



**Universidad de Chile**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Escuela de Sociología

**La estrategia del Gobierno de Bachelet respecto de  
la participación ciudadana y la sociedad civil**  
Su relación con el fortalecimiento  
de la sociedad civil

Gabriela Paz Espinoza De la Fuente

Profesora Guía: Andrea Peroni F.

Tesis para optar al Título Profesional de Socióloga

Santiago de Chile, noviembre de 2007

## Índice de contenidos

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>ANTECEDENTES</b>	<b>7</b>
<i>Antecedentes generales</i>	7
<i>Antecedentes específicos</i>	8
<b>PROBLEMATIZACIÓN</b>	<b>12</b>
<b>RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>13</b>
<i>Relevancia teórica</i>	13
<i>Relevancia metodológica</i>	13
<i>Relevancia práctica</i>	13
<b>PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>14</b>
<b>HIPÓTESIS</b>	<b>14</b>
<b>OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>14</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>17</b>
<b>DISEÑO</b>	<b>17</b>
<b>TIPO DE ESTUDIO</b>	<b>17</b>
<b>ENFOQUE METODOLÓGICO</b>	<b>17</b>
<b>ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>18</b>
<b>UNIDAD DE ANÁLISIS</b>	<b>18</b>
<b>UNIVERSO, POBLACIÓN Y MUESTRA</b>	<b>18</b>
<b>DIMENSIÓN TEMPORAL</b>	<b>20</b>
<b>CONCEPTUALIZACIÓN</b>	<b>20</b>
<b>PRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN</b>	<b>20</b>
<b>ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN</b>	<b>21</b>
<b>MARCO TEÓRICO</b>	<b>26</b>

INTRODUCCIÓN AL MARCO TEÓRICO _____	26
PRIMERA PARTE: CONTEXTUALIZACIÓN SOCIOHISTÓRICA _____	27
<i>Caracterización general del desarrollo histórico de la sociedad civil Chile, especialmente desde 1990 a la fecha. Y el papel que ha tenido en esto el Estado. Corolario. _____</i>	
Discusión preliminar en la definición de sociedad civil en relación con el Estado _____	27
Reseña histórica de las relaciones entre sociedad y Estado en Chile _____	28
Historia de la sociedad civil chilena _____	30
Participación social en la historia reciente de la sociedad civil chilena _____	32
Sociedad civil después de 1990 _____	34
A modo de corolario: conceptualización _____	35
SEGUNDA PARTE: TEORÍA MEDULAR _____	36
<i>Discusión teórica en torno al concepto de sociedad civil en la teoría clásica. Pregunta subyacente por la pertinencia del uso de la teoría clásica de la sociedad civil para analizar el caso chileno. Corolario. _____</i>	
Introducción al concepto de sociedad civil: grandes corrientes de pensamiento _____	36
Evolución teórico-histórica del concepto _____	37
La teoría hegeliana como hito _____	39
El concepto _____	39
Marco legal para la existencia o desarrollo de la sociedad civil _____	42
Las regulaciones -la ley y la sociedad civil _____	43
La Modernidad como escenario o condición _____	44
Análisis de casos históricos en la teoría de la sociedad civil _____	45
Propuestas conceptuales para el desarrollo de la sociedad civil _____	46
Conceptos foráneos y realidades locales _____	49
A modo de corolario: teoría medular _____	50
TERCERA PARTE: PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL _____	51
<i>Propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil en países con características similares. Propuestas –condiciones- prácticas para el desarrollo de la sociedad civil en relación con la esfera de la política. Profundización de la democracia; democracia participativa; participación ciudadana y gobernanza. Corolario. _____</i>	
	51

Responsabilidades que <i>debe</i> tomar la sociedad civil _____	52
Cambios conceptuales para cambios prácticos en la realidad peruana _____	52
Democratización de la sociedad civil _____	53
Gobernanza, participación y ciudadanía _____	54
Modificaciones en el Estado y la forma de gobierno _____	59
El capital social en el fortalecimiento de la sociedad civil _____	60
A modo de corolario: propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil _____	66
DE LA TEORÍA AL ANÁLISIS _____	68
<b>ANÁLISIS</b> _____	<b>72</b>
ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE BACHELET PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA _____	72
<b>CONCLUSIONES</b> _____	<b>98</b>
<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS</b> _____	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b> _____	<b>104</b>
<b>ANEXOS</b> _____	<b>111</b>
GLOSARIO BÁSICO _____	111
MAPA CONCEPTUAL _____	114
LISTADO DE DOCUMENTOS SELECCIONADOS PARA EL ANÁLISIS _____	115
EJEMPLO ANÁLISIS DE DOCUMENTOS DETALLADO _____	118

## Introducción<sup>1</sup>

El retorno a la democracia marca un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad civil<sup>2</sup>. Durante el gobierno militar, Chile era un destino prioritario para fondos de apoyo internacional de Derechos Humanos y pro democracia. Las organizaciones que se fortalecieron con este apoyo tenían expectativas de apertura del nuevo gobierno hacia la participación de ellos en los asuntos públicos, pero se priorizó la estabilidad en la transición y se establecieron mecanismos e instancias escuetas de participación. En los programas de gobierno de Frei (1993) y Lagos (1999) se hace mención explícita a la participación<sup>3</sup>. La materialización de esta voluntad se plasmó en el “Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana” de Ricardo Lagos de diciembre del año 2000, indicando los criterios sobre los que el ejecutivo debe promover la participación y estableciendo a la misma como uno de los fundamentos de la democracia. En el programa de Bachelet (2005) esta expresión de voluntad es más relevante que sus predecesores, proponer un “nuevo trato ciudadano” compuesto de propuestas como la iniciativa ciudadana de ley (Bachelet, 2005: 74) y la elaboración de políticas públicas con insumos ciudadanos (Bachelet, 2005: 81).

