espirituales. En este sentido la Ciudadanía debe superar la promoción única del avance material y debe entender que la obtención de derechos - entendida como aseguramientos de aspectos tangibles e intangibles - no es suficiente para el Desarrollo de las comunidades. En este sentido el proceso de desarrollo se ocupa tanto de la transformación de los individuos como de las estructuras sociales que crean los miembros de la sociedad (ISGP: 2).

A fin de avanzar en la caracterización de la Participación Social durante la década de los noventa y en lo que va corrido de esta década, realizaremos una revisión de la oferta estatal de las actuales instancias de Participación a nivel local que contempla el ordenamiento jurídico chileno, a fin de establecer algunos criterios que junto con todo lo anterior expuesto nos permitan entrar a generar conclusiones.

### CAPITULO III.

#### IX.- EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL A PARTIR DE LOS NOVENTAS:

Para empezar este apartado hay que entender el contexto que precede a la realidad social chilena durante los noventas. Así debemos empezar por entender como fue la vuelta democrática que se concretó definitivamente en el año 1990, luego del Plebiscito del diciembre de 1989. Sin embargo, a diferencia del resto de los países de la región en especial Argentina y Uruguay, se desarrolló bajo las premisas y los enclaves formateados por el mismo Régimen Militar a través de su propio “calendario institucional”, lo cual fue uno de los elementos más característicos de este período y que incluso hasta el día presenta sus embates.

Al principio de dicha década, el contexto político se encontraba sujeto a una fuerte tensión entre los militares y el gobierno de Patricio Aylwin, producto de esto y en pos de dar credibilidad y gobernabilidad al país, se produjo una progresiva exclusión de los "Movimientos Sociales" en el proceso mismo de la transición<sup>15</sup>:

*Tal fue el caso de las Agrupaciones de víctimas de la represión y más ampliamente del movimiento de Derechos Humanos. Otros movimientos, finalmente, de raigambre histórica, como el sindicalismo que apostó más a la negociación política fue paulatinamente ignorado para asuntos relevantes de la reforma a la legislación laboral o de definición de políticas económicas. (Garcés, Valdés.: Op. Cit: 15).*

Siguiendo la propuesta de estos autores, además de los elementos señalados hasta ahora, se debe incluir los procesos de modernización del Estado. Así el proceso de redemocratización queda supeditado y relegado a las negociaciones para avanzar en las reformas constitucionales, y al proceso de modernización de los servicios del Estado y la Descentralización política y administrativa. Otro aspecto que podríamos retomar en este punto es el sentido que le da M. A. Garretón (2001) al respecto de la distinción que realiza de la democratización política y la democratización social. La primera dice relación con aspectos ligados a los componentes “formales” de la política, como por ejemplo, los cambios en la

---

<sup>15</sup> A pesar del avance institucional del Movimiento Feminista, que instaló la temática de género en la agenda de Modernización del Estado.

Constitución. El primero es la construcción de democracias políticas desde regímenes no democráticos. En este sentido, el autor identifica en las últimas décadas se ha dado tres tipos de procesos de democratización:

*El primero son las fundaciones democráticas, es decir, creación de un régimen democrático en países donde nunca existió antes propiamente una democracia desde regímenes oligárquicos o patrimoniales o desde situaciones de guerra civil, insurrecciones o revoluciones, como es, principalmente el caso centroamericano. El segundo son las transiciones, paso a regímenes democráticos desde regímenes de dictadura militar o civil formales, caso principalmente de los países del Cono Sur. El tercero son las reformas, es decir, procesos de extensión de instituciones democráticas desde el poder mismo, presionado por la sociedad y la oposición política, como es el caso mexicano. (Garretón, M. A. 2001: 26).*

Ahora bien, si revisamos lo que ha sucedido a raíz de los cambios e la constitución, vemos que esta no ha dejado de ser a lo menos decepcionante. Durante todo los noventa se mantuvieron os enclaves autoritarios heredados del Régimen Militar, como por ejemplo en el Senado (un cuarto del Senado no era elegido democráticamente sino designado por diversas autoridades del Estado, principalmente vinculados a otros enclaves autoritarios), el Consejo de defensa del Estado, el Consejo de Seguridad Nacional (que asegura la tutela militar sobre el poder civil en momentos de crisis), los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas no podían ser removidos por el jefe de Estado, un sistema electoral "binominal" que impide (hasta el día de hoy) el acceso al parlamento de las minorías (permitiendo de paso que la derecha con un tercio de los votos asegure su mayoría en la Cámara Alta) y, *cualquier reforma constitucional requiere de una mayoría imposible de reunir por las fuerzas democráticas.*(Garcés, Valdés. Op. Cit.: 15).

En cuanto a la Modernización del Estado y los servicios públicos, se siguió con la lógica privatizadora de las empresas estatales, comenzadas en los ochentas, en especial en lo referente a los sectores de servicios. En cuanto a lo referente al sistema de elección de autoridades, el mayor logro lo constituyó el cambio en la Constitución que permitió la elección democrática de Alcaldes y Concejales. No obstante, *se limitaron las posibilidades de expresión de los Consejos Económico Sociales (CESCO) en que tenían representación las organizaciones sociales comunitarias* (Op. Cit. 16).



Un papel relevante lo constituyó el Gasto Social, el cual a pesar de no ser mayor que el presentado en décadas anteriores constituyó una herramienta importante por parte los Gobiernos de la Concertación, destinados "pagar la deuda social" con los más pobres y producir "desarrollo con equidad", lo cual - como ya revisamos - puede ser debatida y puesta en tela de juicio. Además todo este período estuvo caracterizado por una creciente tecnocratización del actuar estatal, los espacios participativos y la concepción y aplicación de políticas públicas (políticas de expertos para expertos, aplicadas por expertos sin derecho a discusión ni réplica).

Ahora bien, en cuanto al tema de Participación, en el año 1999 el entonces candidato a la Presidencia Ricardo Lagos Escobar firma el "Acuerdo por la Participación Ciudadana y el fortalecimiento de la Sociedad Civil" que recoge un conjunto de planteamientos formulados por diversas organizaciones ciudadanas. En esa oportunidad se formularon una serie de hitos relevantes que a continuación exponemos a partir de la exposición realizada por el sitio web, [www.portalciudadano.cl](http://www.portalciudadano.cl):

*El 5 de julio de 2000 el Presidente Lagos convoca al "Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil" con la finalidad que elabore un diagnóstico y formule propuestas tendientes a su fortalecimiento.*

*En diciembre de 2000 ese Consejo entrega su "Informe Final" en el cual se formulan propuestas sobre:*

- Marco jurídico normativo*
- Financiamiento*
- Fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil*
- Cooperación Estado - Sociedad Civil*
- Compromisos y tareas a desarrollar por las organizaciones de la sociedad civil*

[www.portalciudadano.cl](http://www.portalciudadano.cl)

La División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, en mayo del 2001 elaboró el "Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil", en donde se abordan distintas acciones para impulsar estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil.

Al año siguiente (2002) siguiendo la línea anterior se genera la *"Propuesta Gubernamental para el Diseño e Implementación del Fondo de Financiamiento Mixto para las Organizaciones de la Sociedad Civil"*

que propone la creación de un fondo de financiamiento de carácter mixto destinado al fortalecimiento de las OSC. Esta propuesta se distribuye entre distintas organizaciones para que se les haga observaciones y comentarios. Dentro de este marco

*El 6 de septiembre del 2002 se constituye el Consejo Provisorio del Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil, nombrado por el Presidente Ricardo Lagos. Es integrado por nueve personas del mundo de la sociedad civil y dos representantes del gobierno, el que tiene como tarea dejar instalado en un período de un año una institución que apoye el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. Se aspira a que esta institución, en las manos de la propia sociedad civil, mejore sustancialmente el papel que juega la sociedad civil en Chile, innovando en acciones de interés público, de promoción de la solidaridad y participación ciudadana (Op. Cit).*

Lo novedoso de esto último, es que por primera vez se hace público un compromiso que busca potenciar la temática de la Sociedad Civil, tanto en cuanto en las organizaciones, como en los espacios de participación, en este sentido se hace interesante y necesario ver las ofertas y la lógica con que ha funcionado el Estado durante estos años en torno al tema.

#### **X.- LÓGICAS E INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL A NIVEL LOCAL QUE CONTEMPLA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO:**

Según Ingo Gentes (2004), en Chile existen cuatro ejes desde el Estado desde donde se fomentan acciones o políticas específicas para potenciar la Participación Social:

- El primero se encuentra ligado al ámbito cultural el desarrollo y capacidad innovadora por parte de la ciudadanía o comunidad política. Aquí se incluyen las experiencias de prácticas autogestionarias.
- En el segundo eje, se encuentra el vínculo entre la Sociedad Civil y la Gestión Pública sea local, regional o nacional, en forma de identificar las iniciativas y demandas que presentan una participación cooptada entre actores u organizaciones de la sociedad civil y el Estado (Gentes, I. 2004: 8).
- En el tercer eje se configuran las prácticas participativas de gestión internas entre los aparatos públicos, es decir, los procesos y programas de mejoramiento de gestión

*que buscan mayor eficiencia y eficacia mediante la instalación de redes, plataformas o alianzas asociativas entre distintos sectores ministeriales (Op. Cit.).*

- En cuarto lugar se encuentran todos los programas públicos y sociales dependientes del Estado que buscan incentivar uno o varios de los anteriores niveles anteriores expuestos, es decir, *fortalecer tanto la interacción con el mundo público estatal, privado y civil, como motivar a las prácticas autogestionarias o al tercer sector, especialmente en el ámbito local y comunal (Op. Cit.: 9).*

Esta caracterización concuerda con el proyecto del año 2000 impulsado por el entonces Presidente Lagos que busca mejorar los mecanismos de Participación Ciudadana, tanto en el interior de la Gestión Pública como en la posible Asociación con la Sociedad Civil. Esta ley tiene por objeto institucionalizar los espacios de Participación mejorar la “governabilidad” y consolidar el sistema democrático, con una ciudadanía activa y propositiva que comparte un proyecto país con el Estado. Como señala el PNUD del 2004 esta ley de Participación se orienta a:

- *Superar los obstáculos burocráticos en el proceso de reconocimiento jurídico del Estado a las organizaciones de la sociedad civil*
- *Facilitar y fomentar su surgimiento y desarrollo.*
- *Dar lugar a una regulación más acorde con los cambios políticos y sociales experimentados por la sociedad chilena en las últimas décadas. (Informe PNUD Chile 2004: 236).*

Ahora bien, esta nueva ley obedece a un contexto que proviene de un marco que es producto de de una política de modernización del Estado y descentralización de la gestión pública, especialmente impulsada a partir de la segunda parte de la década pasada, en el que se pretende sembrar la participación en todos los ámbitos sociales, económicos, legales, civiles y administrativos.

Así los compromisos adoptados en torno a la Participación Social (ciudadana en términos del autor), son cinco y hacen referencia a:

- *el buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y el deber de servicio del sector público;*

- *la transparencia en la gestión pública, a través de una mayor información y apertura a la ciudadanía;*
- *igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables;*
- *respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización, y*
- *orientación al ciudadano para participar equitativamente en los programas y servicios públicos.*(Op. Cit.: 14).

Con el fin de garantizar estos compromisos la División de Organizaciones Sociales (DOS) – perteneciente al Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB) conformó programas “pilotos”, que con el fin de ir probando modalidades y de adquirir experiencia. Las temáticas que aglutinaban estos programas abarcaban temas variados como por ejemplo fortalecimiento de la Sociedad Civil, tolerancia y no discriminación, Políticas Públicas y voluntariado. A fin de organizar estos intentos se asume una postura de trabajo en redes en dos sentido: por un lado, una que agrupa a los ministerios bajo en nombre de “redes interministeriales”, conformadas por distintos representantes de las distintas oficinas de los ministerios y servicios públicos; y por otro, las redes que convocan a las diversas organizaciones de la Sociedad Civil concebidas bajo el nombre de “redes ciudadanas”. Así, la idea en teoría sería que las redes interministeriales colaborasen activamente con las redes ciudadanas, esto a través de la constitución de compromisos *acotados y traducidos en metas y acciones concretas para que efectivamente sean desarrollados por cada uno de ellos* (DOS/FOSIS, 2003. En Op. Cit.: 15).

Cabe señalar, sin embargo, que estas iniciativas recogen y tratan de institucionalizar las prácticas que se venían desarrollando desde mediados de los noventas - y antes - y que vieron una primera concreción institucional en el año 1995 en la articulación del Comité de Modernización de la Gestión Pública, en donde se presenta ya una aspiración gubernamental que tiende en forma cada vez más creciente por darle un formato participativo a la Modernización. Esto queda de manifiesto en sus principios estratégicos que consistieron en avanzar en torno a temas de integridad y responsabilidad; igualdad y no-discriminación; transparencia; accesibilidad y simplificación; eficiencia y eficacia; y gestión participativa.

Así y a fines de los noventa la SEGEGOB propone una tipología en torno a la Participación Ciudadana<sup>16</sup> que tiene por objetivo establecer los criterios bajo los cuales se construyan indicadores que ayuden a medir y evaluar la acción gubernamental en estas materias<sup>17</sup>. Además a partir de ellos se crean algunos mecanismos participativos para los organismos públicos, que pueden ser calificados en torno de las entidades que las ejecutan, como por ejemplo, los Municipios o Gobiernos Regionales. Estos mecanismos se pueden caracterizar como externos o autónomos, o internos<sup>18</sup>, o ser parte de la gestión local. A partir de esto se forman los criterios de los indicadores a ser evaluados por el SEGEGOB, estos consisten en:

- *a) Incrementar el accountability, es decir su desempeño programático y público;*
- *b) Hacer una evaluación objetiva de los efectos promedio de cada mecanismo participativo en decisiones de políticas públicas a corto y mediano plazo, ordenándolos desde el menos participativo (manipulación, es decir, ningún efecto) al más participativo (por ejemplo, control ciudadano);*
- *c) Establecer la factibilidad de la participación en el contexto chileno, a partir de una evaluación objetiva de la política pública a fondo. (SEGEGOB. Op. Cit.: 21).*

A esto se debe añadir – tal como señala Gentes – la serie de iniciativas que surgen como producto de la reforma modernizadora y participativa de la gestión pública expresada en el instructivo participativo del 2000, las cuales encarnan en una serie de actividades y proyectos, potenciados por el ya mencionado

---

<sup>16</sup> Esta Tipología no se incluyó en el capítulo I, ya que es bastante parecida a la efectuada por MIDEPLAN, la cual esta expuesta en ese mismo acápite, la sobrecarga de tipificaciones técnicas nos pareció excesiva, sólo nos interesaba en ese momento exponer la lógica con la que se construyen las Políticas en torno al tema.

<sup>17</sup> Las Tipologías consisten en: a) manipulación, es decir, una participación nominal y simbólica como vehículo de las relaciones públicas, por ejemplo, comités consultivos formales; b) información, o sea, proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones, muchas veces unidireccional, del funcionario al usuario, sin espacio para la retroalimentación y negociación; además, en una etapa posterior a la planificación, donde ya es muy difícil hacer cambios, por ejemplo, cabildos, folletos, etc.; c) consulta, o invitación a los ciudadanos a opinar: es un nivel participativo que se debe combinar con otros para ser efectivo y tomada en cuenta, como por ejemplo, encuestas, reuniones de vecinos, audiencias públicas; d) representación, implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en órganos directivos (o consultivos) de organizaciones comunitarias, colegios y/o cuerpos de policía. Este nivel requiere de apoyo técnico mínimo para rendir cuenta ante la comunidad y construir un peso importante; e) asociación, consistente en la representación del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades, que requiere de una base de poder organizada en la comunidad, dirigentes responsables, recursos financieros y asistencia técnica, como por ejemplo, responsabilidades compartidas en la planificación y toma de decisiones en consejos, comités de planificación e instancias de mediación de conformación mixta; f) poder delegado, aquí los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular, y g) control ciudadano, donde los ciudadanos administran el programa o la institución.

<sup>18</sup> Según Orrego (1999: 4), los mecanismos externos de participación son: defensor público local; comisión de calidad; ley de libre acceso a la información; grupos de vigilancia ciudadana; consultas obligatorias con grupos ciudadanos. Los mecanismos internos en tanto, serían, la representación ciudadana en los cuerpos de toma de decisiones; referendos y otras alternativas populares; oficina de información y reclamos; consejos consultivos ciudadanos; consejos de planificación.

SEGEOB y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SIGEPRES). Así bajo el paradigma de la eficiencia y eficacia, se pretende hacer que el Estado responda a las exigencias de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta esto se produjo la repartición de tareas en pos de cumplir estos propósitos: Por un lado SEGPRES: *incluye la noción de participación ciudadana en la agenda de institucionalidad y probidad, con el compromiso de fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas que apunten a un mayor control ciudadano y mayor transparencia sobre los poderes públicos;* la SEGEOB por su parte, *lo hace mediante diferentes programas de información ciudadana coordinados por la División de Organizaciones Sociales (DOS), que también ha asumido el desafío de catastrar y sistematizar los espacios de atención de los ministerios y servicios públicos, creando un directorio de espacios de atención ciudadana (Op. Cit.: 21 - 22).*

A fin de realizar una exposición ordenada de la oferta o más bien de los espacios ofertados para la participación ciudadana se realizará un desglose a través del Gobierno Regional y del ámbito Municipal.

### **1.- Nivel Regional:**

A nivel regional nos encontramos con distintas instancias en la que se generan espacios institucionales para la Participación Social. Entre ellas encontramos el Consejo Regional (CORE), los Consejos Económicos y Sociales Provinciales (CESPRO), Las Corporaciones Regionales de Desarrollo, y los Planes Regionales de Participación Ciudadana. A continuación veremos cada uno de ellos.

#### a) EL Consejo Regional (CORE)<sup>19</sup>:

El Consejo Regional es un órgano colegiado, cuya institucionalidad nace en la ley 19175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Su finalidad es hacer efectiva la participación de la comunidad regional, otorgándole la ley, para la toma de sus decisiones, facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. El CORE está integrado, además del Intendente (quién lo preside); por consejeros, que son elegidos por los concejales municipales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas, de acuerdo con la siguiente distribución:

---

<sup>19</sup> Extraído de <http://www.gobiernosantiago.cl>

- 2 consejeros por cada provincia independientemente de su número de habitantes;
- 10 consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes;
- 14 consejeros en aquellas que superen esa cifra.

Para ser elegido Consejero Regional, se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, mayor de edad, saber leer y escribir, y tener residencia en la región durante un plazo no inferior a dos años. Los Consejeros Regionales duran en sus cargos un período de cuatro años, y pueden ser reelegidos indefinidamente. Las materias sometidas a su conocimiento o aprobación, antes de ser vistas por el consejo, son estudiadas por los consejeros organizados en comisiones de trabajo.