Los fundamentos actuales de la democracia están asentados en los planteamientos contractualistas, donde las sociedades por unas u otras razones habrían decidido darse un gobierno y crear la figura del Estado, con más o menos atribuciones. En el Marco Teórico de esta investigación se resuelve que la figura de la sociedad hecha sociedad civil, al realizar el “contrato” y darse el Estado, se adapta históricamente a los países de Europa Occidental, pero que en países como el nuestro existe una inconsistencia entre los fundamentos –de casi relato mítico- de la democracia y la historia-actualidad de la relación entre Estado y sociedad civil, ya que nuestras sociedades fueron formadas

---

<sup>1</sup> Para mayor claridad en la lectura, consultar la lista de Siglas y Abreviaturas que se encuentra al final del documento.

<sup>2</sup> El concepto de sociedad civil que basa esta investigación se enmarca en su carácter político y ciudadano. Distinguiéndose de lo amplio del “Tercer Sector” que tal como señala De la Maza (2001) incluye a corporaciones formadas por Universidades, Municipalidades y otras organizaciones públicas para generar recursos y evitar trámites burocráticos (De la Maza, 2001: 7)

<sup>3</sup> Los segmentos que tratan sus propuestas en materia de participación son, en el programa de Frei (1993) el segundo compromiso, que se denomina “Más sociedad, más participación” y en el de Lagos (1999) el punto 9 de su programa fue “Más descentralización, más participación”.

inicialmente como colonia española y con el proceso de independencia las plazas vacantes de las instancias de gobierno fueron ocupadas por la aristocracia nacional. Ello nos convoca a revisar nuestra historia y cotejarla con los planteamientos teóricos sobre la sociedad civil, tarea que se lleva a cabo en el Marco Teórico.

Para así contextualizar el foco de esta investigación que es indagar en los planteamientos que actualmente tiene el gobierno de Bachelet respecto del fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana. Para evaluarlos de acuerdo a las teorías sociológicas sobre la sociedad civil y las propuestas para su fortalecimiento.

## Presentación de la Investigación

### Antecedentes

Este estudio considera antecedentes generales y otros de carácter específico. Los primeros se refieren a diagnósticos provenientes del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe). Y los segundos a evaluaciones específicas de la política pública de participación ciudadana en Chile que comienza en el gobierno de Lagos y se rediseña en el de Bachelet.

#### *Antecedentes generales*

El IDH (Informe de Desarrollo Humano) del PNUD 2004 habla de la situación de debilidad de la sociedad civil chilena. Constata que pese a existir una gran cantidad de organizaciones sociales (800.000), su influencia queda en lo privado, quedando reflejado en la desvinculación entre las élites y estas organizaciones tales como sindicatos, ONGs y colegios de profesionales. Habría una ausencia de un actor social capaz de incidir en el planteamiento efectivo de demandas y reivindicaciones, la conclusión que entregan es que *no habría una sociedad civil poderosa* (PNUD, 2004: 217).

Desde la perspectiva de política pública del gobierno de Bachelet, lo anterior constituye un problema al argumentar que:

*La calidad de la democracia depende, en gran medida, de la relación comunicante entre ciudadanos e instituciones públicas. Una verdadera sociedad democrática es aquella en que todos y cada uno de sus ciudadanos poseen voz y capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones.* (Bachelet, 2005: 73)

El proyecto de Ley sobre participación ciudadana y asociaciones es junto con la Agenda Pro Participación Ciudadana (APPC) la materialización de la política pública y que según el PNUD (2004) es visto desde el Estado como avance en su proceso de modernización al reconocer –al menos jurídicamente- la necesaria complementariedad entre Estado y sociedad civil para el fortalecimiento de la democracia (PNUD, 2004: 235)

Respecto del fortalecimiento de la sociedad civil en los países de Latinoamérica, la CEPAL no se refiere al concepto propiamente tal, sino que el concepto que utiliza es el de ciudadanía, referido concretamente a la tenencia *plena* de un conjunto de derechos,

asentada en el concepto de Marshall (1950). Conlleva la pertenencia plena de los individuos a la sociedad y la tenencia de derechos en los ámbitos civil, político y social (Gordon, 2003: 9). En sintonía con lo anterior la CEPAL señala que:

*Para promover la ciudadanía en un sentido más republicano, los Estados y sistemas políticos deben ser capaces de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando. (CEPAL, 2000: 306)*

La tendencia de la CEPAL respecto del fortalecimiento de la ciudadanía es incluirlo como proceso dentro del desarrollo social, observándolo como un componente de la superación de la pobreza y ligado a la construcción de capital social<sup>4</sup>. Distinto de la noción de fortalecimiento de la sociedad civil en la que se basa esta investigación, que se liga con el área más política de la ciudadanía, de las organizaciones y de la participación ciudadana.

### *Antecedentes específicos*

Los antecedentes específicos que este estudio considera son las evaluaciones realizadas por entidades internas y externas a la política del Gobierno en materia de fortalecimiento de la sociedad civil. La publicación más contundente y reciente es lo realizado por el Doctor Ingo Gentes, denominado “Estado del arte de la participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo” del año 2004. Aquí se presenta el panorama de la participación ciudadana desde el accionar del Gobierno tomando como punto de partida el instructivo presidencial del 2000 (Lagos, 2000), el estado de avance, los potenciales y las falencias de mecanismos puestos en marcha y la relación entre el Estado, el tercer sector (como se denomina también a la sociedad civil) y las principales entidades de financiamiento internacional y cómo esto afecta o debería afectar las temáticas a abordar por las organizaciones que buscan desarrollarse.

Este antecedente (Gentes, 2004) permite corroborar o asentar las ideas sobre el panorama y dinámica de la estrategia del gobierno respecto del fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana. En términos generales muestra el contexto y los efectos del instructivo presidencial del 2000, y las buenas prácticas en distintas reparticiones públicas en la materia. Desde el punto de vista específico los

---

<sup>4</sup> La relación entre el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil se desarrolla en la tercera parte del Marco Teórico. De la Maza (2001) argumenta que no existe evidencia empírica de la relación entre el “tercer sector” y el capital social desde los estudios cuantitativos que hacen hincapié en la dimensión económica. (De la Maza, 2001: 1-2)



antecedentes que entrega esta investigación son los siguientes argumentos (se mencionan en el orden que figuran en Gentes, 2004).

- a. Se constata *“los diferentes tipos y nociones de participación en los discursos y prácticas...”* (Gentes, 2004: 6), razón por la que en esta investigación se ha optado por considerar como fuente de información sólo los documentos oficiales del Gobierno.
  
- b. Una de las interrogantes guía que este connotado estudioso se plantea es que *“...si lo que se pretendió (con el instructivo del 2000) fue instalar y fomentar una política nacional de participación o replicar y adoptar modelos foráneos e internacionales de participación, muchos de ellos funcionales a los modelos económicos imperantes”* (Gentes, 2004: 6). Esta inquietud es plenamente compartida en el sentido amplio. En la presente investigación se desarrolla en el Marco Teórico respecto de la disonancia entre las realidades locales y la importación de modelos, estrategias y significados sobre la sociedad civil y su rol, y proceso de fortalecimiento, desde el mundo occidental desarrollado hacia nuestro país.
  
- c. Define cuatro ejes donde se fomentan acciones o políticas específicas en cuanto a la participación ciudadana en Chile, dos de ellos, el capital social y la gestión pública (Gentes, 2004: 8), son categorías principales de esta investigación<sup>5</sup>.
  
- d. Respecto del diagnóstico de la relación entre Estado y sociedad civil, indica que *“la fuerte capacidad envolvente del Estado ha creado condiciones específicas de relacionamiento entre los ciudadanos y las instituciones y hacen que las demandas de participación e intervención del ciudadano en la gestión pública se articulan controladamente”*.<sup>6</sup>

El segundo antecedente que considera este estudio es la evaluación realizada por parte de un panel de expertos convocados por la DIPRES (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda) al programa de Participación Ciudadana a cargo de la DOS en el período comprendido entre el 2003 y el 2006, publicado en junio del 2007 (DIPRES, 2007). El informe está compuesto de una descripción formal del programa, sus objetivos, componentes, presupuesto general, y de una evaluación en cuanto a su diseño,

---

<sup>5</sup> Esto es un antecedente que viene a confirmar nuestras orientaciones preliminares sobre los componentes de la participación ciudadana en relación al Gobierno.

<sup>6</sup> Sobre este argumento ocurre lo mismo que con el anterior.

implementación y resultados para los distintos componentes. Finalmente, se argumenta la importancia de la continuidad del programa y se entregan recomendaciones sobre el diseño, la mejora de la eficacia, la identificación de la población objetivo, entre otros.

Este estudio de evaluación aporta especialmente dos aspectos a esta investigación. Primero, expone la estructura en formato de marco lógico del programa, lo que nos permite conocerlo y tener una imagen esquematizada del mismo. Segundo, al una visión realista y crítica, evidencia la complejidad que tiene abordar la política pública de participación ciudadana, que en este caso se materializa en un programa concreto.

Destacamos en este sentido la tensión a la que se hace referencia entre el diseño, que se viene gestando desde 1990 y la implementación, que consideran dispareja, ya que los componentes del programa se encuentran en etapas distintas, algunos incluso en el diseño. Ello conduce a que la realidad sea que los objetivos de muchos de estos componentes hayan sido fijados con anterioridad a la formulación del programa, ésta fue una labor que se realizó especialmente para los fines de la evaluación del panel de expertos (DIPRES, 2007: 4).

Este es un dato y un antecedente muy importante para este estudio, no para la conformación de las categorías, ya que el nivel en que nos hemos situado es el discursivo, pero sí para asimilar que la información para el análisis en base a los documentos oficiales generales sobre fortalecimiento de la sociedad civil través de la participación ciudadana puede, muy probablemente, distar de los objetivos más acotados de los componentes y actividades que finalmente son implementadas. Si bien el espacio de este estudio no es la implementación de políticas, consideramos este aspecto como relevante para limitar los alcances de los resultados de esta investigación.