Con este objeto, funcionan las siguientes comisiones: Coordinación, relaciones institucionales e internacionales. Desarrollo urbano y territorial. Fomento productivo, asistencia técnica y desarrollo tecnológico. Infraestructura, transporte y aguas lluvias. Salud y medio ambiente. Educación, cultura y deportes.

Al Consejo le corresponde conocer las siguientes materias:

- a) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de comisiones de trabajo.
- b) Aprobar los reglamentos regionales.
- c) Aprobar los planes regionales de Desarrollo Urbano, los Planes Reguladores Metropolitanos y los Planes Reguladores Intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- d) Aprobar los Planes Reguladores Comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- e) Aprobar, modificar, o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del Intendente.
- f) Resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en aplicación de lo dispuesto en el número 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

- g) Aprobar, sobre la base de la proposición del Intendente, los convenios de programación que el Gobierno Regional celebre.
  - h) Fiscalizar el desempeño del Intendente Regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del Intendente la información necesaria al efecto.
  - i) Dar su acuerdo al Intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del Gobierno Regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones.
  - j) Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el Gobierno Nacional y otras que le sean solicitadas por los poderes del Estado.
  - k) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende.
- (En <http://www.gobiernosantiago.cl> )

b) Consejos Económicos y Sociales Provinciales (CESPRO)<sup>20</sup>:

El Consejo Económico y Social Provincial es una instancia establecida por la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Es un órgano de carácter consultivo de participación de la comunidad provincial socialmente organizada. Estará integrado, por el Gobernador, quien lo convoca y preside; 24 miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia; y miembros por derecho propio (F.F.A.A. y Carabineros, Universidades e Institutos).

*Cabe destacar que esta estructura de miembros se aplica uniformemente en las 50 provincias de Chile (SUBDERE, 2004: 20).*

Las atribuciones del CESPRO son: absolver las consultas del Gobernador y emitir opinión sobre los anteproyectos de plan regional de desarrollo y presupuesto del GORE; realizar estudios y opinar en relación con el desarrollo provincial; requerir información de las autoridades comunales, provinciales y regionales, sobre los planes de desarrollo que afecten a la provincia (En <http://www.subdere.gov.cl>).

---

<sup>20</sup> Extraído de texto “Participación Ciudadana en la gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico situación actual” <http://www.subdere.gov.cl>



c) Las Corporaciones Regionales de Desarrollo:

Las Corporaciones de Desarrollo son organismos privados sin fines de lucro (pues en rigor no tienen apropiación personal de patrimonio ni ganancias, y los excedentes se redistribuyen dentro de la organización), que emergen de la Sociedad Civil, autónomos en su funcionamiento, que persiguen metas de bien público con permanencia en el tiempo, pero que no son parte de la institucionalidad propiamente estatal (incluyendo la regional y la municipal). Son iniciativas que buscan potenciar la cooperación entre actores del sector público y privado. Sus objetivos se vinculan con el bien común, el desarrollo de un territorio o el bienestar de una comunidad. Se caracterizan por realizar propuestas de desarrollo social y promoción humana, *el uso de metodologías de trabajo innovativas y de carácter participativo, con una gran capacidad de adaptación y articulación con los diferentes actores de la sociedad* (SUBDERE, 2004: 23). Su financiamiento proviene de distintas fuentes, puede variar desde financiamiento internacional, por cuotas de sus afiliados, por obtención de fondos concursables nacionales o internacionales, por financiamiento de sus socios, por fuentes del gobierno central, regional o municipal para financiar determinados proyectos.

Cabe destacar que tal como señala el documento de trabajo realizado por la SUBDERE que en rigor los Gobiernos Regionales no pueden por ley, constituir Corporaciones de Desarrollo, en la práctica han buscado otros mecanismos para la cooperación público-privada los cuales resultan interesantes de destacar:

*“...financiamiento de proyectos universitarios de interés público regional, a través del FNDR; financiamiento de proyectos o programas de trabajo presentados por Corporaciones de Desarrollo Regional o Local en que el GORE no participa. En este tipo de alianzas tienen gran importancia dos actores: los gremios empresariales y las universidades”.* (SUBDERE, Op. Cit.:24).

d) Los Planes Regionales de Participación Ciudadana:

El instructivo Presidencial del año 2000, estableció que los Gobiernos Regionales deberían contar con Planes Regionales de Participación Ciudadana. Los Planes Regionales de Participación Ciudadana definen los ámbitos de acción para la Participación Social, entre los que se encuentran iniciativas vinculadas a fortalecer y/o desarrollar procesos participativos en torno a la inversión regional, apoyo a la

actualización participativa de la Estrategia Regional de Desarrollo y Gestión Territorial Participativa, entre otras. Para estos efectos la SUBDERE realizó un documento técnico de base en el que se establecen los contextos de la iniciativa, los sentidos de instrumento y una pauta metodológica para llevarlo a cabo. Al año 2004, según la SUBDERE (SUBDERE, Op. Cit.: 36) de los trece intendentes sólo 6 manifestaron haber implementado el Plan, con variables niveles de éxito.

## **2.- A nivel local - Municipal:**

En el año 1999 se produjo un cambio en el marco legal que aglutinaba a las instancias de Participación Ciudadana. De hecho el cambio implicó una transformación en el título mismo de la Ley N° 18.695 (en el Título IV “Del Consejo Económico y Social Comunal”, por un nuevo Título sobre Participación Ciudadana) correspondiente a su reemplazante Ley N° 19.602. Lo importante en esta Ley es que contempla cambios en las instancias y herramientas de Participación Social esto es a nivel de las Ordenanzas de Participación y del Consejo Económico, Social Comunal (CESCO), las Audiencias Públicas, la Oficina de Reclamos y los Plebiscitos Comunales.

### a) Ordenanzas de Participación:

La nueva Ley dispone que cada ordenanza dependerá de las características propias de cada comuna como por ejemplo la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etárea de la población, y todas aquellos elementos que, en opinión de la Municipalidad –organismo encargado de controlarlas y emitir las - requiera una canalización o representación determinada dentro de la comuna y que al *Municipio le interese integrar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal* (SUBDERE Op. Cit.: 40 en adelante).

En rigor la Ordenanza de Participación Ciudadana constituye un marco institucional dentro del cual se generan un conjunto de mecanismos que permiten a los ciudadanos de la comuna intervenir, tomar parte y ser considerados en las tomas de decisiones que se orientan como medio de solución a las problemáticas que los atañen en forma directa e indirecta, dentro de los distintos espacios y estadios de la actividad Municipal y de desarrollo comunal. Por tanto el objetivo implícito y explícito de este tipo de Ordenanzas es promover y potenciar la participación de la comunidad local tanto en los aspectos culturales, sociales y económicos de la comuna con énfasis en los siguientes aspectos:

- *Facilitar la interlocución entre el municipio y las distintas expresiones, organizadas y no organizadas, de la ciudadanía local.*
- *Impulsar y apoyar variadas formas de participación ciudadana en la comuna, orientadas a la solución de problemas tanto del nivel local, como del regional y del nacional.*
- *Fortalecer a la sociedad civil, la participación de los ciudadanos, y amparar el respeto a los principios y garantías constitucionales.*
- *Desarrollar acciones que contribuyan a mejorar la relación entre el municipio y la sociedad civil.*
- *Impulsar y fomentar la educación y formación ciudadana desde la infancia, considerando mecanismos de participación y recepción de opinión de los distintos niveles etáreos, de acuerdo con su grado de madurez y desarrollo.*
- *Constituir y mantener una ciudadanía activa y protagónica en las distintas formas y expresiones que se manifiestan en la sociedad.*
- *Impulsar la equidad, el acceso a las oportunidades y la revitalización de las organizaciones comunitarias, con el objeto de promover la cohesión social.*
- *Ejecutar acciones que fomenten el desarrollo local, a través de un trabajo en conjunto con la ciudadanía.(SUBDERE Op. Cit.: 41).*

b) El nuevo Consejo Económico y Social Comunal (CESCO):

La citada Ley promueve este tipo de instancias de carácter consultivo que tienen por objeto promover y asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades vinculadas con el progreso económico, social y cultural de la comuna. Esta compuesto por representantes de la comunidad local organizada y actúa como un consejo asesor de la Municipalidad en las materias ya señaladas. Los consejeros duran cuatro años en el cargo y el Consejo es presidido por el Alcalde y en su ausencia por un vicepresidente elegido por los propios consejeros. Así cada Municipalidad tiene la obligación y el deber de reglamentar la integración, organización, competencias y funcionamiento de este Consejo.

c) Las Audiencias Públicas:

Las Audiencias Públicas a nivel comunal constituyen un medio por el cual el Alcalde y el Concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como también las que no menos de

cien ciudadanos de la comuna les planteen. Estas se regulan a través de la Ordenanza Municipal correspondiente a cada comuna. En aquellas localidades de menos de 5.000 habitantes, no se requiere la petición de cien ciudadanos, sino que es el concejo el que determina el número de ciudadanos necesario. Corresponde al Alcalde, en su calidad de Presidente del Concejo, o a quien lo reemplace, adoptar las medidas que procedan a fin de resolver las situaciones en que incidan las materias tratadas en la Audiencia Pública, *las que, en todo caso, deben ser de competencia municipal y constar en la convocatoria, sin perjuicio de que, en la medida en que sea pertinente, deban contar con el acuerdo del Concejo* (<http://www.munivaldivia.cl>).

d) La Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS):

La Ley N°19.602, dispone también que cada Municipalidad debe habilitar y mantener en funcionamiento una Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias, abierta a la comunidad en general. Esta oficina tiene por objeto recoger las inquietudes de la ciudadanía, además ingresar los formularios con las sugerencias y reclamos pertinentes, como asimismo los plazos en que el Municipio ha de dar respuesta a ellos los que, en ningún caso, pueden ser superiores a treinta días.

e) Los Plebiscitos Comunales:

Son manifestaciones de la voluntad soberana de la ciudadanía local, mediante la cual ésta expresa su opinión en relación a materias determinadas de interés comunal. Es el Alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los dos tercios del mismo o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, el que llama a estos plebiscitos, los cuales se pueden referir a:

1. Programas o Proyectos de Inversión específicos, en las áreas de salud, educación, salud mental, seguridad ciudadana, urbanismo, desarrollo urbano, protección del medio ambiente y cualquier otro que tenga relación con el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.
2. La aprobación o modificación del Plan de Desarrollo Comunal.
3. La aprobación o modificación del Plan Regulador Comunal.
4. Otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la competencia municipal.

## XI. DIAGNÓSTICO DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL A NIVEL REGIONAL Y COMUNAL.

Sin duda que lo anterior resulta a la vista prometedor, pero si se realiza una mirada en los hechos, en las prácticas vemos que muchos de estos espacios presentan grandes falencias. Esto es lo que a continuación revisaremos:

### 1.- A Nivel Regional:

#### a) El Consejo Regional:

El Consejo Regional siendo una estupenda instancia para la promoción de la Participación Social y para un ejercicio de la Democracia, reproduce los mismos vicios que a nivel central, esto en el sentido de que los cargos son entregados sin ningún tipo de escrutinio popular - para ser más rigurosos ni siquiera los cargos de Gobernador e Intendentes son elegidos por escrutinio popular, lo que sin duda provoca de entrada un problema no menor de validez y legitimidad – puesto que son designado por el poder ejecutivo (en el papel) y por la maquinaria política. De ahí que la representatividad de cualquier instancia de Participación precedida por personas que ostentan estos cargos sea cuestionable, sobre todo cuando no se incluye dentro de su cuerpo colegiado y consejeros ninguna instancia para integrar representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Esto lo vemos reflejado en el Estudio “Encuesta a Municipios y Gobiernos Regionales sobre los Mecanismos e Instrumentos de Participación Ciudadana”, encargado por SUBDERE a Corporación Participa (2004), la mitad de los intendentes del país tiene una visión desfavorable de este tipo de organismos pues los consideran *pasivos o poco comprometidos con su labor, carentes de una mirada regional global (actúan “proyecto a proyecto”) e incluso defienden intereses propios o responden a una lógica clientelista, lo que deriva en una ciudadanía que no se siente representada por ellos* (SUBDERE, Op. Cit.: 20). Otro dato interesante a la hora de evaluar la Participación Social a este nivel de instancia es la opinión de los propios integrantes de CORES con respecto injerencia de la ciudadanía en la toma de decisiones del Gobierno Regional (GORE) y, especialmente en aquellas materias en que el Consejo tiene derecho a opinar; por ejemplo:

*“... en el caso de las decisiones presupuestarias, un 43% de los Consejeros encuestados considera que es nula, otro 43% que es baja, mientras un 14% la considera media y ninguno de los consultados reconoce una alta influencia. En tanto, en relación con la influencia de la sociedad civil en el proceso de decisiones acerca de la priorización de los proyectos de inversión, un 54% manifiesta que ésta es baja, un 25% que es media y un 4% que es alta”. (SUBDERE Op. Cit.).*

Esto nos habla del bajo grado de convencimiento con que se realiza esta labor por parte de los integrantes del CORE, lo que se suma a lo planteado anteriormente en el sentido de que estos cargos al ser elegidos directamente por los Concejales, reproducen el vicio que se da en los Municipios, en el sentido de “rellenar” políticamente estos espacios con abanderados de su propia coalición, resultando esta ser - a lo más - una catapulta para cosas más importantes para promover una carrera política.

Además hay que agregar la baja vinculación de estas instancias con miembros de la Sociedad Civil, dado el desconocimiento de su existencia del grueso de la comunidad.

b) Los Consejos Económicos y Sociales Provinciales (CESPRO):

Además de sumar todas las problemáticas y falencias anteriores a este punto se le debe agregar los datos constatados por una encuesta realizada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en el año 2001 a todas las Gobernaciones del país, de las 50 provincias de Chile sólo 14 contaban con CESPRO, lo que representa el 27% del universo total que podría (o debería) existir, sólo unos pocos estaban constituidos legalmente, otros operando parcialmente. Esto queda graficado en cuadro N° 9:

Cuadro N° 9  
Situación de los CESPRO a nivel nacional: CESPRO Existentes, Cantidad de Miembros y  
Periodicidad de Reuniones

REGIÓN	CESPRO	INTEGRANTES	REUNIONES
Tarapacá	Arica	24	Mensuales.
	Iquique	12	Trimestrales
Antofagasta	Antofagasta	28	Mensuales
Atacama	Huasco		Permanece en receso
Coquimbo	Limarí		Nunca sesionó
Valparaíso	San Felipe	16	Sin información
O'Higgins	Colchagua	44	Semestrales
Maule	Talca	15	Anuales
	Linares	14	Anuales
Araucanía	Cautín		Trimestrales
Los Lagos	Osorno		En proceso de constitución
	Valdivia	23	Trimestrales
	Palena		En receso
Magallanes y la Antártica Chilena	Última Esperanza	12	Funcionamiento esporádico

Fuente: SUBDERE 2004. A partir de de datos de Encuesta SUBDERE 2001.

Hasta el año 2001 de los 14 CESPRO, sólo 3 estaban plenamente constituidos, de hecho si se observa el cuadro vemos que sólo Arica, Antofagasta y Colchagua se encontraban con el número mínimo exigido (24). Incluso uno de ellos (Limarí), nunca sesionó y perdió su calidad de tal. Con respecto a los motivos de la nula operación de esta figura legal de participación, la misma fuente señala que esta no sólo se encontraría en el carácter consultivo (de cero injerencia real) que la ley otorga a los Consejos Económicos y Sociales sino que se explicaría más bien por que se trata de *una institución mal diseñada en relación con la realidad territorial y de organización social del país* (Op. Cit.). Esto dado que en muchas de las Provincias del País no existirían los miembros que la Ley establece para la constitución del CESPRO.

En definitiva y dada su bajísima constitución y real funcionamiento, se puede concluir que los CESPRO, no constituyen ni un elemento ni una herramienta efectiva para potenciar la Participación Social. Aún cuando tienen mucha potencialidad de convertirse en algún momento, en un instrumento eficiente para dichos objetivos, en la actualidad no lo es, pues incluso en términos estrictos esta instancia está enfocada más bien a convertirse en un Comité "técnico asesor", que debería operar en todas las provincias del país con funciones relacionadas con materias como la coordinación de la gestión pública, la planificación de las inversiones, la resolución de conflictos, el impulso o creación de mecanismos de

Participación Comunitaria, etc., más que una instancia de Participación Social en términos de “Ciudadanía sustantiva”.

c) Las Corporaciones Regionales de Desarrollo:

Las Corporaciones Regionales para el Desarrollo en la actualidad y durante la década pasada, no se han caracterizado por su gran número, presencia y fortaleza en el país, por lo demás los Gobiernos Regionales no tienen permitido por ley constituir Corporaciones de Desarrollo, por lo que se han buscado alternativas para la incorporación y cooperación entre los sectores público - privados a través de financiamiento de proyectos universitarios de interés público regional, a través de los Fondos Nacional de Desarrollo Comunal (FNDR); financiamiento de proyectos o programas de trabajo presentados por Corporaciones de Desarrollo Regional o Local en que el GORE no participa. Aún cuando en la actualidad se han dado casos notables de cooperación como el de Valdivia por medio de la Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia (CODEPROVAL, completamente privada) y la Gobernación y el de Arica a través de la constitución de la Corporación de Desarrollo de Arica-Parinacota, se debe destacar el gran problema de este tipo de instancia el cual dice relación con el hecho de que los grupos que participan en estos espacios, en particular los agentes económicos privados, no tienen necesariamente como motivación el Desarrollo de la Región, sino que es utilizada más bien como un espacio para hacer buenos negocios y que actúan con la lógica clásica de toda empresa, esto es con una racionalidad instrumental. Esto aún cuando sí hay una Participación Social en términos que involucra a sectores que en otras instancias no se insertan dentro de los objetivos de desarrollo de la región, aquí su potencialidad, siempre y cuando se establezcan mecanismo que prioricen y velen por el cumplimiento de dicho objetivo y que no se limite sólo a la rentabilidad privada. Además cumple dentro del ámbito Participación Social recogiendo opinión y potenciando *la decisión como un acceso a la información especialmente facilitado* (Op. Cit: 25).

d) Los Planes Regionales de Participación Ciudadana:

A pesar de lo relevante que podría resultar el desarrollo de este punto no existen elementos que nos permitan establecer criterios en relación al mismo, lo cual sin duda no deja de ser un problema ya que han pasado varios años desde que el instructivo presidencial expuso la necesidad de que los Gobiernos regionales contaran con Planes Regionales de Participación Ciudadana. Sólo podemos decir a partir del estudio encargado por el SUBDERE a la Corporación Participa, que en el año 2004, seis de los trece intendentes manifestaron haber establecido un Plan con las características señaladas, los cuales habían



presentado disímiles resultados y que se señalaba que esto era un proceso demoroso especialmente para ver frutos.

e) Recapitulando: Herramientas e instancias de Participación Social a nivel Regional:

A partir de lo expuesto se podemos decir que a nivel Regional, los espacios de participación generados por el Estado (GOREs) no se han constituido como elementos importantes para el desarrollo de la Sociedad Civil, sobre todo en cuanto a la generación de contrapoder. Tampoco se generan elementos legales para potenciar una Participación Social más cercana a las comunidades y más activa dentro de las decisiones regionales y al parecer no se encuentra dentro de las prioridades de la mayoría de los intendentes del país. Esto se refleja en el desconocimiento casi generalizado de la ciudadanía en cuanto a la existencia de los espacios institucionales como los descritos, lo cual se condice con la forma de designación de estos espacios, a diferencia de la mayoría de los países de la Región.

En este sentido, estas instancias tendrían menos incidencia y representatividad (en términos de cercanía) en términos institucionales que el Gobierno central y los Municipios en cuanto a ser mecanismos y oferentes de espacios e instrumentos para potenciar instancias de Participación Social. Según el estudio que hemos mencionado con anterioridad, las mismas autoridades regionales le restan mérito a estas instancias y aún más reconocen la débil intencionalidad de potenciar estos espacios y de abrir canales para la Participación, ya sea porque del mismo Gobierno Central provienen disposiciones dictaminadas para que ocurran este tipo de cosas (las decisiones vienen “cortadas desde arriba”), o porque la misma autoridad regional no se esfuerzan, ni le interesa incentivar.

Así los espacios de Participación que emanan los Gobiernos Regionales no se caracterizan por su abundancia y calidad, puesto que su capacidad de acción es limitada, enfocada principalmente a cláusulas de legislación ambiental y los instrumentos de planificación territorial, los cuales, no son aprovechados tampoco en su máxima expresión por la ciudadanía pues no son conocidos por gran parte de ésta.

Es por esto que también se puede afirmar que dados los datos expuestos anteriormente alrededor de la Participación Social, no sería solamente un problema concerniente sólo a la ciudadanía la poca efectividad y la poca incidencia en las tomas de decisiones a niveles más estructurales, sino que también – y a pesar de lo avanzado en términos de abrir canales de Participación - existe una notable pobreza en

términos de espacios institucionales y de organismos propiamente tales dedicados al potenciamiento de este tipo de temáticas.

En este sentido es necesario tomar en cuenta el tipo de legitimidad que estos Organismos Regionales tienen al interior mismos de sus localidades, lo que habla sin duda de la poca cercanía que presentan ante la ciudadanía en general, hecho que no se ve para nada favorecido con el antecedente de la no elección directa por parte de los votantes. Además, como en muchas otras instancias de poder y autoridad del país, el GORE ni ninguno de sus componentes están siendo controlados ni evaluados de ninguna forma por la Sociedad Civil, hecho que tampoco ayuda a entregarle mayor fluidez y transparencia a su accionar. Descontando por supuesto los informes de Cuenta Pública elaborados por ellos mismos.

Por último cabe destacar que no existen actores sociales articulados a nivel regional capaces de llevar a cabo las tareas de buscar, presionar y cooperar por una mayor democratización política y social, salvo aquéllos vinculados a las Corporaciones Regionales, que como vimos, no necesariamente tienen un compromiso cívico políticos ni de cooperación con el desarrollo de su entorno.

Por tanto no hay una vinculación estratégica, coordinada ni importante, ni entre las autoridades regionales ni entre los componentes de la Sociedad Civil, ni entre los primeros con los segundos. Por lo que la tarea en este sentido sigue siendo precaria.

## **2.- A nivel local - Municipal.**

Utilizaremos como base para esta sección un estudio efectuado por la SUBDERE el año 2000<sup>21</sup> y la Encuestas a Alcaldes del año 2004<sup>22</sup> y 2006<sup>23</sup>. Así los resultados se agruparon de acuerdo a tres variables: Tamaño de la población, dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y Grado o nivel de

---

<sup>21</sup> El estudio de abril de 2000 recogía la información del año 1999 y tuvo como tema central la evaluación del proceso de implementación de las modificaciones legales en materia de Participación Ciudadana, llevado a cabo por las Municipalidades del país. Procesó datos de 100 comunas de diferentes regiones del país. Las correspondientes encuestas fueron contestadas en el 33% de los casos por los Secretarios Municipales, en el 28% de los casos por los Secretarios de Planificación, en el 11% de los casos por los Administradores Municipales y en el 9% de los casos por los Alcaldes. En el porcentaje restante, fueron otros funcionarios municipales los que respondieron. Se indagó sobre la promulgación efectiva de las Ordenanzas de Participación Ciudadana, quiénes participaron y apoyaron la elaboración de éstas, cuáles fueron las modalidades de participación implementadas en las Municipalidades desde la promulgación de la ley, y cómo éstas incidieron en un aumento de la Participación Ciudadana en temas municipales (SUBDERE, 2004: 42).

<sup>22</sup> El estudio de 2004 encuestó a 160 Alcaldes (encuesta que fue encargada por la SUBDERE a la Corporación Participa) del país (no hay datos acerca de si éstos delegaron la tarea de responder las encuestas). El trabajo se refirió al tema de la implementación de los instrumentos de Participación Ciudadana legales y no establecidos por ley, por lo que viene a actualizar mucha de la información obtenida de la investigación del 2000 (Op. Cit.).

<sup>23</sup> Este informe corresponde a una actualización de la encuesta realizada en el año 2004 complementado por las Tipologías Municipales desarrolladas por la SUBDERE el año 2005.

ruralidad.<sup>24</sup> En términos generales vemos que las principales instancias implementadas a nivel comunal son las que dicen relación a “Buenas Prácticas”, como por ejemplo, la Realización cuenta Pública Municipal con 92% en el año 1999 (no hay información en el año 2004), Entrega información Pública Local con un 83% al año 1999 (tampoco con información en el año 2004), Instalación de Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias con un 74% en 1999 y un 100% en el 2004. No deja de llamar la atención el hecho de que las instancias más completamente implementadas tienen que ver con espacios netamente informativas, con poca incidencia en niveles decisionales<sup>25</sup>.

**CUADRO N° 10**  
**Implementación de mecanismos e instrumentos de Participación Ciudadana**

<b>Mecanismo</b>	<b>Implementado en 1999</b>	<b>Implementado en 2004</b>
Realización cuenta Pública Municipal	92%	s/i
Entrega información Pública Local	83%	s/i
Instalación Oficinas de partes, reclamos e información	74%	100%
Financiamiento compartido de actividades propias de la competencia local	68%	s/i
FONDEVE	54%	s/i
Realización audiencias Públicas	36%	54%
Redefinición del CESCO	29%	40%
Realización de encuestas o sondeos de opinión pública	27%	s/i
Realización Plebiscitos Comunales	1%	2%

Fuente: SUBDERE 2004, a partir de los datos entregados por encuestas realizadas por SUBDERE en 2000 y 2004

<sup>24</sup> Las Tipologías Municipales fueron elaboradas en base a las siguientes variables:

- Población: número de habitantes; fuente Censo 2002);
- Dependencia del Fondo Común Municipal. (medida como la relación entre ingresos por concepto del Fondo ingresos propios 2003. Fuente: Sistema Nacional de Indicadores Municipal SINIM).
- Grado o nivel de ruralidad.

Luego de esto se utilizó la técnica de clusters de k-media que busca maximizar diferencias intermedias, mediante la definición de grupos parecidos entre sí dentro de un mismo grupo pero lo mas distintos posible entre cada grupo. Así al Grupo 1 pertenecen todos aquellos Municipios más carenciados y el grupo 7 aquéllos más o pudientes, existe un grupo de excepción que es el 8 a la que pertenecen comunas de muy altos ingresos. (SUBDERE, 2006: 4 - 5).

<sup>25</sup> Es necesario además hacer un alcance a las metodologías utilizadas en estos estudios. Por un lado se utilizó una técnica de encuestaje que presenta grades desventajas a la hora de validar los resultados (autoencuestaje) ya que no asegura que la persona que dice haber contestado la cédula corresponda a la persona que realmente contestó el instrumento, por lo demás pueden aumentar considerablemente las preguntas no contestadas, provocando una distorsión en el análisis de datos, por la gran cantidad de valores ausentes (missing values), tal con lo muestra el cuadro N° 11, donde prácticamente la mitad de los Alcaldes entrevistados, no contestó la pregunta relacionada con la implementación de la Ordenanza de Participación y que en definitiva cuestionan el alcances de los resultados y su generalización. Lamentablemente como no existe más información al respecto, nos contentaremos con lo que existe respecto al tema.

a) Ordenanzas de Participación:

Los principales resultados dicen relación al escaso avance en materias de implementación de Ordenanzas Municipales de Participación Ciudadana, creció sólo en un 6% es decir de un 69% a un 75% a nivel de país (ver cuadro N° 10). Lo positivo de esta cifra es que es alta, lo que implica un avanza importante con respecto a 15 años atrás. Así el informe del 2004 indica que la principal razón que esgrimen los Municipios que no cuentan con Ordenanza para explicar esta situación, es que éstas no constituyen prioridad o que no se ha contado ni con tiempo ni recursos. Lo cual se condice con los datos entregados por el informe del 2000, 2004 y 2006, ya que la mayoría de aquéllas comunas que cuentan con Ordenanzas Municipal pertenecen a Municipios con mayores recursos, con menos índices de pobreza y con menos dependencia de las FCM.

**CUADRO N° 11**  
**Existencia de la Ordenanza de Participación Ciudadana al año 2004**

	Sí 1999 (%)	Sí 2004 (%)	No 1999 (%)	No 2004 (%)	No resp. 1999 (%)	No resp. 2004 (%)
<b>Total Encuestados</b>	69	75	27	24	4	1
Tamaño comuna						
Pequeña	73	66	22	32	5	2
Mediana	53	68	42	32	5	0
Grande	76	85	24	15	0	0
Dependencia FCM						
Alta	56	54	38	28	6	18
Mediana	74	76	19	24	6	0
Baja	76	73	24	27	0	0
Muy baja	83	86	17	14	0	0
Grado de Ruralidad						
Rural	69	68	29	32	2	4
Urbana	69	75	25	25	6	0

Fuente: SUBDERE 2004 a partir de los datos entregados por encuestas realizadas por SUBDERE en 2000 y 2004.

**Cuadro N° 12**  
**Existencia de Ordenanzas de Participación al año 2004.**

<b>Tipología<sup>26</sup></b>	<b>% de Municipios que respondieron a esta pregunta.</b>	<b>% de Municipios que cuentan con Ordenanzas de Participación</b>
Grupo 1	40	47
Grupo 2	48	52
Grupo 3	40	60
Grupo 4	40	77
Grupo 5	55	87
Grupo 6	54	93
Grupo 7	56	89
Grupo 8	50	100

Fuente: SUBDERE 2006 a partir de la Encuesta 2004.

Esto se reafirma si vemos el cuadro N° 11, ya que a partir del grupo 4 existen mayores implementación de este tipo de Ordenanza, y que vendría a significar que al presentar menores problemáticas ligadas a la pobreza y a la población, contarían con más tiempo y recursos para (Humanos y materiales) para incorporar este tipo de herramientas de Participación Social. Cabe destacar además que en la mayoría de las comunas en donde se aplicó la encuesta y que respondieron afirmativamente al hecho de presentar Ordenanza de Participación, no consultó ni existió participación alguna de la comunidad para realizar la Ordenanza. Esto es en un 79% de los casos en donde se implementaron Ordenanzas Municipales de Participación, se hizo sin Participación de las organizaciones Sociales.

b) Concejos Económicos Sociales Comunales (CESCO):

En este componente, vemos que el nivel de implementación es más bajo que en el punto anterior, ya que los datos nos indican que en la mayoría de los grupos no existe implementado un CESCO, especialmente en los grupos vinculados los sectores más carenciados, lo cual nuevamente nos habla del nivel de Desigualdad en el país que no se reproduce sólo a nivel de distribución de ingresos. Si observamos el cuadro N° 13, vemos que se dividió la información respecto de las características que presentan los CESCO, en términos de categorías de Participación, esto es, si son consultivas, informativas o si participan de alguna forma en los procesos de tomas de decisión, sí vemos que hay una clara tendencia a que estos actúen como entes consultivos (apegándose en esto a su legalidad) y la baja incidencia que estos tienen en las tomas de decisiones. Cabe destacar que un 55% de las Municipalidades encuestadas

no cuentan con CESCO implementado, así vemos que los Grupos 6, 7, y 8 correspondientes a los grupos más “pudientes” tienen CESCO de carácter “decisorio”, reafirmando lo anterior expuesto.

**Cuadro N° 13.**  
**Existencias y tipo de CESCO 2006**

Tipología	% de Municipios que respondieron a esta pregunta.	% de Municipios que cuentan con CESCOS informativos	% de Municipios que cuentan con CESCOS consultivos	% de Municipios que cuentan con CESCOS decisorios	% de Municipios que No cuentan con CESCO implementados
Grupo 1	37	6	13	6	75
Grupo 2	38	29	10	5	57
Grupo 3	30	13	27	0	60
Grupo 4	34	8	36	8	48
Grupo 5	45	5	21	15	63
Grupo 6	52	8	61	11	15
Grupo 7	50	13	63	0	25
Grupo 8	50	0	0	100	0

Fuente: SUBDERE 2006 a partir de la Encuesta 2004.

c) Audiencias Públicas:

En general sigue la Misma tendencia que los cuadros anteriores, lo cual no deja de ser preocupante, si se desglosan los datos como en el punto anterior, nos encontramos con resultados que siguen la misma lógica, esto es con gran Participación e implementación de los grupos mayores (6, 7 y 8) y con precaria implementación en los grupos menores, en especial en lo referente al carácter que asumen este tipo de instancia es decir si son informativos, consultivos o decisorios. De todas formas la constitución se centra en el tipo consultivo, lo cual no sorprende si se piensa que se apega a la lógica para la cual fueron creadas (es decir, desde una mirada se puede decir se apegan a la normatividad que las regula y desde otra se puede señalar que estas sólo cumplen el mínimo que la ley exige). El carácter en todo caso de los grupo más carenciados (1 y 2) en este tipo de instancias es denotadamente informativo, lo cual contrasta fuertemente con el carácter de de los grupo 6, 7 y 8, que presentan un tipo decisorio en este nivel o espacio.

**Cuadro N° 14.  
Existencias y carácter de Audiencias Públicas 2004**

Tipología	% de Municipios que respondieron a esta pregunta.	% de Municipios que cuentan con Audiencias Públicas informativas	% de Municipios que cuentan con Audiencias Públicas consultivas	% de Municipios que cuentan con Audiencias Públicas decisorias	% de Municipios que No cuentan con Audiencias Públicas implementados
Grupo 1	37	6	13	6	75
Grupo 2	38	29	10	5	57
Grupo 3	30	13	27	0	60
Grupo 4	34	8	36	8	48
Grupo 5	45	5	21	15	63
Grupo 6	52	8	61	11	15
Grupo 7	50	13	63	0	25
Grupo 8	50	0	0	100	0

Fuente: SUBDERE 2006 a partir de la Encuesta 2004.

d) Oficinas de Información y Reclamos:

Podríamos decir que este nivel o estadio de herramienta de Participación Social entregada por los Municipios, es la instancia con mayores logros de implementación. Esto puesto que el porcentaje de Municipios que no cuentan con este tipo de oficinas, es mínimo, aunque concentrado una vez más en los grupos que aglutinan a las comunas con mayor dependencia de FCM y con mayores número de población. Otro aspecto interesante es la adecuada implementación de estas oficinas como mecanismos informativas, lo cual habla de un buen entendimiento del rol que les corresponde por parte de las autoridades y funcionarios municipales. Es interesante destacar que nuevamente al igual que en todos los puntos anteriores es el grupo de excepción (8) el que tiene el mayor porcentaje de implementación (100%) y aún más los grupos que los preceden inmediatamente (6 y 7) ocupan tienen el segundo y el tercer mayor porcentajes (73% y 78%). Además vemos otro hecho curioso y que dice relación a que este grupo de excepción es el único que no marca porcentaje en esta instancia de carácter decisorio.

**Cuadro N° 15.  
Existencias y carácter OIR 2004**

Tipología	% de Municipios que respondieron a esta pregunta.	% de Municipios que cuentan con OIRS informativas	% de Municipios que cuentan con OIRS consultivas	% de Municipios que cuentan con OIRS decisorias	% de Municipios que No cuentan con OIRS implementados
Grupo 1	37	67	0	19	13
Grupo 2	45	80	0	16	4
Grupo 3	32	56	0	38	6
Grupo 4	34	68	0	32	0
Grupo 5	50	71	0	29	0
Grupo 6	44	73	0	27	0
Grupo 7	56	78	0	22	0
Grupo 8	50	100	0	0	0

Fuente: SUBDERE 2006 a partir de la Encuesta 2004.

e) Los plebiscitos comunales:

Tal como nos muestra el cuadro N° 16, este es uno de los puntos menos implementados a nivel Municipal – y se refleja en la última columna de este cuadro - el número de comunas en las que se han realizado este tipo de plebiscito, es absolutamente escaso y afecta a todos los grupos, aún cuando nuevamente los municipios aglutinados en los grupos 7 (20%) y 8 (50%) muestran un % significativo de implementación. De todas formas es notable el hecho de que exista un 15% de Municipios agrupados en la primera tipología, que cuenten con este tipo de instancias a nivel decisorio, superando incluso al grupo 6. Si consideramos toda la información anteriormente expuesta en relación a los instrumentos de Participación Social Ciudadana implementados, vemos que la tendencia fue siempre contraria. Ahora bien tal como vemos en el mentado cuadro, los Municipios que si han implementado este tipo de instancias se han concentrado en que éstos sean de carácter decisorio.