La evaluación de estos expertos también aporta como referencia la pertenencia del programa a una política sectorial más amplia, definiendo a la APPC como el documento que plasma la orientación de política pública general del Gobierno (DIPRES, 2007: 11). Dicha clasificación es muy importante para la visualización que esta investigación se conforma de su objeto de estudio, ya que es una fuente cierta que afianza nuestras apreciaciones previas que consideran a la APPC como el principal documento de la actual política de participación ciudadana.



## **Problematización**

El estudio ha sido suscitado a partir de las intenciones manifiestas de Bachelet (2005) de realizar un gobierno ciudadano, de fortalecer la participación ciudadana y *crear* iniciativa popular en todos los ámbitos. A partir de ello emergen varias preguntas, tales como: ¿está la ciudadanía interesada en gobernar?, ¿tiene ésta un interés público que le dé el carácter de sociedad civil?, ¿es posible *crear* iniciativas sin actuar en desmedro de la autonomía?, ¿tiene real conciencia el Gobierno de lo que está afirmando?, ¿tiene el Gobierno la voluntad política para llevar a cabo los cambios que estas intenciones puedan aparejar si es que se concretan sus promesas?

Lo anterior conduce a que el problema central al que se enfrenta esta investigación sean los significados, características, fundamentos, relaciones y efectos de los planteamientos del Gobierno respecto del fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana. Esta materia es uno de los cuatro ejes de la APPC 2007 (DOS, 2007b), que ha sido reformulada y proyectada para todo el período de Bachelet en la recién lanzada APPC 2006-2010 (DOS, 2008b).

La coyuntura de la relación del actual Gobierno con la sociedad civil es precedida por la transición latinoamericana de las dictaduras a la democratización, proceso en el que la sociedad civil resurge como actor<sup>7</sup>, pero quedando en su mayoría al margen de los pactos de la transición y con el efecto de la supresión (o deformación) del régimen autoritario sobre los tipos de mediación entre la esfera privada y el Estado, el desafío que se plantea a los procesos de democratización es reconstruir esas mediaciones (Cohen y Arato, 2000: 74).

Uno de los pilares en la reconstrucción de estos vínculos es la institucionalidad, la que entendemos (en síntesis) como el marco de definiciones estables en un país respecto de una materia en específico. En Chile se ha avanzado en cuanto a la institucionalidad de la participación ciudadana, pero su profundidad y estabilidad son hasta ahora débiles. Las instancias de participación que figuran en los principales cuerpos legales y en las leyes marco de la generalidad de los Servicios públicos son los consejos y los comités. Las otras muchas instancias existentes en la práctica son fruto de normativas temporales que

---

<sup>7</sup> Este tema se desarrolla en la contextualización sociohistórica.

pueden variar de acuerdo al Gobierno de turno y de los director(a)s de Servicio (GTZ y DOS, s/p). Esta situación es considerada desde la perspectiva de este estudio como un marco institucional de participación ciudadana débil.

Nuestro problema está inmerso en la relación entre Estado y sociedad civil, que nos conduce a las tensiones entre la relación en un sentido teórico o conceptual y la histórica y actual. Tanto los actores del Ejecutivo, como los de la sociedad civil (en especial la SEGEOB y ACCIÓN<sup>8</sup>) han considerado al año 2004 como un hito en esta materia al envío del proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana (Olivera, 2004). Ello sumado a la política del actual Gobierno hace que observar en detalle sus planteamientos y propuesta sea importante para dilucidar sus efectos en la relación entre sociedad civil y Estado en Chile.

## **Relevancia de la investigación**

### *Relevancia teórica*

Esta investigación tiene un importante componente teórico, buscando ir más allá del sentido clásico de marco teórico y desarrollando una discusión teórica en torno al concepto de sociedad civil, distinguiendo corrientes y las distintas propuestas prácticas que se basan en los distintos planteamientos y diagnósticos teórico-sociales.

### *Relevancia metodológica*

Esta es el aspecto menos contundente de esta investigación, ya que el método de análisis documental que se emplea es sólo un medio para indagar en los planteamientos del Gobierno y dilucidar las preguntas planteadas. No deja de ser un aporte a futuras aplicaciones la exposición ordenada del método utilizado, ya que en buena parte del material de investigación los métodos son mencionados sin profundizar en su aplicación, distinto a lo que ocurre en la presentación de una tesis.

### *Relevancia práctica*

---

<sup>8</sup> Asociación Chilena de ONGs

El porte de esta investigación en este ámbito es contundente, ya que los análisis que se encuentran en esta materia corresponden a evaluaciones realizadas hasta el año 2006 y por otra parte, éstas se concentran en aspectos concretos de la política pública y en su metodología de diseño e implementación, pero no abordan el sustento conceptual de la misma y los efectos que ello tiene en la relación entre Estado y sociedad civil, que es a lo que se aboca este trabajo.

### **Pregunta de Investigación**

¿La estrategia del Gobierno de Michelle Bachelet respecto de la participación ciudadana y la sociedad civil tiende al fortalecimiento de la misma?