**Cuadro N° 16.**  
**Existencias y carácter Plebiscitos comunales 2004**

<b>Tipología</b>	<b>% de Municipios que respondieron a esta pregunta.</b>	<b>% de Municipios que cuentan con Plebiscitos informativos</b>	<b>% de Municipios que cuentan con Plebiscitos consultivos</b>	<b>% de Municipios que cuentan con Plebiscitos decisorios</b>	<b>% de Municipios que No cuentan con Plebiscitos implementados</b>
Grupo 1	37	0	0	15	85
Grupo 2	36	0	5	10	85
Grupo 3	28	0	0	0	100
Grupo 4	27	0	10	0	90
Grupo 5	52	0	9	9	81
Grupo 6	46	0	4	8	86
Grupo 7	56	11	22	22	44
Grupo 8	50	0	50	50	0

Fuente: SUBDERE 2006 a partir de la Encuesta 2004.

f) Recapitulando: Herramientas e instancias de Participación Social a nivel Municipal:

Tal como en el caso a nivel regional, vemos que después de desglosar la información en cada uno de los puntos o instancias de Participación existentes en los Municipios, esta sigue siendo precaria. Aún cuando no se puede negar el espíritu de la nueva ley apuesta a la generación de nuevas y mejores instancias para la canalización y la apertura de espacios para la Participación Social, esta no ha sido debidamente implementada y no ha seguido una velocidad uniforme en su implementación dentro de los Municipios, debido básicamente a que existen en ellos una serie de problemáticas internas (gestión, contexto territorial y cultural) que impiden que esto sea así. Además junto con lo anterior vemos que dentro de los mismos funcionarios municipales existe una reticencia en la creación y adecuada aplicación de estas instancias, ya sea por desconocimiento o por convencimiento, existe reticencia sobre los beneficios y los alcances de estos mecanismos, y que provienen incluso, desde los mismos alcaldes.

Si bien la nueva ley tiene la potencialidad de abrir espacios para que se canalice de mejor y de mayor forma actividades de Participación Social estas no asegura por si sola una mayor y mejor acción colectiva. Es decir, este tipo de iniciativa legal aporta a que existan y a que se creen más canales para la implementación de normativas que aseguren un mayor espacio para la conformación de instancias de Participación, no augura, protege, ni potencia necesariamente la conformación de actores sociales que ocupen estos espacios, que “invadan” y que apropien como suyos estos canales. Es decir, no genera necesariamente empoderación, ni transmite ayuda a la delegación y descentralización de poder, ni a la

construcción ni adquisición de compromisos ni entrega ni ayuda a la conformación ni descubrimiento de nuevas facultades en los ciudadanos.

Nuevamente vemos que existe la potencialidad de avanzar hacia ese horizonte, pero siempre y cuando exista voluntad y medios necesarios desde las autoridades municipales para desarrollar y coordinar estratégicamente estos espacios, de tal forma que no se actúe como unidades o entes separadas, incomunicadas entre si, de manera que se propicie la aparición de más instancias – como las actuales -que permitan la aparición de nuevos espacios cada vez más tecnificados y difíciles de acceder para el sujeto común y corriente que no cuenta con el tiempo, la preparación, ni los medios adecuados para dedicarse a comprenderlos, ni para hacerse “experto”. Un buen paso en este sentido sería incorporar a las Organizaciones Comunitarias en la tarea de generar las Ordenanzas de Participación Ciudadana.

Por una lado, esto pueda ser explicado debido a que éstos (canales) son demasiados restringidos y desapegados a las necesidades y realidades propias de cada comunidad, o porque no vela, ni financia, ni subsidia (o si lo hace lo hace con pocos recursos que no aportan ala sustentabilidad de las iniciativas), a actores sociales para que estos se organicen y configuren mejor, de tal forma que estén a la altura de estas estructuras (o de las circunstancias); o por otro porque la acción colectiva está tan deslegitimada (incluso al nivel de tener temor a ser parte de alguna organización) - dado los mínimos aportes a que ésta ha aportado en los últimos años en la tarea de mejorar la calidad de vida de sus componentes, y a la prácticamente nula consecución de objetivos a través de la movilización de personas e intereses, esto es la baja incidencia que aún se mantiene en la afectación de las decisiones - que no motiva a los ciudadanos (y en general) a participar en nada, lo cual genera un problema creciente de legitimidad y representatividad, que se expresan notoriamente en el escaso interés y legitimidad de organismos como el CESCO y en la creciente votación nula y blanca de las elecciones municipales a partir de los noventa; lo que sin duda se complementa con el acrecentamiento de las satisfacciones e intereses entregados por otras esferas o instancias dados en otros estadios de participación y de acción como los constituyen las instancias culturales, o del consumo. Esto lo podemos ratificar en forma indirecta en el hecho de que las instancias mejores implementadas tienen que ver con aquéllas en las que el sujeto o ciudadano actúa en la mayor parte del tiempo en forma individual, por ejemplo en las OIRS y que se condice con la forma de entender ciudadanía que no aporta a la acción colectiva.

Lo anterior nos habla de la forma en que se hace y construye, actualmente la política a nivel local, y que se extiende a nivel regional, y central nos encontramos con el mismo problema. Esto es,

encontrarse con un sistema democrático que esta caracterizado por la representatividad, no en términos de representar la voluntad de sus delegados sino de que de la existencia de representantes, en los cuales los sujetos delegan su voluntad para que éstos decidan por ellos. Esto queda en evidencia si observamos la forma o el carácter que toman la mayoría de estos espacios o herramientas de Participación a nivel Municipal, las cuales presentan por ley, y por práctica una marcada faceta informativa y consultiva, relegando las acciones decisorias a un tercer plano, y que se congregan – en forma casi exclusivas – en aquellos grupos (tipológicos) con más habitantes (urbanos), más recursos y menos dependencia de los FCM.

Ahora bien, si hablamos estrictamente de evaluar las herramientas hasta ahora implementadas desde los Municipios en pos de incentivar la Participación Social, vemos que estas siguen siendo precarias. Primero por la calidad de la información obtenida y segundo por el nivel de implementación mostrado en cada uno de estos puntos, que por lo general tienden a ser bajos (excepto el grupo 8). El informe entregado por la SUBDERE el presente año 2006, establece una serie de puntos sobre los argumentos o razones del porque el no cumplimiento de la implementación de los mecanismos establecidos por la ley, que nos parece interesante agregar puesto que nos ayuda a ratificar lo expuesto con anterioridad. Así separa las razones según la tipología mencionada anteriormente en tres grupos primero los grupos 1, 2 y 3; segundo los grupos 4, 5 y 6; y tercero los grupos 7 y 8 (SUBDERE 2006: 7).

Para el primer conglomerado, las razones esgrimidas son:

- Baja representatividad y legitimidad de organismos como el CESCO.
- Falta de capacitación de los funcionarios respecto a temas de gestión participativa.
- Para el caso de comunas más rurales, la instalación de instrumentos formales no se visualiza como necesaria, dada la cercanía del Municipio con los vecinos.
- Falta de recursos para la instalar instrumentos costosos como los plebiscitos.
- La creación de otros tipos de consejos ad hoc a las necesidades de la comunidad.
- Falta de interés y compromiso del ciudadano para participar.
- La dispersión geográfica y las características de la población cuya principal preocupación es contar con una fuente laboral.
- Se agrega a lo anterior, la idea de que la ley no aporta los mecanismos adecuados para la promoción de la participación, lo que ha llevado a algunos Municipios a

generar sistemas alternativos de canales de participación tales como los consejos de adelanto territorial y organizaciones funcionales, etc.

Para el segundo conglomerado:

Coinciden en el alto costo de los plebiscitos comunales, el escaso interés por participar en el CESCO y en la implementación de mecanismo alternativos de participación como talleres territoriales y encuestas.

Para el Tercer conglomerado:

No existen mayores trabas con la implementación de estas herramientas de participación, más bien se busca desarrollar nuevas metodologías que potencien el trabajo participativo, para de esta forma resolver en conjunto con la comunidad las necesidades y demandas.

En definitiva vemos que si bien existen elementos que permiten hablar de un avance en las materias de Participación Social a nivel de la oferta Municipal, puesto que es innegable que anterior a la ley de reforma municipal a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, las instancias eran aún más restringidas, ahora esto no justifica que varios años de que se publicará la Ley aún no existan resultados concretos alentadores, así como que el nivel de información levantada al respecto sea tan deficiente. Al igual que en el plano Regional es evidente que hay mucho camino por recorrer en lo que respecta a esta materia.

## **XII. OTRAS FORMAS DE DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN CURSO Y LAS QUE SE DISTINGUEN EN EL HORIZONTE.**

Tal como señalábamos creemos necesario agregar a lo expuesto anteriormente, aquélla formas o instancias de Participación Ciudadana que se están implementando desde los organismos estatales y que aún no han terminado de tomar forma por lo que o es posible hablar de los alcances que éstas han tenido, además nos parece interesante exponer algunas de las iniciativas o formas que se empiezan exponer – a nivel teórico al menos - desde otros sectores vinculados al Tercer Sector. En primera instancia expondremos una de las últimas herramientas desarrollada por la DOS que procuran mejorar las instancias participativas democratizadoras.

En este sentido, como formato “piloto” en algunas comunas del país se están implementando instrumentos denominados “Cartas Ciudadanas”.

#### a. Las “Cartas Ciudadanas”:

Esta herramienta se enmarca dentro de los Gobiernos Locales como dentro de los procesos de descentralización y modernización del Estado, *cuyos principales objetivos buscan un mayor acercamiento entre éste y la gente así como transparentar la acción pública* (SUBDERE. 2005: 2). Su propósito se centra en transparentar las acciones de los municipios, instituyendo compromisos públicos de gestión, a través de la facilitación y promoción de la participación de la comunidad por medio de la entrega de información y difusión de estándares de calidad relativos a programas y servicios municipales. Su acción se encuadra dentro de la lógica de la entrega de herramientas de información y de control ciudadano, aportan insumos (a través de de estos mecanismos) enfocados a mejorar la gestión municipal. En términos simples la Carta ciudadana es un documento que explica a los ciudadanos cuales son sus obligaciones y derechos además de entregar información sobre los servicios que entregan los organismos del gobierno comunal y las formas de cómo acceder a ellos. Así la generación de Cartas Ciudadanas *busca fortalecer la democracia participativa, informar y formar a los vecinos de modo de transformarlos en ciudadanos protagonistas de su propio desarrollo local* (SUBDERE, Op. Cit.).

Sus antecedentes los encontramos en el Reino Unido en 1991, en donde se introdujo *un instrumento de cambio en la relación administración pública/usuarios, haciendo que estos últimos pasen a constituirse en el centro de la gestión* (SUBDERE, Op. Cit.). Como principales logros mostrados en esa parte del globo se encuentran la reducción de los costos de los servicios públicos y logro de mayor eficiencia con respecto *al ejercicio de los derechos y garantías del ciudadano y la mayor satisfacción del usuario* (SUBDERE, Op. Cit.). Como se ve el discurso alrededor de esta instancia esta plagada de alusiones que son parte de la perorata de la lógica del Mercado y que se enmarcan dentro de la lógica de Derechos, pero más que Derechos humanos, se acercan más a la idea de derechos de consumidores. Acá, entonces el ciudadano es homologado al usuario, entendiéndolo como parte de un servicio o de un producto determinado.

A nivel Municipal en el año 2004 en la Región de la Araucanía, la SUBDERE aplicó en 5 comunas (Los Sauces, Nueva Imperial, Freire, Algol y Collipulli) como proyecto piloto un proyecto de 6 etapas:

1. *Elaboración de una propuesta y un manual para el diseño y puesta en marcha de las “Cartas Ciudadanas Municipales”.*

2. *Selección de los municipios interesados en llevar adelante la experiencia piloto de Cartas Ciudadanas.*

3. *Presentación del proyecto a los Alcaldes.*

4. *Jornadas de capacitación de los equipos municipales.*

5. *Elaboración de las Cartas Ciudadanas de cada municipio.*

6. *Seguimiento y evaluación del proyecto piloto.* ( SUBDERE, Op. Cit.:3).

En base a esta experiencia en el 2005 se inició otro proyecto piloto que involucró a siete Municipios: Paine, San Pedro, el Monte, San José de Maipo, Conchalí, Peñalolén y Papudo.

#### b. Oferta Publica de Participación Social a partir de otros Programas Sociales:

Ahora bien independiente de lo expuesto hasta el momento creemos necesario agregar todos los iniciativas que han surgido como resultado de la aplicación de políticas desde el Estado y que se han encarnado en Programas que van asumiendo cada vez más un carácter participativo en su proceder, entre éstos Programas cabe mencionar al FOSIS, SERNAM, CONADIS, FONADIS, CONAMA, CONACE, INUVJ, SENAME, DOS, etc. Así, Serrano (1998) señala que según un estudio efectuado por CIEPLAN en 1998, indicaba que de un número aproximado de 151 Programas Sociales, el 50% del total incluían algún tipo de elemento participativo en su interior, sin embargo este porcentaje sólo era explicable si se definía a la Participación de una manera eminentemente instrumental y si se consideraba al menos uno de estos componentes:

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

- *hace a los beneficiarios partícipes de talleres de reflexión y evaluación sobre la experiencia vivida con el programa o proyecto, y responsabiliza a los destinatarios de tareas de control de los servicios o beneficios entregados y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas desde el programa o proyecto hacia la comunidad.*(Serrano, Claudia: 1998: 41-42).

En este sentido los Programas, en tanto oferta pública, mostraban a finales de los noventa una serie de características que a nuestro juicio aún se mantienen, pues aún cuando han existido avances no se han producido cambios en la lógica instrumental que hay detrás, ya sea porque no se han cuestionado los argumentos que las sustentan; ya sea porque a nivel operativo y logístico existen deficiencias y carencias de recursos materiales y humanos; o porque la misma ciudadanía sigue operando bajo la misma lógica asistencialista. Como sea, de todas formas existe un mantenimiento de una serie de características que dicen relación con:

- El tipo de Participación Social presentes en los Programas siguen presentando una tendencia a ser instrumentales más que de fortalecimiento de la ciudadanía y empoderamiento de los sectores pobres.
- La capacidad de influencia y real incidencia de los destinatarios sobre las características y contenidos del Programa (proyecto) no es muy extendida, ni fuerte.
- La Participación que se espera es principalmente de Gestión y de ejecución y de Proyectos.
- Se siguen probando (tanteando) instrumentos para la Participación Ciudadana en Políticas Públicas.
- Los Políticas y Programas siguen manteniendo un carácter informativo y consultivo más que de evaluación, fiscalización y control ciudadana (accountability). (Serrano. Op. Cit.: 43).

Así más que avanzar en el sentido de democratización social, la óptica con la que se ha seguido desarrollando Programas y experiencias de Participación Social, sigue manteniendo una lógica tecnocratizada e instrumentalizada como medio para ayudar a la superación de la Pobreza, sin cuestionar ni tener muy claro mucho el porque de ello, como tan poco el porque se debe potenciar iniciativas de Participación Social ni de porque es bueno tener más democracia y de mayor calidad.

### **XIII. ¿QUÉ FUE DE LAS OTRAS FORMAS CLÁSICAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL: LOS MOVIMIENTOS SOCIALES?**

Creemos necesario, antes de poder ir cerrando los temas a fin dar inicio a las conclusiones, observar el estado y la evolución de las formas clásicas de Participación Social que no necesariamente están contenidas y por tanto no se encuentran directamente vinculadas al Estado, en el sentido de que no pertenecen ni dependen directamente de su oferta técnica institucional, pero que si lo han tenido como referente, en tanto ente ante el cual formalizan sus demandas de integración o de otra índole y que han ocupado un papel trascendental en la historia latinoamericana del último siglo. Por supuesto que esto nos obliga a referirnos a los Movimientos Sociales.

Más que entrar a definir que son los Movimientos Sociales desde un punto de vista teórico, lo que nos interesa es revisar en este apartado es el cambio en las temáticas, las formas de expresión y la capacidad de incidencia que éstos han tenido en los últimos 20 años, es decir nos interesa observar la evolución de los Movimientos Sociales en cuanto fuente y forma de Participación Social. Es por esto y considerando lo anterior expuesto, que lo único que diremos concretamente en cuanto al concepto y su definición, es que consideraremos a los Movimientos Sociales como unas de las formas de Participación Social con mayor potencialidad, más amplias, difusas en sus límites y por lo tanto complejas. Puesto que es en su seno donde se da en forma más potente - y en donde más se nota - la falta de compromiso, cooperación, responsabilidad para el logro de objetivos comunes. En este sentido cuando hablamos de Movimientos Sociales nos estamos refiriendo a una serie de acciones colectivas que se agrupan conjuntamente en torno a un objetivo universal o un grupo de objetivos centrales, que tienen y comparten un relato articulador (un eje que los articula si se prefiere), los cuales se pretenden alcanzar a través de expresiones comunes y de acción coordinada (Movilizaciones, acciones judiciales, etc).

Asimismo, tienen un trasfondo eminentemente político (en el sentido amplio expuesto en las páginas anteriores) y es a partir de esto que se organizan, crean estrategias y formas de acción conjunta. Además comparten una serie propiedades o características y que en pocas palabras provocan una proyección de elementos comunes hacia el resto por los cuales son identificados y reconocidos; como por ejemplo, orientaciones (valóricas y normativas), que los hacen participar de una identidad en común (símbolos, iconos, imágenes, formas pensar y de sentir, etc.) y en definitiva compartir un relato en común.



Ahora bien, como se señalaba en los párrafos de más arriba, a estas alturas dentro de las Ciencias Sociales casi no se cuestiona la idea del cambio en el carácter o de la naturaleza de los Movimientos Sociales en América Latina durante la década de los noventa ( y lo que va de la actual). Lo que si puede ser objeto de discusión es el nivel de incidencia que éstos tienen sobre las decisiones dentro de las esferas de poder (en especial ante el Estado) y su real presencia en la Sociedad Civil.

En este sentido vemos que las temáticas más destacadas durante este período son:

- Los Movimientos Sociales vinculados a los Derechos Humanos;
- Los Movimientos Sociales Identitarios, referidos básicamente a categorías sociales específicas, con reivindicaciones dirigidas a la diferencia, esto es, buscan pertenecer y ser parte exclusiva de cierta condición social: jóvenes, minorías sexuales, indígenas, etc.; condición que no es generalizable ni extensible a otros sectores o grupos;
- Los Movimientos Sociales vinculados a materias de carácter Ambientalista;
- Y los Movimientos Sociales vinculados y conformados por componentes pertenecientes al ámbito de la Cultura.

Así, de todos los Movimientos clásicos que caracterizaron a América Latina durante el período comprendido entre las décadas de los cuarenta a los ochenta el único que ha mantenido su vigor y ha manifestado un avance en términos no sólo de organización política simbólica, sino que de obtención de poder Político es el Movimiento Indígena-Campesino. Casos patentes son el Movimiento Zapatista en México, los levantamientos indígenas en el Ecuador, el resurgimiento del conflicto Mapuche en Chile y el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia.

Sin embargo este Movimiento (Indígena – Campesino) no ha sido excepción de este cambio temático en las reivindicaciones, pues diferencia de las décadas precedentes, apuntan no sólo al reconocimiento de sus etnias y a la integración sino que se enfocan más bien *a la redefinición y reestructuración de todo el Estado, de todas las formas de hacer política, de procesar sus conflictos, de canalizar la representación e inclusive en la forma en la que se constituye y aplica un modelo económico determinado* (Dávalos, P.:2001; en Garcés, M.: 2003: 2).

Por otro lado, el resto de los Movimientos clásicos de la Región se han visto muy afectados con la implantación del Neoliberalismo en la Región, ejemplos evidentes lo constituyen el Movimiento Obrero -

Sindicalista, Los Movimientos Sociales Juveniles, y el Movimiento Estudiantil-Universitario. Caso aparte lo ha constituido el Movimiento Feminista de Género con avances dentro de la institucionalidad y la inclusión de sus temáticas en la creación de Políticas Públicas.

Ahora bien, indiferente de quién ganó más terreno o de quién retrocedió más – puesto que el tema no es un proceso claro ni unívoco, ya que como vimos existen avances y retrocesos, dependiendo de cada país, (así, entre los más notables de los ya nombrados, nos encontramos con experiencias exitosas como el MST en Brasil, el MAS en Bolivia), nos parece más importante destacar, entre todo lo dicho por la literatura especializada en el tema, que con la crisis del Estado Nación, la aparición de la Globalización y en definitiva el fin del Modelo Industrializador de Sustitución de Importaciones, termina también el carácter “estructural” de los Movimientos Sociales.

Esto no debería sorprender, pues resulta razonable pensar en la consecuente correlación que debería existir entre la crisis del principal referente, esto es el Estado (en términos como lo hemos planteado anteriormente, esto es, en un cambio en la forma que asume su rol, como asume sus demandas y como administra las herramientas de integración y de coerción) y las formas de Participación Social (en este caso los Movimientos Sociales) asociados a él.

Todo esto a nuestro entender encuentra una línea de explicación lógica, por un lado, porque la contraparte – el Estado - no está en condiciones (debido a que está sujeto a estructuras transnacionales que escapan a su control), no tiene la voluntad, ni la capacidad de acaparar y acoger las demandas clásicas, y por otro porque los mismos fenómenos que han provocado la crisis del Estado también han afectado directamente a estas formas de Participación Social, y que tiene su reflejo en la aparición de temas que trascienden la realidad nacional - como por ejemplo el tema ambiental – todo esto hace que el espectro de elección para la Participación también aumente, es decir, que aumenten los espacios y las instancias para participar, lo cual se liga o responde a lo que los entendidos denominan “explosión de identidades e intereses” y que en definitiva tiende a debilitar la acción conjunta, dado que no existe una coordinación concreta entre ellas y a que precisamente se pierde la noción de centralidad de un relato único, un eje articulador o metarelato, ante el cual se organicen, crezcan, creen estrategias y actúen las distintas facciones o categorías sociales, por lo tanto la capacidad de impactar, incidir e intervenir en la toma de decisiones en las esferas de poder, se debilita, en definitiva se pierde poder. En términos simples esto conlleva aparejado la vieja idea de *divide e impera*.

Si sumamos lo anterior a cosas que ya hemos visto como por ejemplo, la crisis de legitimidad en las elecciones, o el desligamiento masivo de la Participación Política a través de los Partidos Políticos, nos damos cuenta de que estamos en frente de un *conjunto diverso de sujetos colectivos, tanto en su origen, composición, así como con relación a sus objetivos, formas de organización y sentidos de su acción* (Gárces, Op. Cit., 2003: 3), lo cual como dijimos nos lleva evaluar desfavorablemente la capacidad de incidencia en las esferas de poder, especialmente si es comparado con el período anterior, y que precisamente es lo que nos interesa destacar al hablar de esta forma de Participación Social.

Lo que queda en gran medida claro, es que declinan los Movimientos históricos tradicionales, como el Movimiento Sindical o el Obrero, pues al agotarse el modelo capitalista que lo sustentaba (el modelo industrializador o de sustentación de importaciones) y al - como se señaló más arriba - entrar en crisis el referente hacia el cual se orientaban los relatos-discursos, las estrategias y la acción, se provoca a la vez la declinación y casi desaparición de la figura (como tipo ideal si se quiere) de los actores que se reproducían bajo esta lógica. Esta afirmación se corrobora en parte si vemos los datos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). Según este organismo el sector que mas creció entre 1986 a 2006 es el sector Asalariados y de Servicios (representan al presente año un 71,17%), lo cual nos habla de un cambio en la centralidad de la figura que sustenta el sistema económico (ya no es el obrero, sino una gama de profesiones y oficios) y que tiene otra forma de expresar sus intereses, preocupaciones y demandas, las que se plasman no precisamente a través de movilizaciones callejeras como en antaño, sino que más bien a través del Mercado (por medio el consumo como forma de adquirir estatus y prestigio, de agrupaciones que defienden lo derechos de los consumidores, a través de Organizaciones de Voluntariado, y del Tercer Sector y RSE, etc.), o espacios institucionalizados del Estado (espacios municipales o regionales y en otros aparatos del Estado como el Judicial, en el caso de las demandas individuales y colectivas en tribunales).

Esta declinación de importancia o de figuración - como decíamos - en el caso de la "categoría" y condición de obrero (y dicho sea de paso también la pérdida de conciencia de clase, y del intento de imposición de un Proyecto específico de Sociedad ligado a toda una larga tradición política) resulta más evidente si nos fijamos en la pérdida de sentido y/o deslegitimación del relato-discurso bajo el cual estos se reproducían (a sí mismo como categoría o clase) y en las estrategias de integración y de acción colectiva (por medio de las cuales coordinaban su accionar a fin de conseguir los objetivos perseguidos).

En este sentido parecen pertinentes las palabras de Fernando Calderón y Elizabeth Jelin, (1987) en cuanto a:

*“La caída del presidente Allende simboliza, quizás con mayor fuerza que otros procesos políticos de la región, la pérdida de proyección histórica de los movimientos sociales de orientación industrial totalizante. Si revisamos las perspectivas y la fuerza real de los movimientos sociales en Latinoamérica que pretendían modelos nacionales independientes o transformaciones clasistas acabadas (sea de la burguesía industrial, sea del proletariado y sus aliados), probablemente concluyamos... que estas orientaciones y prácticas han ido perdiendo progresivamente su impulso vital. Paralelamente, es posible distinguir en los últimos quince años, la emergencia de nuevos actores sociales y nuevas prácticas colectivas, tanto en el seno de los movimientos sociales clásicos (obrero-campesino), como en el desarrollo de nuevos movimientos de género, generacionales, urbanos, étnicos, de derechos humanos, etc., que no llegan a plantearse metas ni acciones holísticas”.*(Calderón, F. y Jelin, E.1987: 174).

Ahora bien, considerando lo planteado anteriormente y a fin de poder hacer más evidente la diferencia de la naturaleza de los Movimientos Sociales durante el período que nos interesa, se expondrá el carácter de los Movimientos Sociales en Chile (esto puesto que el estado o el grado de logros o fracasos varía en cada país, y se pretende simplificar el análisis), a través de la alusión (aunque sea en forma concisa) de las características que éstos presentaban durante la década de los ochentas.

Para caracterizar a los Movimientos Sociales durante la década de los ochentas en nuestro país, tendríamos que empezar diciendo que éstos estuvieron se distinguieron por la resistencia y “lucha” generalizada en contra de la Dictadura (este fue de hecho su relato o discurso orientador), desde todos los sectores sociales de forma mas o menos coartada comienza a surgir un sentir generalizado que busca reestablecer la democracia en el país. En este sentido la tónica impresa en su génesis y accionar es eminentemente política, en especial durante el segundo quinquenio de la década, cuando estallan las manifestaciones populares que abarcaron no sólo a los sectores poblacionales marginales sino que también al de las ONGs y sectores intelectuales (más la presión internacional). Este malestar es la acumulación de hechos que tienen su gestación sin duda en durante los primeros años de los ochentas,

pero es durante la segunda mitad de la década que se hacen masivos y generalizados y que encuentran su punto culmine en las elecciones del año 1988.

Sin embargo, estos Movimientos de protesta no fue esta la única característica de la década. También es necesario reconocer que a partir de los cambios acaecidos en el decenio citado, se delinearon los formatos responsables de los avatares de los Movimientos Sociales durante los noventas. Especialmente a partir de los últimos años de la década de los ochenta y respondiendo a una tendencia internacional de expansión cultural – que algunos autores vinculan también a la Globalización – comienzan a imponerse entre los distintos actores sociales los discursos que apuntan hacia conceptos de “Pluralidad”, “Diversidad” y “Tolerancia”, haciendo resurgir las temáticas en torno a la importancia de la Sociedad Civil.

En efecto son estos los lemas preferidos, en torno a los cuales (sobre todo) actualmente se agrupan los individuos y legitiman tanto su accionar como el del resto, aún cuando esto implique incurrir muchas veces en discursos y prácticas completamente contradictorias. De ahí que algunos autores comiencen hablar de una suerte de “Dictadura de la Tolerancia”, por cuanto la creciente tendencia de inscribir como tolerable y respetable - dentro de estos límites no dibujados o mal entendidos - todas las prácticas e ideas concebida por cualquier persona, entidad o agrupación y todo aquél (o aquéllos) que se encuentre(n) en contra de algo, se le “aisla” socialmente, se le desacredita frente al resto, pierde credibilidad ante la totalidad y se le etiqueta como “intolerante”<sup>27</sup>.

Por otro lado, es necesario entender que la expansión e intensificación de la Globalización y la Revolución Tecnológica e Informacional aportaron en gran medida a este panorama y por tanto al cambio en las líneas de acción actual de los Movimientos Sociales puesto que han ido destruyendo o desmantelando las pautas organizadoras de la Sociedad en términos de destruir o despotenciar enormemente a los Estados Nacionales, cambiando el eje articulador de los discursos legitimadores: de la Política a la Cultura<sup>28</sup>.

En este sentido, ambos fenómenos (la Globalización y la Revolución Tecnológica e Informacional) han destruido las barreras territoriales que caracterizaron a las décadas anteriores, abrieron nuevos

---

<sup>27</sup> Esto no es menor si lo aplicamos a la acción política de los Movimientos Sociales pues hace inmanejable en el tiempo cualquier contingencia o conflicto. Caso patente de este contrasentido lo constituye las últimas Movilizaciones en nuestro país a propósito de la “crisis” de la Educación, promovido desde el Movimiento Estudiantil.

<sup>28</sup> No se pretende establecer que se haya perdido el componente político de los Movimientos Sociales, pues en definitiva la organización en sí constituye una práctica política, lo que si varía es la pérdida de la centralidad de la temática como fuente de demanda, lo que hace que la acción cambie cualitativa y cuantitativamente.

espacios y nuevas temáticas, a favor o en contra de las transformaciones económicas que se extendieron a nivel mundial gracias a la Globalización, en el caso de la Revolución Tecnológica y los avances que ha traído consigo ha permitido tener una conectividad nunca antes vista, pero que paradójicamente han ayudado a dividir las grandes agrupaciones, pues a pesar de permitir acercar espacios, la aparición y introducción de nuevas Tecnologías han aportado enormemente a romper o debilitar las identidades tradicionales, creando nuevas, evolucionando las antiguas, etc. El único punto de referencia o en conjunción lo encontramos en que todas apuntan a no tener necesariamente como límite o barreras a las fronteras nacionales.

Así como dato no menor nos encontramos que a nivel discursivo y práctico a fines de los ochenta, se empiezan ya a moldear y a sentir los impactos en el cambio de las temáticas y de los ejes discursivos-articuladores en torno a los cuales los Movimientos Sociales centrarán su accionar durante el decenio posterior. En ínter tanto, tal como señalábamos anteriormente los principios de constitución también se trastocan, pasando de un eje tradicional vinculado con la Política y al mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida (entendidos en términos amplios con una mirada que no se agotaba en la contingencia ni en los intereses corporativistas), a uno en donde el eje es la Cultura, pero no una Cultura pensada en parámetros nacionales, sino que en los términos ya descritos, esto es bajo el lema de la relatividad, diversidad, el pluralismo y tolerancia (con límites basados en la misma tolerancia provocando prácticas cada vez más difusas cayendo en una especie de tautología sin fin), los cuales tienden a convertirse en una especie de moda que derivan en una especie cosmética (No estética entendiendo que esta última tiene valores y un principio ético como pilar), donde los sujetos amplían las identidades (tienen más posibilidades de adscripción, de sentirse parte y de identificarse con temáticas muy diversas), provocando una natural pérdida de constancia (o sustancia) en las Organizaciones en términos del tiempo que se le dedica a cada una, provocando un debilitamiento en el compromiso y en la calidad de las actividades que los sujetos realizan.

Esto a nuestro entender es lo nuevo y lo importante de la época es decir el traspaso de la centralidad de los Movimientos Sociales desde la Política hacia temáticas perteneciente al Mercado y la Cultura, ya a fines de los ochentas esto era de alguna forma vaticinado por los autores mencionados más arriba. Según ellos:

*“... quizás sea la hora de repensar los movimientos sociales desde otra perspectiva: no se trataría solamente de nuevas formas de hacer política, sino de nuevas formas*

*de relaciones y de organización social; lo que se estaría transformando o engendrando es una sociedad, más que una política nueva.*

*El significado e interés analítico de los movimientos sociales reside en buscar en ellos evidencias de transformación profunda de la lógica social. Lo que está en cuestión es una nueva forma de hacer política y una nueva forma de sociabilidad. Pero más profundamente, lo que se intuye es una nueva manera de relacionar lo político y lo social, el mundo público y la vida privada, en la cual las prácticas sociales cotidianas se incluyen junto a, y en directa interacción con, lo ideológico y lo político institucional. La pregunta que surge de inmediato, imposible de responder a ciencia cierta, es si se trata de una “nueva realidad” o si la vida social siempre fue así, y sólo nosotros, ciegos por el peso de los paradigmas dominantes, no lo estábamos viendo”(Calderón, F. y Jelin. Op. Cit 177).*

Dado lo anterior nos oponemos a pensar en la inexistencia o desaparición de los Movimientos Sociales en los noventa y durante lo que corre de este siglo, puesto que como hemos visto, esta noción no asertiva. Lo que ha nuestro entender ha ocurrido – reiteramos, sin querer ser majaderos - tal y como ha pasado en el resto de las acciones colaborativas - es un cambio en las temática, un estancamiento en la formas de expresión (movilizaciones o formas de hacer presión, una disminución en el poder de convocatoria, en la capacidad de incidir en las decisiones del quehacer nacional y en los focos de acción en torno a las cuales éstas se originan y agrupan.

En este sentido si se hace la evaluación sobre la incidencia o efectividad de la organización y del accionar de esta forma de acción, es decir, la participación efectiva o la real incidencia de los Movimientos Sociales en torno a las decisiones políticas y en las esferas de poder, vemos que esta decae notoriamente salvo algunas explosiones verídicas, como el Movimiento Estudiantil en el año 1997, Movimiento anti-APEC 2004 (Foro Social), o en recientemente 2006-2007 el Movimiento de los Pingüino. De ahí que una de las características de estas formas de acción colectiva es subscribirse, definirse y entenderse desde la negatividad, esto es constituirse en términos de “anti”, mas que como entidades propositivas o portadoras de un proyecto social holístico. En este sentido, vemos que durante el período citado no existen Movimientos Sociales que respondan o que hagan el intento por configurar una estructura económica propia (distinta a la dominante), como por ejemplo lo constituyó las experiencias basadas en los “Socialismos Reales”.

Si tomamos como referencia el Movimiento Sindical vemos que lo recién planteado se da de una forma vistosa, puesto que si comparamos su composición y comportamiento durante el período del régimen de Sustitución de Importaciones, vemos que el papel que cumplía dista mucho del actual.

El Sector sindical fue un gran referente de Organización Social entre las décadas de los cincuentas y de los ochentas, en especial si atendemos al tipo de matriz desde donde era posible concebir el rol que tenían este tipo de organizaciones, es decir, funciones que abarcaban gran parte de las trayectorias sociales de sus miembros, y no sólo como entidades instrumentales de negociación. En suma, eran plataformas de Integración Social, lo que conlleva a pensar al Sindicato como Institución Social totalizante.

En este sentido, es lógico también pensar el rol que tuvieron estas Organizaciones en la década de los ochenta en lo que concierne a la resistencia contra la Dictadura, es decir, como ejes estructurantes de acción colectiva.

El gran proceso de transformación al que se ve expuesta la matriz de proyección de la actividad Sindical se correlaciona directamente con la reorganización de la estructura económica nacional. Sin extendernos mayormente en este tema, lo que resalta es el cambio desde una matriz totalizante a una matriz corporativista, es decir, los Sindicatos sólo son pensados como plataformas instrumentales de negociación, y el problema que esto acarrea es que este tipo de organizaciones ya no son capaces de formar adecuadamente a sus dirigentes para labores propias de la organización y otras más complejas.

Concretamente, uno de los problemas más graves que enfrentan las organizaciones Sindicales, actualmente, es precisamente estar dotadas de dirigentes que no tienen la preparación adecuada para desenvolver de buena forma su rol, lo cual repercute directamente en los resultados de los procesos de negociación, en los estímulos para la participación en estas Organizaciones, en la posibilidad de pensar el Sindicato como una Organización que vele por la calidad de vida de sus asociados más allá de la sola mejora salarial y en la posibilidad real de actuar como un ente asociado capaz de constituirse como contrapoder ante el Estado, representando la voluntad y defendiendo los intereses de los trabajadores y sus familias. Además, lo anterior se asocia con el alto grado de incapacidad estructural de estas organizaciones para extender redes sociales más amplias para la articulación tanto de las demandas como de estrategias de negociación posibles.



Todo lo anterior se ve en gran medida influenciado por la dinámica propia del Neoliberalismo, que ha precarizado en empleo en la Región, ha generado fenómenos de Terciarización de Servicios (Subcontratación) y ha abogado por reformas (los cuales han sido en gran parte escuchados) en la legislación que permitan potenciar procesos de flexibilización laboral, lo cual ha traído consigo el entramamiento para la acción Sindical, ejemplo claro lo encontramos en la dificultad de generar Sindicatos en Empresas de Servicios Subcontratistas.

A pesar de esto, vemos que en nuestro país el Sector Minero (ligados al rubro del cobre) mantiene su alta capacidad de convocatoria y de negociación con las altas esferas de poder, tanto del sector privado como del sector estatal, más no existen intentos desde estos sectores de vincularse con el resto de la comunidad sindical, ni tampoco se evidencian intentos por coordinarse con otros sectores Sindicales, más bien su prioridad consiste en maximizar su capacidad de defensa de intereses corporativos de sus asociados.

En resumen se puede señalar que el accionar del Sector Sindical hoy se centra básicamente en dos líneas. La primera y más fuerte, básicamente orientada a defender los intereses corporativistas (en términos salariales) de sus asociados, buscando nuevas estrategias de negociación que eviten los conflictos con los empresarios (postura compartida por estos últimos); y la segunda ligada a una búsqueda de recuperación de instancias de coordinación y de representación a nivel sectorial.