### **Hipótesis**

*La estrategia del Gobierno de Bachelet respecto de la participación ciudadana y la sociedad civil es contraproducente para el fortalecimiento de la sociedad civil. Ya que favorece una situación de dependencia hacia el Estado y de bajo desarrollo de autonomía y capital social<sup>9</sup> entre las organizaciones de la sociedad civil.*

Esta hipótesis tiene implícito el supuesto que el fortalecimiento de la sociedad civil conlleva el desarrollo de capital social dentro de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y entre las mismas. Este proceso conduce al desarrollo de autonomía, lo que finalmente lleva al *real* fortalecimiento de la sociedad civil. Con *real*, se hace referencia al fortalecimiento efectivo y duradero. Los fundamentos y los parámetros que esto implica se desarrollan al final de la tercera parte del Marco Teórico de esta investigación.

---

<sup>9</sup> El concepto de capital social implica una interesante discusión, expuesta sintéticamente y acercada a la realidad chilena por De la Maza (2001), quien sobre la base de la crítica a tres estudios y a la observación de la situación en cuanto a vínculos sociales dentro y entre OSC, concluye que el término ha sido empleado apresuradamente, sin contar con el sustento teórico necesario, ello por ser acomodaticio a los enfoques de instituciones pro desarrollo como el BID, el BM, la CEPAL y el PNUD; por ende al discurso de los Estados que se pliegan a estos enfoques para elaborar políticas sociales. Pese a lo contundente de los argumentos que presenta De la Maza, este concepto será empleado no en el sentido económico y cuantificable que él critica, sino en un sentido más abstracto, sintetizando la idea del vínculo social que es potencial para llevar a cabo acciones con fines públicos, políticos y ciudadanos en el caso de la sociedad civil.

## **Objetivos de investigación**

### General

- Determinar si la estrategia del Gobierno de Bachelet respecto de la participación ciudadana y la sociedad civil tienden al fortalecimiento *real* de la misma.

### Específicos

1. Describir la relación histórica entre Estado y sociedad civil en Chile.
2. Definir un marco teórico para la comprensión de la relación entre Estado y sociedad civil en Chile.
3. Indagar sobre las principales propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil.
4. Delimitar y conocer la estrategia del Gobierno de Bachelet respecto de la participación ciudadana y la sociedad civil.
5. Inferir ámbitos de incidencia de la estrategia del Gobierno de Bachelet en la relación entre Estado y sociedad civil en Chile.

Los objetivos específicos que se han definido se justifican en que:

1. Es fundamental contextualizar históricamente la relación entre Estado y sociedad civil en Chile, ya que nuestro problema se encuentra inmerso en ella.
2. Necesitamos de un mapa y estructura conceptual pertinente y clara para el estudio de nuestro problema y alcanzar nuestro objetivo general.
3. Al pretender evaluar si la estrategia del Gobierno propende o no al fortalecimiento de la sociedad civil, requerimos conocer las principales propuestas para ese logro.
4. Al hablar de “estrategia” hemos tomado la decisión de no llamarle política pública, ya que consideramos que este concepto es más complejo y amplio. La estrategia se deriva de la conceptualización de las categorías (participación ciudadana, sociedad civil y ciudadanía), de los problemas que se identifican en relación a ellas y del conjunto de propuestas que implican soluciones más generales y finalmente

las estrategias, que corresponden a las medidas concretas, programas, acciones, planes de abordaje de los problemas identificados en la materia.

5. Por último, como parte de los objetivos necesarios de alcanzar para concretar el objetivo general, el inferir los efectos de esta estrategia en la relación entre Estado y sociedad civil es una forma de completar el círculo lógico de la investigación, para así ser capaces de precisar en la respuesta a nuestra pregunta de investigación.



## **Marco Metodológico**

En este acápite se expone la metodología en la que se enmarca esta investigación. La metodología se deriva del carácter de los objetivos planteados y del marco teórico. Sautu (2005) indica que los objetivos en sí derivan de la teoría sobre la que se basa la investigación y que se constituyen como el vínculo entre ésta y la metodología. *La que está conformada por procedimientos o métodos para la construcción de la evidencia empírica* (Sautu, 2005:37).

### *Diseño*

Esta investigación es plenamente de carácter no experimental. Se concentra en la observación de un caso particular y no funciona con comparaciones, sino que se enfoca en conocer un fenómeno en sí.

### *Tipo de estudio*

Las preguntas y objetivos que motivan esta investigación, así como también los objetos que servirán para la producción de la información, llevan a que la presente investigación sea de carácter descriptivo. Ello porque para analizar, comparar y criticar los planteamientos de un actor social, Gobierno, respecto de una situación social, el fortalecimiento de la sociedad civil en Chile se requiere de la descripción de este objeto y esta relación.

### *Enfoque metodológico*

El modelo que estamos siguiendo indica que los enfoques pueden ser cualitativos, cuantitativos o combinados (Sautu, 2005:39). El enfoque de esta investigación es cualitativo. El supuesto tras este enfoque es constructivista, lo que metodológicamente implica que: Los conceptos y categorías emergen en forma inductiva a lo largo de todo el proceso de investigación; que hay múltiples factores que se influyen mutuamente; que el diseño es flexible e interactivo; que se privilegia el análisis en profundidad y en detalle

en relación al contexto y que respecto de los resultados hay confianza y autenticidad (Sautu, 2005: 40).