Finalmente en vistas de ir cerrando este punto para entrar a las conclusiones de este trabajo, es necesario hacer una mención sobre la confusión que en los últimos años se ha hecho entre los Movimientos Sociales y ciertas explosiones sociales detonadas por temáticas particulares que involucran o afectan a determinadas agrupaciones sociales, es decir, es necesario dar cuenta como durante el último tiempo el concepto de Movimiento Social se ha ido volviendo difuso (gracias a entre otras cosas al precario y escaso aporte hecho por los Medios de Comunicación de Masas) y se ha ido mezclando (erróneamente) con otras nociones casi siempre vinculados a Movilizaciones. Esto genera que se hable de Movimiento Social a diestra y siniestra, para bien o para mal, lo que en definitiva provoca que cualquier manifestación se le identifique con Movimiento Social. Puede esgrimirse que quizá los Movimientos estén cambiando y que su naturaleza se ha vuelto más volátil, lo cual tiene sentido, pero esa naturaleza volátil precisamente ratifica la noción planteada en este trabajo acerca de la poca incidencia, del poco impacto que las actuales formas de Participación Social tienen sobre las esferas de poder, puesto que estas manifestaciones no tienen gran trascendencia en los términos descritos, incluso son mal mirada por la "Opinión Pública", pues

la palabra *Movilización* trae a colación formatos de acciones políticas fracasadas o desgastadas por el tiempo (esto pasa sobre todo con expresiones como marchas, tomas, huelgas, etc.).

Esto cruza no sólo a este tipo de “acciones ciudadanas”, sino que también a los Movimientos Sociales tradicionales.

Sin embargo, a diferencias de los Movimientos Tradicionales, estas Movilizaciones o “acciones ciudadanas” no aportan en la tarea de generación de un proyecto a largo plazo, son cortoplacistas, y por lo general no coordinan a otros sectores sociales. Su principal fortaleza sin embargo la podemos encontrar en su capacidad de impacto en la contingencia y la inclusión en la agenda mediática diaria de los Medios de Comunicación, sobre todo por su innovación temática, lo cual se contrarresta con la su corta vida. Ejemplo concreto lo encontramos en aquellas iniciativas “ciudadanas” como la de “Automovilistas Unidos” y su campaña por buscar el “Hoyo más grande de Santiago”, o las “Señaléticas más inútiles”, etc.

Este tipo de iniciativas si bien pueden coordinar a un buen número de sujetos y de lograr cosas concretas en corto tiempo, a nuestro parecer distan de la noción de Movimiento Social, puesto que no tienen una identidad común que los diferencie como grupo, un sentido de pertenencia, (puesto que si bien existe una identificación, ésta no se produce por pertenecer a una condición o categoría social sino que se da por la temática que convoca), ni logran conformar una institucionalidad que los norme y los oriente.

#### **XIV.- ESQUEMA ANALÍTICO PARA ENTENDER EL PANORAMA ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN CHILE Y UN APORTE PARA FUTURAS INICIATIVAS E INVESTIGACIONES.**

De acuerdo a lo expuesto en las páginas anteriores, se esta en condiciones de proponer un esquema que ayude en la tarea de descifrar el actual estado de los procesos colaborativos en nuestro país. Para esto se construirá un esquema que sintetice lo observado hasta ahora y que tiene cuatro ejes: participa e incide en la tomas de decisiones de su contexto de interés; no participa en la toma de decisiones; utiliza en forma instrumental la oferta de Participación Social; utiliza los espacios existentes en forma empoderada y genera nuevas instancias de Participación vela por cambios sociales y por generar “poder con” y “poder para”. A partir de esto intentaremos clasificar las algunas formas de Participación Social, que hemos revisado hasta ahora.

Más antes de entrar en la explicación misma del esquema hay que hacer una breve y concisa aclaración sobre lo que se quiere plantear. Hasta ahora hemos señalado que no todas las formas o acciones colaborativas son parte de la Sociedad Civil, ya que – de acuerdo a lo definido en la primera parte – para formar parte de este último espacio es indispensable tener - al menos – la disposición o la intención de generar cambio social y empoderamiento. Esto obliga necesariamente referirse a la temática del poder y es aquí donde queremos detenernos para poder aclarar que se entiende por esto y por “poder con” y “poder para”.

A fin de no gastar páginas innecesarias, se resumirá la posición de este trabajo en torno al poder concentrándonos en la propuesta esbozada por el PNUD (2004). Esta se centra básicamente en la idea de que para entender el concepto o los efectos del Poder en la Sociedad es necesario entenderlo en sus dinámicas y sobre todo en sus prácticas. Así el citado texto entiende al Poder enmarcado dentro de contexto de relaciones sociales cambiantes y lo entiende como las capacidades para satisfacer necesidades, las cuales se encuentran asimétricamente distribuidas en la sociedad (PNUD: 64). Analíticamente el texto expone cuatro dimensiones que sintetizan la mayoría de las concepciones en torno al tema. Estas son:

- Soberanía Personal Real: Capacidad de imaginar y aspirar a un determinado tipo de vida deseada; implica la ausencia de coacciones ilegítimas al emprendimiento personal y un escenario de oportunidades para el desarrollo de los proyectos personales y la capacidad de percibir las oportunidades, y movilizar los recursos propios y los del entorno para llevarlas a cabo.
- Estructuras asimétricas del poder: Esta dimensión se puede resumir básicamente en como elementos como la diferenciación (como la División Social del trabajo) y la conducción de procesos sociales generan diferencias jerárquicas de poder.
- Imaginario Social del ejercicio del Poder: Mundo común de significados y valores que define las reglas de uso del poder, en donde se encuentran las dos dimensiones anteriores. A partir de esta dimensión *“es posible desplegar, organizar y legitimar de manera relativamente integrada las capacidades personales y sociales”* (PNUD: 66).
- Autodeterminación social del poder: es una suerte de síntesis de las dimensiones anteriores en la medida que una dimensión se impone sobre otra. Así esta dimensión se entiende como: *“la capacidad que tienen las sociedades reflexivas y deliberantes para debatir y definir la relación entre las distintas dimensiones del poder, en función de una imagen de sociedad deseada. La democracia es la forma más desarrollada de esta autodeterminación social del poder”* (PNUD: 67).

Esta concepción es importante porque logra abarcar tanto las concepciones estructurales en torno al tema como aquéllas que privilegian el componente de capacidad de acción de la propia voluntad del concepto. Esto último es de suma importancia a la hora de concebir posibilidades de generar empoderamiento dentro de los actores sociales y de generar una Participación Social de carácter cada vez más sustantivo, menos dependiente de la oferta estatal, ni de sus avatares.

Ahora esta visión de Poder puede ser complementada por el concepto desarrollado por Michael Karlberg (2004), en el cual se genera un modelo que distingue la noción de poder del tipo de relación social con el cual es aplicado, así como su distribución en la sociedad. De este modo, desarrolla el concepto de poder como capacidad, que puede ser aplicado tanto por medio de relaciones adversarias (poder “contra otros”) como mutualistas o de cooperación (poder “con”) y “poder para” vinculado al aprendizaje, generación de conocimiento y la potenciación de capacidades (en Duhart, Daniel. 2006: 10). Esta conceptualización es un aporte para la generación de acción colaborativa y de la generación de poder como un medio para el cambio social y no como un fin en si mismo.

Así, el “Poder con” dice relación con todas aquellas acciones colaborativas, de carácter cooperativo, provista de reciprocidad y retribución mutua que buscan influir de manera más menos coordinada en el proceso de toma de decisiones. El “Poder para” supone, además de tener control sobre recursos internos como, el aumento de la auto-confianza y capacidad, es decir, para poder influir en los procesos de toma de decisiones, es necesario también contar con un adecuado abanico de capacidades, de ahí que sea necesario trabajar tanto la transformación social como la transformación personal, es decir es necesario desarrollar tanto las capacidades personales como colectivas.

Una vez dicho esto podemos seguir con la construcción del esquema analítico. A partir de los cuatro ejes se genera cuatro cuadrantes cada uno caracterizado con esta noción de “Poder con” y “Poder para”. Cabe destacar que el esquema que a continuación se presenta, pretende dar cuenta del panorama actual de la Participación Social, por lo tanto no hace alusión ni a situaciones pasadas, ni futuras. Así el esquema queda del siguiente modo:

## ESQUEMA III

### PARTICIPA E INCIDE EN LA TOMA DE DECISIONES



### NO INCIDE EN LAS TOMAS DE DECISIONES

Fuente: Elaboración propia

El esquema nos muestra como se configuran en cada cuadrante los distintos tipos de organizaciones que generan u ocupan instancias de Participación Social, en cada cuadrante se ubican también las distintas formas en que se configura la temática del poder.

En el cuadrante del extremo inferior izquierdo nos encontramos con las formas de Participación Social más precaria y que según la definición adoptada en este trabajo hace que usar este epíteto sea discutible. Aquí se clasifican aquellas organizaciones que ocupas las ofertas de los distintos espacios de Participación y de financiamiento en forma instrumental y utilitaria. Las organizaciones que caen dentro de este cuadrante tienen un enfoque de intervención o de Participación en las comunidades de carácter más bien asistencialista, que no promueve la generación de empoderamiento en ningunas de sus dos vertientes,

ni de participación e incidencia en la tomas de decisiones, ni de desarrollo personal, ni generación de habilidades, ni de destrezas. Básicamente su tarea es dar solución temporal a una carencia importante, pero sin buscar una transformación o cambio social importante de la situación en que se participa y e interviene, así como tampoco busca empoderar a los participantes en los términos descritos anteriormente. Como ejemplo de estas organizaciones, nos encontramos con programas de voluntariado benéfico de atención a personas de situación de calle, personas drogodependientes, clubes filantrópicos, construcción de mediaguas, etc.<sup>29</sup> Dentro de este grupo también se encuentran a los beneficiarios de Programas sociales de subsidio y que según clasificaciones oficiales del Estado generan Participación o son participes (beneficiario) de una acción o intervención social. Las razones esgrimidas para clasificarlas en este punto son las mismas que en el caso anterior. Finalmente dentro de este cuadrante también se encuentran aquéllos espacios y organizaciones que tienen como objetivo entregar información a los usuarios. El mejor ejemplo de esta situación son las OIRS (Oficina de información reclamos y sugerencias). Si bien este tipo de oficinas entregan información a los usuarios sobre la forma de funcionamiento de otros espacios participativos, acogen reclamos de los usuarios de un servicio, o reúnen las sugerencias de los mismos, no pretenden entregar, potenciar ni promover desarrollo, ni transformación personal, no pretenden generar capacidades, ni destrezas, sino que básicamente son entes pasivos, que recogen y entregan información, sin importar que se haga con la misma. Por lo demás no pretende incorporar a los a los usuarios (nótese que la categoría usuarios habla de una entidad que presta servicio a alguien externo a la organización, a un cliente) en las tomas de decisiones. De ahí su clasificación (-/-).

En el cuadrante extremo inferior derecho vemos que no incide en las tomas de decisiones pero si utilizan los espacios ofrecidos por los distintos sectores financieristas (Estado, Mercado, Y organismos Internacionales (BID, Banco Mundial, OIT, Fundación Kellogs, etc.) e incluso generan sus propias dinámicas de Participación y que persiguen o practican lógicas de autogestión, nos encontramos a los Movimientos Sociales (clásicos y nuevos), las Organizaciones denominada en este documento de segunda jerarquía (en términos de la capacidad de incidencia cotidiana en esferas de poder) como los sindicatos, las cooperativas, las Ongs y Fundaciones que viven de la ejecución de proyectos, las organizaciones territoriales como juntas vecinales, comités de agua y las organizaciones funcionales como los centros culturales. Estas Organizaciones apuntan a generar más poder (con) en términos de ganar más espacios para generar más instancias y más capacidad de incidencia sobre los intereses que persiguen,

---

<sup>29</sup> No se pretende desconocer la noble labor de este tipo de organizaciones, sino que se pretende señalar es que su acción colaborativa responde a una lógica distinta y que por tanto parece un error incluirlas “dentro del mismo saco” que la de los Movimientos Sociales, pues a pesar de que estas Organizaciones también tienen un carácter voluntaria su enfoque o espíritu apuntan a generar un cambio social, a una disputa de poder, a generar poder “con”.

más autonomía, autogobierno, recuperación y defensa de derechos vulnerados, etc., pero tienen poca capacidad de real impacto sobre sus demandas y su accionar no necesariamente está coordinado.

También, estas organizaciones tienen poca capacidad de generar transformación personal y empoderamiento en términos de poder “para”, pues su énfasis es conseguir poder “con”, aún cuando tiene el potencial de hacerlo sobre todo a través de la generación de acciones de aprendizajes (como capacitaciones con un estilo de promoción y potenciamiento de habilidades, destrezas, cualidades y capacidades). Más sus accionar siempre se ve acotado a su financiamiento, puesto que los aportes externos tienen sus propios formatos y prioridades (cortan lo que se puede hacer desde arriba) o porque su autofinanciamiento no es suficiente para mantener un continuo dentro de sus accionar.

En el extremo superior izquierdo nos volvemos a encontrar con la figura de poder “con” (+) y poder “para” (-), incluso comparte la característica de ocupar espacios de participación de forma empoderada, la diferencia radical se encuentra es que las Organizaciones que son clasificadas en este cuadrante, sí inciden en las esferas y los procesos decisionales en los que se ve envuelto. Esto no es un hecho menor y hace referencia a que estas organizaciones tienen la suficiente coordinación y capacidad para influir e incluso dictar pautas sobre temas importantes (generación de leyes, políticas públicas, fiscalización, etc.). Dentro de estas Organizaciones nos encontramos a las Organizaciones que dentro de nuestra denominación es conocida como de primera jerarquía, debido precisamente a esta capacidad y por su cantidad de recursos (humanos y materiales) disponibles lo cual le permite entre otras cosas aumentar la cobertura de ámbitos o áreas para trabajar o influir, así como también tener una seguridad en la continuidad y calidad de las tareas que realizan. Esta solvencia les permite, por ejemplo, ser Coejecutores de Programas Sociales, no como beneficiario de un fondo sino como contraparte técnica en la generación e implementación de intervenciones sociales. Estos son los Organismos que efectivamente fiscalizan (accountability) y dan pauta para la generación de Políticas Públicas y generación de disposiciones legales. En este sentido generan poder “con”, ahora bien este empoderamiento es discutible puesto que las acciones que generan lo hacen en beneficio de la propia Organización, la cual está conformada en su mayoría por profesionales. Esto hace que sus acciones se acerquen más a la lógica de empresa. Lo que se pretende señalar es que este tipo de Organizaciones no generan necesariamente empoderamiento con sus acciones en las comunidades, sino que más bien se acercan a la lógica de consultoría o asesoría experta técnica. Ejemplo de este tipo de Organizaciones la constituyen las denominadas Thinks Thanks vinculados a partidos políticos o a tendencias dentro de ellos, Fundaciones

ligados al Gobierno (en el caso de Chile el caso más notorio es la Fundación para la Superación de la Pobreza). En el caso de las agrupaciones empresariales esto es más evidente.

En definitiva este tipo organizaciones se caracteriza por incidir fuertemente dentro de los espacios de poder, genera pautas para el resto de las entidades de la realidad social, más no extiende su acción hacia otros elementos que no pertenezca a su acotada membresía. En este sentido no genera poder “con” con todas sus letras, como tampoco genera poder “para”, pues la lógica de funcionamiento es de asesoría técnica. Este es el nivel deseado (la meta a llegar) por muchas de las clasificaciones de Ciudadanía y por muchas de las Organizaciones, más al no cumplir cabalmente con la generación de poder “para”, su impacto para el desarrollo y potenciamiento de la Sociedad Civil sigue quedando “cojo”, esto a pesar de que cuentan con los medios para generar este proceso de desarrollo personal de liderazgo transformacional, de generación de acciones que propaguen el potenciamiento de capacidades y destrezas.

Finalmente nos encontramos con el cuadrante vacío del esquema. Se podría esgrimir varias argumentaciones del por qué de esta situación y todas ellas apuntan a que básicamente no existen organizaciones ni instancias que generen poder “con” o poder “para”, hasta ahora el principal objetivo de las organizaciones siempre ha sido generar poder “con”, es decir incidir en las esferas de poder, en los procesos decisionales, más a nuestro parecer para poder alcanzar este objetivo o para mantenerlo en el tiempo es necesario generar poder “para”, es decir, generar destrezas, cualidades, habilidades, que no pasan sólo por elementos clásicos de aprendizaje (como la educación formal), sino que también es necesario incluir elementos de desarrollo personal, de transformación cultural. Este crecimiento de poder “equilibrado” es la una buena apuesta para mejorar (tanto calidad como en cantidad) los espacios de Participación Social, en otros países de la región (Brasil, Colombia y Bolivia existen experiencias interesantes de analizar y de observar en este sentido, más esa es motivo de una investigación independiente. Por el momento nos contentaremos por apostar.



## CAPÍTULO IV.

### XV.- RECAPITULACIÓN FINAL O CONCLUSIONES.

Ha llegado el momento de entrar en la recta final de este trabajo. A fin de hacer esta tarea en forma ordenada, empezaremos por revisar las inquietudes que motivaron esta investigación. Éstas se dirigían básicamente a poder establecer una aproximación entorno a las variaciones que se han presentado a nivel societal en cuanto a la articulación entre Estado, Mercado y Sociedad y de cómo estas variaciones han afectado las formas de Participación Social.

Como vimos en los capítulos anteriores esta nueva articulación, es producto de la variación de dos matrices anteriores, en forma esquematizada se expuso cada matriz societal partiendo desde la existente hace 40 años atrás, tomando como referencia las variaciones acaecidas en el Estado (sin dejar de lado, por supuesto, a las Esferas del Mercado y de la Sociedad Civil).

Ahora bien, como punto de partida para revisar estas variaciones y compararlas con las actuales, se tomo como inicio la matriz societal del Estado Nacional Industrial. Para poder observar estas diferencias, se observaron ciertos instrumentos del actuar estatal y que dan cuenta de los distintos énfasis que tiene cada Gobierno de turno. Nos referimos a las variaciones a nivel de Políticas Sociales y Gasto Social.

Esta matriz estuvo caracterizada por un Estado desarrollista y centralizado, que se hacía cargo de entregar las directrices a través de la cual la Sociedad en su conjunto se enmarcaba, dictaba las pautas sociales, buscaba ampliar los beneficios sociales a sectores medios, tenía un tipo de Políticas Social que abarcaba a la Sociedad en su conjunto, con un Gasto Social creciente, sujetos a la acción de grupos de presión.

La Globalización (en su primera etapa económica y la segunda cultural) rompió esa matriz de tal forma que la relación entre Estado y Mercado se invirtió pasando este último a ocupar el rol de coordinador de las pautas sociales. Se caracterizó por el bajo el Gasto Social y la focalización de las Políticas Sociales, y por el consumo como forma predominante de integración social. Por circunstancias históricas (dictaduras militares) la Sociedad Civil mantuvo un rol importante dentro de esta nueva relación básicamente por la resistencia a los regímenes autoritarios.

Durante los noventa (debido básicamente a la ineficacia mostradas por el Mercado de reducir las Desigualdades Sociales en la Región), el Estado comienza a recobrar valor. Esta revalorización se tradujo en el aumento leve pero sostenido del Gasto Social, en el cambio teórico de las Políticas Sociales, y en la formulación de leyes y políticas que velen por el buen funcionamiento del Mercado, la protección de la propiedad privada y del aumento del control social (orden a través de la coerción legítima). Sin embargo, no se cuestionó la lógica del Modelo económico y el Estado mismo comenzó a regirse bajo los criterios de oferta y demanda, eficacia eficiencia en términos de mejorar la productividad abaratando los costos. Esta revalorización de la acción estatal ha ido poco a poco enfocándose hacia una estrategia de legitimación discursiva, en la cual la Sociedad Civil es de vital importancia, sobre todo considerando la cada vez más baja legitimidad de los canales clásicos de expresión de demandas (representada sobre todo por los partidos políticos, los sindicatos, y las juntas vecinales), por este motivo comienzan a aparecer nuevas formas de Participación Social caracterizada por su gran heterogeneidad temática e identitaria.

Esto responde básicamente a cambios estructurales generado por macrofenómenos como la Globalización y la Revolución Tecnológica e Informacional. Consecuencia de esto es un cambio en el formato o la fuente de capital, pasando uno centrado en la industria a uno financiero-tecnológico-especulativo que ha generado un cambio en las formas de entender las fronteras y lo Nacional, volviéndolas más débiles y volátiles, sobre todo con el acelerado cambio tecnológico.

A nuestro parecer este era el contexto a principios de los noventa en las sociedades latinoamericanas, en especial en Chile. Así, la acción del Estado se vio dificultada y entorpecida. La Sociedad Civil en su conjunto se fue desconectando del Estado y su influencia, además éste se mostró incapaz de congregarse a los individuos en pro de sus desafíos nacionales. Es en este marco donde hay que entender el resurgimiento de los discursos de Ciudadanía y Participación Social.

Con el paso del decenio, se buscó reequilibrar la relación clásica entre éste y Sociedad Civil, sobre todo en el caso de Chile en donde se comenzó a encauzar y a institucionalizar las nuevas iniciativas de Participación Ciudadana o Movimiento Social, a fin de mantener y contener el orden social y la “gobernabilidad”, de tal forma que no afectasen la imagen del país y los equilibrios macroeconómicos, tal como ocurrió en otros países de la Región. A la vez esta institucionalización de espacios sociales y generación de fondos para financiar nuevas iniciativas, han buscado mejorar la representatividad y presencia del Estado como promotor de la Sociedad Civil, tratando con esto de recuperar su rol histórico.

Esto queda firmemente expresado en el cambio del ordenamiento jurídico en temas de Participación Local, destinadas a abrir y potenciar la Participación Ciudadana a los espacios locales y en el mismo tono se enmarcan las instancias y las formas de entender el desarrollo. Esta particularización o localización de la Participación en las comunidades no ha ido acompañada de un trabajo conjunto-coordinado, lo cual ha provocado que las acciones colectivas o iniciativas comunitarias se hayan visto mermadas en calidad, masividad y temporalidad.

Como consecuencia de esto no existen en la actualidad iniciativas que hablen de un Proyecto totalitario de país, de un horizonte o imagen futura (ni siquiera en épocas de elecciones), de una idea o un todo de Nación, de un nosotros que involucre al todo el espectro social, sino que se alude y se aplica la lógica de propulsar iniciativas locales, corporativas o gremiales, de corto alcance y de estrategias vinculadas a su fomento, con dudosa conectividad entre ellas y constancia en el tiempo.

Esto no deja de llamar la atención dado la gran cantidad de publicidad que el tema de la Participación tiene en la actualidad, más son tantas las temáticas y tantas las formas de definir o entender los distintos procesos colaborativos y/o de Participación que la acción común misma desaparece, así lo muestran los datos del PNUD y de la encuesta CASEN del 2000 y el 2003. Es cierto que ambas encuestas muestran un alto porcentaje de Participación (30%), pero sólo considerando el conjunto (de cada pequeño porcentaje) ya que cada tipo o instancia de participación tiene un porcentaje minúsculo. Esto concuerda con la idea de multiplicación de intereses e identidades. La diversidad tan en boga por estos días ha generado una apertura temática nunca antes vista, lo cual no deja de ser positivo, pero a vez ha hecho que la posibilidad de actuar en común de generar acción colectiva coordinada se dificulte, se entorpezca. La paradoja de esto es que las TIC's han avanzado tanto durante los últimos decenios (incluso se habla de tiempo cero, aludiendo a la posibilidad de comunicación casi instantánea a nivel global), que debería ser mucho más fácil comunicar, darse conocer, informar y por lo tanto facilitar la acción común o colectiva. Más, a pesar de lo que pareciera indicar el sentido común al respecto, vemos que esta misma explosión de intereses ha generado la multiplicación de formatos de comunicación cada una adecuada a los propios intereses de quién las crea (caso patente de esto los constituyen los blogs y los fotologs), lo cual ha venido a significar el asilamiento de cada una de estas nuevas instancias, grupos u organizaciones, constituyendo una de las paradojas más grandes de nuestro tiempo. En efecto no existen elementos, instancias, ni organizaciones con capacidad de articular, de moldear una imagen común sobre la cual establecer las bases sólidas para generar acciones de colaboración a gran escala y en donde podamos reconocernos. Al

parecer los elementos simbólicos en los que nos encontramos quedan reducidos a manifestaciones deportivas, desastres naturales, en el consumo, la cultura y en el discurso de la diversidad y la tolerancia.

Sentar las bases de la integración y de articulación de la vida social en el consumo, ha venido significar incorporar la lógica del Mercado (primando siempre el principio de intercambio, oferta y demanda, y de aumento de productividad a bajo costo) en casi todo los ámbitos de la realidad, a tal punto de entender a la competencia como un valor supremo, propio de la naturaleza humana, esencial y fuera de todo cuestionamiento. Esto ha traído como consecuencia una creciente individualización de las relaciones sociales, en detrimento de la acción colectiva. Si juntamos esto con la enorme disparidad de agrupaciones e intereses, entenderemos que nuestra hipótesis es correcta en el sentido de la poca incidencia de estas organizaciones dentro del quehacer cotidiano. Los sujetos buscan formas de asociación que den muestra de una mayor autoidentificación, independencia y por sobre todo de individualización y en donde la mayor expresión de colectividad se relacionan con intereses “localistas”, de género, indígenas y culturales.

Por su puesto que no se trata de volver al trueque, ni de volver a modelos feudales de producción. Lo que se trata de decir es que no es posible celebrar la diversidad y la tolerancia porque si. Ambos conceptos en si mismos no nos dicen nada, no nos entregan nada, ni bueno ni malo. De ahí que se rescate la vieja pretensión sociológica, de la necesidad de buscar el sentido a las acciones y a las cosas y que la realidad es construida socialmente. Las posturas construccionistas nos dicen en que en la medida de que se genere discurso se esta generando realidad y acción social. Esto es cuestionable si vemos la cantidad de discursos que nos hablan de la tolerancia y de la diversidad pero que al mismo tiempo nos hablan de más orden, más cárceles, más deudas, más discriminación y más desigualdad. La otra arista es que precisamente es esta falta de discurso o relato común lo que provoca esta desarticulación de las acciones colectivas y la Participación Social.

Esto tiene sentido si observamos nuestra historia reciente y vemos como se comportó la Sociedad Civil durante la dictadura. Durante este período vemos acciones con un mayor grado de coordinación, debido básicamente a que existió un repudio generalizado en torno al gobierno militar. En este sentido quizás junto a una idea de relato articulador, sea necesario tener una causa común. Lamentablemente no podemos dar una respuesta en torno a esto pues sería especular demasiado, pero si puede ser punto de entrada para una futura investigación.

Lo que si nos queda claro es que tener una alta Participación Social (cerca de un 60% según los datos contenidos en la CASEN del 2000 y 2003) no ha implicado un reflejo positivo con una mayor adquisición y administración de poder de las Organizaciones de la Sociedad Civil (si seguimos la lectura del PNUD del 2004). En gran medida esto depende también de otros elementos como tener una fuente de financiamiento constante y de mantener una serie de contactos estratégicos que permitan mejorar su posición “dentro de su campo de acción”. De ahí que hayamos definido una suerte de jerarquización de la Sociedad Civil.

Esto concuerda con nuestro argumento en torno a que se está produciendo una nueva forma de articulación entre Estado, Mercado y Sociedad, que esta significando un cambio en los roles que cumplen cada uno en la conformación del orden societal, generándose así nuevos espacios de Participación Social para los distintos actores sociales, provenientes de cada una de estas esferas, es decir, la oferta viene desde sectores empresariales, hasta organizaciones culturales juveniles. La diferencia, claro esta, se encuentra a la capacidad de generar cambio social o incidir dentro de los procesos decisionales. En este sentido el actor social más prominente no son las organizaciones sociales de segunda jerarquía sino que son aquellas organizaciones que están ligadas a iniciativas formadas por la figura por excelencia de este modelo económico: El empresariado.

Si se quiere detrás de esto está la discusión de la variación de los límites de lo público y lo privado. En esta nueva conformación de las relaciones, el Estado sigue cumpliendo un papel importante en la promoción de iniciativas, ejerciendo un tutelaje sobre el proceso de transformaciones que está teniendo lugar en la actualidad. Por un lado, aún genera desde dentro de su aparataje propuestas y es capaz de hacer pesar su opinión dentro del debate que se genera en torno a la forma de concebir la Ciudadanía y Participación Social (que tipo de actores o iniciativas privilegiar, formas de asignar fondos, generar nuevos marcos legales y reguladores, etc.) fundamentalmente porque sigue teniendo la capacidad de institucionalizar, legitimizar y organizar los espacios e iniciativas se generan fuera de sus límites.

En el discurso, o en las buenas intenciones, la perspectiva es que el Estado asuma un rol más bien promocional, más que de articular las iniciativas sociales con los distintos programas del Estado, u organizar a las comunidades desde arriba, esto a fin de evitar seguir la aplicación de medidas desajustados al contexto particular de cada localidad. Esto en la realidad, sin embargo, se sigue dando y reproduciendo a diario tanto desde el nivel central como a nivel municipal. De esta forma el Estado reconocería nuevos espacios en los que se privilegia la autoorganización. Esto debería mejorar la destinación de recursos

(privilegiando las acciones de capacitación y apoyo técnico, por ejemplo), con la ventaja de que se puede influir en el carácter de las organizaciones, sin ejercer el control de manera tan directa (pues de todas formas se hace a través de la destinación de fondos), aumentando las posibilidades de éxito por el crecimiento del compromiso de los distintos actores sociales. Como vimos esto último es especialmente notorio en los espacios locales y en las Organizaciones de segunda jerarquía, sobre todo en lo que tener que ver con la dependencia de los fondos.

Esta forma de ver las cosas, sin embargo, en la práctica ha sido implementada de forma irregular, o más bien como señalábamos anteriormente ha sido aplicado sólo en la lógica de destinación de recursos, pero manteniendo la óptica contradictoria de mantener la Participación dentro de límites acotados, privilegiando iniciativas de voluntario que no buscan cambio social, o destinando montos bajos con muchas restricciones en la forma de destinar los recursos (no pagar honorarios, o pagar bajos honorarios, no utilizar para la compra de equipos o implementos, etc.). En esta línea se entiende la casi erradicación de las cooperativas (entendiendo que estas organizaciones promueven o pueden promover la generación de acciones económicas) del conjunto de formatos de organizaciones que generan Participación Social. Así se han generado efectos perversos que dicen relación a la generación de dependencia a las diversas organizaciones hacia el Estado (en cuanto asesoramiento técnico y sobre todo a fondos).

Dentro de este marco surgen voces que claman por un nuevo trato que implica una nueva forma de relacionar y entender el desarrollo social, aunando y concentrando miradas que van desde lo económico hasta lo político (no partidario), estableciendo una continuidad entre lo forma e informal como vía de construcción de la sociedad. En este plano cobran mayor relevancia, pero como vimos, con distintos niveles de incidencia. De ahí que la apuesta sea que en esta reorganización de roles de la Triada, las acciones o los roles queden más equilibrados. Pasamos de un orden societal en donde el Estado era omnipresente, a un orden donde el Mercado era amo y señor, a un modelo como en el actual donde se le reconoce la importancia al Estado (en determinadas tareas, como el funcionamiento correcto del Mercado, la defensa de la propiedad privada y la contención y manejo de conflictos sociales) y en donde se le da (al menos a nivel discursivo), un rol importante a la Sociedad Civil y a la Ciudadanía (en términos de complementación de la acción estatal, a través de la coejecución de Programas Sociales y a la fiscalización de una buena gestión de los mismos), privilegiando un enfoque de ciudadanía cargado de tintes liberales, pero con un contrapeso republicano.

Estos nuevos e insipientes roles que la sociedad y sus organizaciones han comenzado a adquirir han provocado nuevas vetas de reflexión teórica, conceptos como los de ciudadanía, tercer sector, capital social, economía social, desarrollo humano, desarrollo sustentable —y un largo etcétera— se asocian a un desplazamiento real de la sociedad y sus actores hacia posiciones de movilización. Pero ya no necesariamente en el sentido violento que caracterizó a aquéllos ocurridos durante buena parte de los siglos XIX y XX, y de los cuales aún quedan remezas, sino que prolifera el discurso de más alianza y de articulación entre proyectos de distinta índole, en un clima de tolerancia y diversidad. Sin embargo, este es un norte aún en pañales puesto que si consideramos la unidad y las instancias entre las distintas Organizaciones Sociales, vemos que en términos reales aún es precaria.

Como queda descrito en el desarrollo de esta Tesis, el cambio de modelo societal ha implicado también una apertura de instancias y temáticas de Participación Social y que desbordan la lógica tradicional. En el presente trabajo se han clasificado según vengán desde el Mercado y La Sociedad Civil. Como vimos las primeras tienen la ventaja de contar con recursos más amplios para difundirse y mantenerse en el tiempo, especialmente aquéllas iniciativas que surgen con las temáticas de Responsabilidad Social Empresarial. Este tipo de iniciativas resultan interesantes porque surgen en la necesidad de enfrentar la coyuntura que sobreviene con la imposibilidad de legitimación de un capitalismo triunfante como modelo de desarrollo, pero depredador en términos de recursos humanos y naturales.

Nos detuvimos a revisar la oferta estatal dado que — como vimos — sigue manteniendo y recobrando referencialidad. Sin embargo nos dimos cuenta las intenciones nunca son suficientes y en este caso la distancia entre las buenas intenciones y la práctica es enorme. Así la tendencia que ha adquirido las prácticas relacionadas con la Participación Social se siguen dando en concordancia con los formatos que se dan desde el Estado, los cuales se orientan (y concentran) especialmente hacia la Gestión Pública.

Esto no quiere decir que actualmente todas las acciones y los espacios entregados por el Estado se encuentren ejecutando programas en conjunto con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Al contrario, las experiencias demostradas hasta hoy, dan cuenta de una precaria implementación del mismo ordenamiento jurídico creado a fin de incentivar la Participación Ciudadana. Así por ejemplo en el Estudio llevado a cabo por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) el año 2004 daba cuenta que alrededor de un 70% de las comunas del país tenían implementadas el marco institucional — conocidos como Ordenanzas de Participación Ciudadana — que regula las formas en que se ejerce la Participación a nivel local-comunal, lo cual quiere decir que casi un tercio de las comunas del país ni

siquiera habían implementado esta herramienta básica para una Gestión Pública participativa. Sin embargo, al menos al nivel discursivo se aboga cada día más por una Participación Social que se acerque a un ideal de cogestión, lo cual no es malo, pero no es suficiente, puesto que de hecho no se ataca necesariamente la temática de generar empoderamiento en los sujetos participantes y encarcela las acciones de las Organizaciones Sociales a los patrones o pautas que entrega el Estado, desfavoreciendo la capacidad crítica y creativa de los actores y Organizaciones en la medida que están sujetos a los recursos o financiamientos que éste entrega. Este fenómeno se vive y sufre especialmente en las Organizaciones de segunda jerarquía y es un fenómeno que tienen su origen en los años noventas luego de la vuelta la democracia y la retirada del financiamiento Internacional.

En este sentido, a diferencia de los decenios anteriores, a partir de los noventas, como nunca las Organizaciones Sociales entran al Mercado y a su lógica. Se les entregan formatos de acción en donde tienen que seguir patrones con los cuales se manejan las empresas, ser eficientes y eficaces es el lema bajo el cual todos los Programas, Organizaciones, Movimientos Sociales que ejecutan prácticas colaborativas (Participación Social), siguen y desean alcanzar. Es preciso para estas Organizaciones mantenerse dentro de estos cánones de eficacia y eficiencia, pues seguir estos preceptos es similar de prestigio lo que les asegura o facilita tener financiamiento y mantenerse vivas. Lamentablemente estas nociones de eficacia y eficiencia se utilizan casi únicamente para los recursos materiales entregados y no así para la acción que se quiere entregar, lo que en el tiempo se ha transformado en un problema de calidad de las acciones subvencionadas. Asimismo esta lógica de Mercado se promueve desde el Estado a través de la entrega de la generación de concursos para proyectos. Esto tiene detrás el principio de la competencia (propia del Mercado) lo que aporta a la desconexión entre las Organizaciones puesto que se actúa siempre frente a posibles competidores. El principal argumento para esto es precisamente que los recursos son limitados y que deben ser aprovechados eficientemente, por lo demás se señala que este formato de destinación de recursos premia a las mejores iniciativas, a las más innovadoras y creativas, que busquen autogestión (en el sentido empresarial), que genere microempresarios o nuevos emprendedores proactivos (vaya a saber uno que implica ese término).

Junto a todo esto nos encontramos con un formato de Participación Social, que no trabaja el desarrollo, o la expansión de la acción colectiva, sino que se busca más bien la generación de una ciudadanía con principios de acción individuales (o de orden más liberal), donde la coordinación acciones de intereses comunes es entendida como la simple suma o agregación de intereses y voluntades para tratar temáticas determinadas. En este sentido no se fomenta la generación de poder “con otros”, ni “para”



otros”, lo cual es lo mismo decir no se genera empoderamiento (empowerment), sino que (la Participación Social) se enfoca o privilegia acciones de clubes filantrópicos o de societ  y quitándole la noción política a la Participación lo cual fomenta las prácticas clientelares, y que se denota en los mismos estilos de liderazgos presentes en los dirigentes sociales, que est n enfocados hacia formas de ejercer el poder o de conducir una organización basados en estilos autoritarios, paternalistas o “sabelotodos”, que dificultan el ya complicado panorama para la Participación Social.