### *Estrategia de investigación*

La estrategia de investigación se refiere a la forma de razonamiento para llegar a la conclusión. Éstas formas pueden ser deductivas, que es ir de lo universal a lo particular; inductivas, la forma inversa; abductivas, que implica que una afirmación se usa como hipótesis de la otra, tiene un sentido creador; y por último está la retroductiva, que se refiere a la búsqueda de una conclusión prefijada a través de sucesivos intentos.

La lógica de esta investigación es inductiva en un sentido restringido, porque a partir de la muestra analizada se inducirán las características del objeto de estudio y a partir de ello se obtendrán las conclusiones.

### *Unidad de análisis*

La unidad de análisis de esta investigación es la postura del Gobierno de Bachelet respecto de la participación ciudadana, asible en los documentos oficiales del Gobierno respecto de estos temas, concentrado en los elaborados por el gobierno central y por la División de Organizaciones Sociales (DOS) de la Secretaría General de Gobierno (Segegob), éste es el Servicio del Gobierno en el que se ha delegado<sup>10</sup> la elaboración de estudios y pautas para general las políticas de abordaje de los temas de participación ciudadana, ciudadanía y sociedad civil

### *Universo, población y muestra*

Por objeto de investigación se entiende el foco analítico, la materia central. Su definición es clave para el desarrollo de la investigación, ya que permite concentrar los esfuerzos en ello en las distintas etapas, especialmente en la del análisis y producción de información, evitando difuminar los límites y objetivos de esta investigación.

---

<sup>10</sup> Se ha delegado principalmente en la DOS, este Servicio tiene a cargo el Programa de Participación Ciudadana del Gobierno y la coordinación de la Agenda Pro Participación Ciudadana (DIPRES, 2007a)

El objeto de estudio de esta investigación es la estrategia de Gobierno de Bachelet respecto del fortalecimiento de la sociedad civil en Chile a través de la participación ciudadana.

Determinar el objeto exige identificar una población y sucesivamente una muestra de la misma. La población se refiere a un conjunto de unidades que permitirán el análisis y la producción de información mediante el uso de técnicas de investigación social. De acuerdo a los objetivos de la investigación, los criterios de importancia establecidos por el investigador y las posibilidades de asirse de ellos.

La población que se ha determinado para esta investigación son todas las declaraciones, documentos y programas del Gobierno con respecto a las materias directamente relacionadas con el fortalecimiento de la sociedad civil en Chile: esto comprende aquellas sobre participación ciudadana, sociedad civil, formación ciudadana, empoderamiento y otras afines.

La muestra de la población, corpus, que se ha seleccionado responde a distintos criterios. El primero es la generalidad que abarca el documento respecto del aparato gubernamental, es decir, es más importante aquel que mandata ampliamente a ministerios y servicios públicos que aquel que corresponde exclusivamente a un servicio público. Por ejemplo, los documentos provenientes de la presidencia se seleccionan y no así los documentos relacionados con el programa de consultorios familiares.

El segundo criterio es la mayor influencia que hay desde algunas áreas del aparato gubernamental hacia las demás en las materias en estudio, que son la DOS (División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno) y la SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo). Estos dos organismos son los principales productores de la política pública respecto de la relación entre Estado y sociedad civil y del fortalecimiento de la misma. Desde estos entes se produce la difusión de mayor influencia de los conceptos y prácticas sobre estas materias hacia los demás ministerios, sin perjuicio que éstos produzcan sus propias orientaciones. Se les considera de mayor influencia principalmente porque la materia en cuestión les ha sido encomendada especialmente.

El tercer y último criterio es la accesibilidad. En la situación actual se valora e incentiva la publicidad de la información de los órganos de gobierno a través de sus páginas Web, ello favorece el acceso y búsqueda selectiva<sup>11</sup>.

### *Dimensión temporal*

*El recorte espacio-temporal es una condición necesaria para encarar cualquier investigación; no se puede estudiar el mundo a lo largo de toda su historia* (Sautu, 2005, 36). De acuerdo a la temporalidad los estudios pueden ser de carácter longitudinal o transversal. En este caso se realiza un corte transversal, recogiendo la información de una situación estática, no se realizan comparaciones de cambios experimentados por el fenómeno en el tiempo, sino que se analiza una fotografía de éste.

### *Conceptualización*

La conceptualización corresponde al ejercicio de identificar las variables sobre las que se basa el análisis y que provienen de la teoría. En este estudio las variables son:

Concepto de sociedad civil, Diagnóstico (cómo se evalúa a la sociedad civil), Estrategia (política pública ante problemas detectados en el diagnóstico) e Implicancias (efectos de política pública)<sup>12</sup>. Los que son tratados en el Marco Teórico y utilizados como variables en el análisis.

### *Producción de la información*

El problema planteado será abordado en cuatro etapas. La primera de ellas consistirá en elaborar una reseña histórica general de la relación entre la sociedad civil y el Estado en Chile desde los orígenes del país.

La segunda etapa tendrá por propósito seleccionar, relevar y organizar el conocimiento aportado por los principales teóricos de la sociología respecto de la conceptualización de la sociedad civil.