En las Organizaciones Sociales, no es extraño encontrarse con personas que son multidirigentes, que generan una “carrera” dirigencial a nivel basal y viven a costa de esto. Son los intermediarios entre la estructura política, la institucionalidad y la base social. Se vuelven expertos de la localidad, y en este sentido más que abrir y generar espacios, mas que motivar a la tarea de potenciar la Participación, lo que provoca este tipo de prácticas es el cierre y el desgaste de la acción colectiva, se produce un descrédito y se fragmenten aún más los lazos comunitarios, disminuye y debilita a las Organizaciones de la Sociedad Civil, puesto que reduce la participación y a los que quedan los hace más dependientes y en definitiva provoca un crecimiento del clientelismo en la misma tarea impuesta desde las instituciones del estado - como meta a superar - en términos de ejecución conjunta de los programas sociales.

Así, mientras el discurso habla de generar Participación Social y Ciudadanía sustantiva, que trabaje codo a codo con las autoridades, la realidad nos habla de acciones que tienden más a la gobernabilidad que a la gobernanza. Además la generación de Participación Social se orienta más bien a la generación de iniciativas que mitiguen la pobreza a través de la creación de emprendimientos individuales – asociados, es decir, emprendimientos de varias iniciativas microempresariales que trabajan en forma asociada y que generan lucro personal. INDAP, SERCOTEC, SERNAPESCA, etc., son agencias estatales que se orientan en este sentido.

Lo anterior ha sido explicado de muchas formas, pero la mayoría de ellas apunta a un cambio en la en las bases mismas de la sociabilidad, marcada por la retracción a los espacios privados e íntimos, la desconfianza hacia los otros y la falta de proyectos compartidos (Delamaza: 52). Los trabajos de Bengoa (1996), Lechner (1990) y Joignant (2002) son ejemplos de la discusión que se ha dado en torno a este tema. Estos trabajos apuntan a los procesos de fragmentación y atomización que ha sufrido la sociedad producto del neoliberalismo, la acción globalizadora del Mercado y su lógica, etc., lo cual lleva aparejado una serie de temáticas que han ido desintegrando la forma de hacer los vínculos sociales y por tanto a las mismas comunidades. De acuerdo a este tipo de diagnósticos, las formas en que los sujetos se vinculan se

han visto modificadas y esto ha devenido en crisis de las formas de organización y de participación. De las formas clásicas de integración ligadas al trabajo y la política, pasamos a la integración por medio del Mercado con ello al Consumo.

Así estos últimos años nos hemos visto inundados con cifras que nos hablan de reducción de pobreza lo cual se refleja en la mayor adquisición de bienes de consumo, es decir, se refleja en la facilitación de la entrada de los sujetos al Mercado. Pero cierto también que no son pocas las voces de alarma que hablan de la profundización de la inequidad y desigualdad social, debilitamiento de los mecanismos de integración interna de los grupos sociales e incertidumbre frente al futuro. Todo ello dentro de un esquema político que no estimula la participación y se vuelve crecientemente elitista (Delamaza, 2005: 52).

De ahí la necesidad de incorporar en el análisis, una mirada integrada, una mirada que combine distintos planos de la realidad social y que interprete las distintas significaciones y sentidos a través de los cuales los sujetos argumentan y sostienen sus propios mundos de la vida. Siguiendo esto, es oportuno trabajar elementos que aporten y potencien la capacidad transformadora de los sujetos es decir, que aporten en la tarea de adquirir capacidades, destrezas, conocimientos y por lo tanto poder, es decir un enfoque de Ciudadanía o Participación Social que genere empoderamiento.

No se pueden negar los esfuerzos que desde el Estado se ha hecho en materia de Participación Social y Ciudadanía: La inclusión de modalidades de Participación dentro de los Programas Sociales, el cambio del ordenamiento jurídico en torno al tema, la generación de fondos para incentivar la Participación Social y la institucionalización de espacios a fin de incluir nuevas temáticas e iniciativas, son esfuerzos nunca antes vistos. Más tampoco es innegable el hecho que todos estos avances han privilegiado aspectos técnicos dejando afuera el componente político que caracterizó siempre ha este tipo de iniciativas. Esto ha significado la proliferación de términos y acepciones en torno a los conceptos de Participación y Ciudadanía que han hecho que el componente social de estos conceptos sea olvidado o relegado a un pequeño espacio dentro de la terminología. En definitiva relegar el componente social y político, es una tendencia promovida desde los enfoques y posturas que privilegian la lógica de Mercado y que pretenden acercar la forma de administración empresarial a todas las formas asociativas, lo que ha significado la proliferación de iniciativas cortoplacistas y de carácter corporativista, que debilitan (y muchas veces desprestigian) la acción colectiva. Ejemplo vistoso de esta situación es la debilitación de los Movimientos Sociales.

En este contexto cobran sentido las posturas que abogan por la necesidad de desarrollar en paralelo tanto la transformación social con la transformación personal. Esto implica incluir en el análisis elementos que contengan componentes motivacionales que los sujetos tienen a la hora de actuar, pasa también por considerar elementos de lidian cotidianamente con los supuestos racionales y que dicen relación con elementos culturales, ideológicos, valóricos y espirituales. En este sentido la Ciudadanía y la Participación Social deben superar la promoción única del avance material y debe entender que la obtención de derechos - entendida como aseguramientos de aspectos tangibles e intangibles - no es suficiente para el Desarrollo de las comunidades. En este sentido, la generación de empoderamiento debe incluir elementos tanto de transformación de las estructuras mentales como las estructuras sociales que crean los miembros de la sociedad (ISGP: 2).

Parte de la respuesta pasa por la generación de una Ciudadanía de carácter transformacional, con un enfoque de Participación Social y de Sociedad Civil con otros tipos de rasgo distinto a aquéllos dictados por la lógica de la competencia, de la eficacia, de la eficiencia y de la productividad. Así es necesario generar un enfoque que se centre en la generación de acciones basadas en valores y principios. Esto implica un enfoque que abogue por la generación de empoderamiento entendida como la búsqueda de generación de poder “con” y poder “para”, es decir, como una expresión de concertación de voluntades, de desarrollo de capacidades sociales y personales.

En este sentido es necesario avanzar en iniciativas que aboguen por un tipo de liderazgo transformacional (que potencie poder “con” y poder “para”), que desarrolle capacidades y habilidades, que promueva procesos de constante aprendizaje que convierta los modelos mentales estáticos con los cuales hoy nos manejamos. Para esto es necesario potenciar las actitudes, las destrezas y las cualidades.

En la mayoría de las iniciativas sociales esto se da como algo, dado, sabido, obvio, básico, primario, es decir se naturaliza; y se olvida que la realidad social (o realidades sociales) no existe nada que sea esencial, anterior a la acción humana. De ahí la creencia de que es necesario volver hacer relucir el principio que considera que todas las relaciones sociales son construidas socialmente. Nuestra apuesta es que hacer esto es un paso a generar un camino, un relato que articule y que coordine, que aporte a la tarea impactar de manera sustantiva en la forma de hacer sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- AEDO, Carlos F: Políticas sociales, Democratización del Estado y sus instituciones. Reflexiones en torno al panorama general de la participación ciudadana en Chile”. Tesis para optar al título de sociólogo. Universidad de Chile. 2004.
- ANDERSEN, GOSTA ESPING: “Los tres mundos del Estado del bienestar”. Madrid, Alianza Universidad. 1990.
- ANDERSON, P: “Las antinomias de Gramsci”. Editorial Fontamarrá. México. 1991.
- ARELLANO, J. P.: “Políticas Sociales para el Crecimiento con Equidad Chile. 1990-2002”, Serie Estudios CIEPLAN, Chile. 2004.
- ARRAU, A. y AVENDAÑO, O.: “Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile”; reedición de documento de trabajo del proyecto “Ciencias sociales y agenda pública en Chile 1990-2000”, Universidad de Chile. 2000.
- ARRIAGADA, I.: “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”.CEPAL. División de Desarrollo Social. 2006.
- AUSTIN et al: “La nueva ruta: alianzas sociales estratégicas”; en Harvard Business Review (América Latina), Volumen 82, Nº 12, diciembre de 2004.
- BAÑOS, R.: “Análisis del año 2005. “Artículo Política”. Departamento de Sociología, Universidad de Chile. 2006.
- BOLTANSKI y CHIAPELLO: “El nuevo espíritu del capitalismo”, Akal. Madrid. 2002.
- BOURDIEU, Pierre: “Contrafuegos”; Madrid, Anagrama. 1999.

- BRUNNER, J. J.: "Ciudadanía y Participación: notas para la discusión", en Revista Avances de Actualidad. Nº 28. Santiago. 1997.
- BRUNNER, JJ.: "Ensayo sobre la cultura en el Mercado". <http://www.brunner.cl/>. 2005.
- CALDERÓN, F. y JELIN, E.: "Clases sociales y movimientos sociales en América Latina". En Propositiones, SUR profesionales, Nº 14, Santiago, Chile, 1987.
- CASTELL, M.: "La era de la información: Economía Sociedad y Cultura. Ed. Alianza. 1997.
- CHÁVEZ C.: "La participación en las organizaciones vecinales. El caso de la ciudad de México". Acciones e Investigaciones Sociales (ACI). pp. 45-65 ISSN:1132-192X. 2003.
- DE FERRANTI, D. PERRY, G., FERREIRA F., WALTON M.: "Inequality in American Latin and Caribbean: Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?". Banco Mundial. <http://web.worldbank.org/>. 2003.
- DELAMAZA, G.: "Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile". LOM Ediciones, Santiago, 2005.
- DUHART, D.: "Ciudadanía, aprendizaje y desarrollo de capacidades", en revista Persona y Sociedad, Volumen XX Nº3/Diciembre 2006, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- DURSTON. J, DUARHT, D; MIRANDA, F; MONZÓ, E.: "Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile". LOM Ediciones. 2005
- FALETTO, E.: "La Dependencia y lo Nacional Popular"; en Revista de Sociología Nº 17. 2003.
- FRANCO, R.: "Los Paradigmas de la Política Social en América Latina". CEPAL. 1996.

- FOXLEY, A.: “¿Mas Mercado o mas Estado para América Latina?” Artículo presentado en la Conferencia Internacional Gobernabilidad en América Latina organizada por CIEPLAN y la Universidad de Notre Dame, 2006.
- GARCÉS, M. Y VALDÉS, A: “Estado del arte de la participación ciudadana en Chile”. Documento preliminar para OXFAM-GB. S/E. 1999.
- GARRETON, Manuel Antonio: “La sociedad en que vivi(re)mos”. Santiago de Chile, LOM Ediciones. 2000.
- GARRETON, Manuel Antonio: Conferencia: “Las ciencias sociales y la sociedad en América Latina”. Departamento de Sociología. Universidad Cardenal Silva Henríquez, Santiago, 9 Noviembre 2005.
- GARRETON, Manuel Antonio: “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”. CEPAL, División de Desarrollo Social. 2001.
- GENTES, I.: “Estado de arte de los mecanismos de participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo”. [www.grupochorlavi.org](http://www.grupochorlavi.org). 2004.
- GOBIERNO DE CHILE (Varios Autores). “Gobernar los cambios: Chile más allá de la crisis.” LOM Ediciones. 2002.
- GODOY R. Y FUENTES, P: “Participación Ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile”. [www.dii.uchile.cl](http://www.dii.uchile.cl). 2000.
- HABERMAS, J.: “Teoría de la Acción Comunicativa”, Bs. Aires, Taurus. Volumen I. 1989.
- HABERMAS, J.: “TRES MODELOS DE DEMOCRACIA Sobre el concepto de una política deliberativa”. Conferencia pronunciada en el Departament de Filosofia de la Universitat de València (16 octubre 1991). <http://www.alcoberro.info.htm>. 1991.

- HENGSTENBERG, P., KOHUT, K Y MAIHOLD, G.: "Estado y «sociedad civil» en América Latina En busca de un nuevo equilibrio". <http://www.inwent.org>. 2002.
- HERNÁNDEZ, L., OYANDEL, JC., CASTILLO, D., y DÁVILA R.: "Asociatividad y Políticas Públicas". Paper, FAO. 2006.
- HOBBSAWM, E.: La Era del Capital: 1848-1875, Editorial Grijalbo- Mondadori, Barcelona 1998.
- HODGES; PESCE et al: "*Cinco miradas responsables sobre la responsabilidad corporativa*" en Harvard Business Review (América Latina), Volumen 82, N° 12, diciembre de 2004.
- HOPENHAYN, M.: La Participación y sus Motivos, en Acción Crítica, CELATS, Lima, 1988.
- HOPENHAYN, M., OTTONE, E: "Ciudadanía e Igualdad Social: La Ecuación pendiente". En Reflexiones Políticas N° 3, 2000. <http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion>
- INSTITUTO PARA ESTUDIO EN PROSPERIDAD GLOBAL, "Ciencia, Religión y Desarrollo: Algunas Consideraciones Iniciales", 1999.
- ITURRIETA, F. y OYANEDEL, J.C.: "Participación ciudadana y Responsabilidad Social Empresarial: ¿Dos respuestas a la misma pregunta?" Tesis para optar al Diploma de Postítulo en Gestión Estratégica y Estudio de Organizaciones Asociativas. Universidad de Chile, Diciembre 2004.
- JAÑA, María Soledad: Participación Ciudadana: el Trecho entre el Discurso y la Acción; Tesis para optar al título de Sociólogo, Universidad de Chile, Junio de 2003.
- LARA, C. y Pey C. "ALCA Y CIUDADANÍA, Participación de la Sociedad en los procesos de negociaciones comerciales". FLACSO. 2000.
- LECHNER, N: "*Tres formas de coordinación social*" en Revista de la CEPAL N° 61, Abril de 1997.

- LECHNER, N: "Debate sobre el Estado y el Mercado". [www.plataforma.uchile.cl](http://www.plataforma.uchile.cl). 1992.
- MADARIAGA, H. y ZANZI, O: "Infancia y Políticas Sociales"; Coediciones UNICEF - Departamento de Sociología Facultad Ciencias Sociales Universidad de Chile, Santiago. 2002.
- MIDEPLAN / División de Planificación Regional / Departamento de Identidad y Cultura-Consultora Alcalá. ESTUDIO: "Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos". 2005.
- MOSTAJO, Rossana: "Gasto Social y Distribución del Ingreso: Caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América latina y el Caribe". CEPAL. 2000.
- MUJICA, BARRIENTOS, Pedro: "La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública". [www.participa.cl](http://www.participa.cl). 2005.
- ORREGO, Claudio: "Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), LOM Ediciones. 1999.
- ORTEGA, Diego: "Organizaciones de Consumidores: El desafío presente de convertirse en sujeto". [http://tomasaaustin.webcindario.com/diegortega/diego.htm#\\_ftnref2](http://tomasaaustin.webcindario.com/diegortega/diego.htm#_ftnref2)
- PALMA, Diego: "La asociatividad popular" en Boletín Electrónico Surá 76, Noviembre 2002, Escuela de trabajo social, Universidad de Costa Rica. 2002.
- PALMA, Diego: La participación y la Construcción de Ciudadanía; Documento de Trabajo, Centro de Investigaciones Sociales N° 27, Universidad ARCIS. 1998.
- PNUD: Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000. Santiago de Chile, Marzo de 2000.
- PNUD: Informe de Desarrollo Humano en Chile 2004. Santiago de Chile, Diciembre de 2004.



- RACZYNSKI, D.: "Políticas Sociales y de Superación de la Pobreza de Chile". [www.utexas.edu](http://www.utexas.edu). S/A.
- RAMÍREZ, J.: "Nuevos roles del Estado y otros actores sociales en la formación articulación de los público y privado. [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy). 1999
- RUIZ, C: "Análisis del año 2004. Artículo Sociedad". Departamento de Sociología Universidad de Chile. 2005.
- RUIZ, C. Y TORO E. "Análisis del año 2005. Artículo Sociedad". Departamento de Sociología Universidad de Chile. 2006.
- SERRANO, C: "PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANIA. Un debate del Chile contemporáneo". [www.asesoriasparaeldesarrollo.cl](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl), 1998.
- SUBDERE: "Participación Ciudadana en la gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico situación actual". Documento de trabajo. <http://www.subdere.gov.cl>. 2004.
- SUBDERE: "Instrumentos legales de Participación a nivel Comunal. ¿establecen o provocan diálogo con la comunidad para el mejoramiento de la gestión municipal?". Documento preparado por el Departamento de estudios Municipales de la División de Políticas de Estudios, SUBDERE. <http://www.subdere.gov.cl>. 2006
- SUBDERE: "Cartas Ciudadanas Municipales: Con tu Participación mejoramos la calidad de nuestros Servicios". Documento preparado por el Departamento de estudios Municipales de la División de Políticas de Estudios, SUBDERE. <http://www.subdere.gov.cl>. 2005.
- VALENZUELA, A: El Quiebre de la Democracia en Chile; FLACSO, Santiago, 1989.
- VEKEMANS et al: Poblaciones marginales y desarrollo urbano: El Caso Chileno"; DESAL, Santiago 1965.

- VIDAL, Isabel: “Reflexiones sobre la responsabilidad social como estrategia empresarial”. Jornadas: Responsabilidad Social. Balance Social: instrumento de gestión para la empresa social. Madrid, 19 y 20 de junio de 2002.
- WALLERSTEIN, Immanuel: Después del Liberalismo, Editorial Siglo XXI, México, 1999.
- ZISIS, Ricardo: “El Valor en la Responsabilidad; en Harvard Business Review (América Latina), Volumen 82, N° 12, diciembre de 2004.

Páginas Webs:

<http://www.alcoberro.info.htm>

<http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl>

<http://www.brunner.cl/>

<http://www.cinterfor.org.uy>

<http://www.consumersint-americalatinaycaribe.cl>

<http://www.dii.uchile.cl>

<http://www.eco-educacionycomunicaciones.cl>

<http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion>

<http://www.grupochorlavi.org>

<http://habitat.aq.upm.es>

<http://www.ine.cl>

<http://kellogg.nd.edu>

<http://www.inwent.org>

<http://www.manuelantonioagarreton.cl>

<http://www.munivaldivia.cl>

<http://www.participa.cl>

<http://www.plataforma.uchile.cl>

<http://www.portalciudadano.cl>

<http://www.prohumana.cl>

<http://www.subdere.gov.cl>

<http://www.utexas.edu>

<http://web.worldbank.org/>