---

<sup>11</sup> Por otra parte en la última versión de la ley 19.880 (Congreso Nacional, 2001) en el inciso cuarto (d) del artículo 17 se señala que las personas tienen derecho a acceder a los actos administrativos y sus documentos, en los términos previstos en la ley. Y el DFL 19.653 (Congreso Nacional, 2006) del año 2001 en el artículo 13 detalla al respecto materias y plazos. Lo que respalda el derecho de acceso a información requerida para esta investigación.

<sup>12</sup> Estas variables serán desarrolladas en el Análisis.

La tercera etapa corresponde a las propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil, sus diferentes condiciones y fundamentos, poniendo énfasis en las procedentes de América Latina.

Y la cuarta etapa será el análisis de los principales documentos oficiales del Gobierno de Michelle Bachelet que materialicen la estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana, con el objetivo de analizar críticamente las características de este discurso en relación al conocimiento aportado por las etapas anteriores.

### *Análisis de la información*

El Análisis Documental (Valles, 1999: 109-139) es la técnica que se utilizará en la etapa del análisis de información. Esta elección obedece a dos razones, la primera es que ésta es una tarea eminentemente interpretativa y la segunda es que el objeto de estudio, la estrategia del Gobierno está materializada en documentos.

La estrategia metodológica de la documentación se distingue de la observación y la conversación (distintos tipos de entrevistas) en que presta atención al pasado, lo que podría ser criticado por entrar al terreno de los historiadores pero tal como lo señala Macdonald y Tipton (1993: 187, citado en Valles, 1999: 111), tanto Marx, como Durkheim y Weber, tuvieron como una importante herramienta de investigación a la investigación documental.

Los documentos que serán analizados pueden ser clasificados de acuerdo a dos criterios, primero se refiere a si son de carácter primario o secundario, los de esta investigación corresponden al segundo caso y su definición se sintetiza en que son un

*...cúmulo de informaciones que se hallan recogidas o publicadas por diversas instituciones sin propósitos específicos de investigación social, sino con otros fines muy variados, fundamentalmente, proveer de información o documentación a los órganos del Estado o al público. Entra aquí un abigarrado conjunto de datos censales, literatura política, biografías, ficheros de distintas instituciones, memorias, publicaciones teóricas, etc. (Almarcha et al, 1969: 30-31, citado en Valles, 1999: 121)*

La segunda clasificación se refiere al tipo de material, en un sentido amplio a si son escritos y audio/visuales, siendo el primero nuestro caso, abarcando los dos de los tres

subtipos propuestos (Macdonald y Tipton: 1993, 189-195, citado en Valles, 1999: 121), a saber:

- *Documentos oficiales de las administraciones públicas: informes y estadísticas oficiales en general.*
- *Prensa escrita (periódicos y revistas)*

Para llevar a cabo el análisis documental se utilizarán las siguientes herramientas:

1. Ficha: planilla que organiza como variables los siguientes datos.
2. Clasificación de los textos: autor, fecha, elementos de contexto y tipo<sup>13</sup>:
  - a. Planes y programas
  - b. Nota Web
  - c. Balances y cuentas públicas
  - d. Discursos y declaraciones
  - e. Minutas
  - f. Aspectos normativos
  - g. Bases de concursos
  - h. Orientaciones metodológicas
  - i. Actas Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil (FDSC)
  - j. Evaluaciones

Del total de documentos considerados para el análisis (49 documentos con un volumen total de 2355 páginas) se seleccionó una parte de ellos para el análisis final.

El criterio de búsqueda inicial de documentos fue la intención de encontrar materializada la postura del Gobierno de Bachelet respecto de los temas de participación ciudadana, sociedad civil y ciudadanía. Ello condujo a un primer grupo, que es el que se presentó en el listado anterior<sup>14</sup>. Luego de realizar una revisión general de estos documentos en base a la matriz de análisis y comenzar el análisis exhaustivo del primer tipo (planes y programas) se llegó a la determinación de establecer en este grupo el criterio de corte para el análisis de los mismos.

Esta decisión se tomó en base a los siguientes argumentos metodológicos:

---

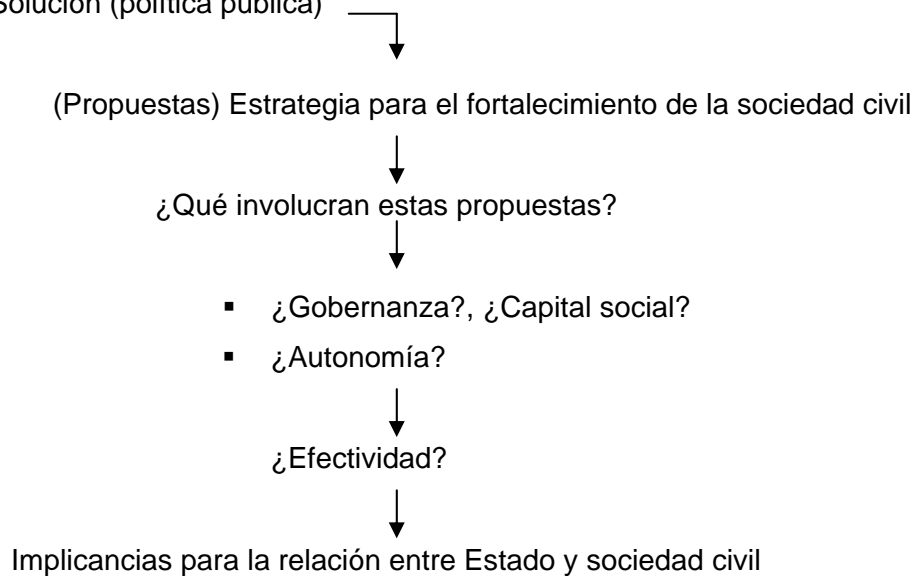
<sup>13</sup> En la sección del análisis se explica el criterio de clasificación de los documentos en estos distintos tipos.

<sup>14</sup> Ver el listado completo en ANEXOS.

- i. Saturación de información: los documentos de planes y programas aportaron la información suficiente para un análisis contundente que condujeran a conclusiones que permiten responder la pregunta de investigación, despejar la hipótesis y cumplir con los objetivos, es decir, completar satisfactoriamente la investigación.
- ii. Comparabilidad analítica: la naturaleza del resto de los documentos se distancia del objeto “estrategia del Gobierno de Bachelet para el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana”, ya que traspasan la línea de la planificación a la de la evaluación o la opinión respecto del objeto. Y si bien aportan antecedentes, no son comparables con la estrategia que propone el Gobierno y por ende no son comparables y agregables en el análisis.

3. Esquema de análisis:

- Concepto de participación ciudadana y sociedad civil – ciudadanía
- Diagnóstico: ¿cómo se considera a la sociedad civil?
- Solución (política pública)



#### 4. Matriz de análisis

Sobre la base del esquema de análisis se elaboró una matriz que permitió interrogar con un mismo patrón a los documentos en búsqueda de la información requerida. A continuación se presenta la matriz de análisis explicando brevemente el sentido de cada una de sus segmentos.



## Matriz de análisis

<b>Concepto(s) de participación ciudadana</b>	Se buscan palabras clave (participación ciudadana, participación <i>con otro apellido</i> ), se contextualizan y se rescatan las citas o el sentido que éstas tienen.
<b>Concepto(s) de sociedad civil</b>	Se buscan palabras clave (sociedad civil, asociaciones, organizaciones), se contextualizan y se rescatan las citas o el sentido que éstas tienen.
<b>Concepto(s) de ciudadanía</b>	Se buscan palabras clave (ciudadanía, ciudadano(a)s, comunidad, etc.), se contextualizan y se rescatan las citas o el sentido que éstas tienen.
<b>Diagnóstico sobre participación ciudadana, sociedad civil y ciudadanía</b>	Se buscan en primer lugar diagnósticos explícitos, que dependiendo del tipo de documento se encontrarán o no. Luego se deduce de lo declarado respecto de los conceptos mencionado.
<b>Solución(es) ante los diagnósticos</b>	Se refiere a las propuestas de carácter más general que se vinculan con los temas en cuestión.
<b>Estrategia(s) FSC</b>	Se refiere a propuestas, medidas, métodos, herramientas, etc. Es decir, a las formas más concretas con las que propone abordar los problemas o desafíos en estas materias.
<b>¿Qué implican estas propuestas?</b>	Esta es la primera derivada respecto de las estrategias principalmente y en menor importancia de las soluciones (ya que a ser más generales sus implicancias <i>concretas</i> son menos deducibles).
<b>¿Las propuestas tienen relación con la Gobernanza?</b>	Se cuestiona la relación que las propuestas concretas tienen con las provenientes de la gobernanza que fueron expuestas en la Tercera Parte de la Discusión Teórica.
<b>¿Las propuestas tienen relación con el capital social?</b>	Se cuestiona la relación que las propuestas concretas tienen con las provenientes de las que trabajan con el concepto de capital social, que fueron expuestas en la Tercera Parte de la Discusión Teórica.
<b>¿Generan autonomía?</b>	De acuerdo a las respuestas anteriores se pretende concluir si estas soluciones y estrategias aportan a la generación/ aumento de autonomía por parte de la sociedad civil.
<b>¿Son efectivas respecto del FSC?</b>	En consecuencia con la respuesta anterior se pretende concluir si lo planteado en el documento resulta un aporte efectivo (potencial, ya que se analizan documentos declarativos), en algún área o grado, al fortalecimiento de la sociedad civil.
<b>¿Qué implicancias tienen para la relación Estado - sociedad civil?</b>	De acuerdo a las propuestas analizadas, nos cuestionamos por los efectos que ellas aparejan en la relación entre el Estado y la sociedad civil en Chile en la actualidad (teniendo presente el recuento histórico de esta relación que se presenta en la Primera Parte de la Discusión Teórica.
<b>Conclusiones/ ideas</b>	Se rescatan las conclusiones e ideas con las que se construirá el análisis y las conclusiones generales.

## **Marco Teórico**

### *Introducción al Marco Teórico*

Para abordar el tema planteado se considera fundamental indagar sobre qué características tiene la sociedad civil chilena hoy en día. Para ello es necesario tener una mirada retrospectiva que tome en cuenta la historia de ésta, qué procesos ha experimentado y cómo los ha enfrentado, para así lograr una comprensión cabal de los factores que inciden en cómo es actualmente.

Junto con este desafío está la pregunta subyacente en cuanto a si es que corresponde denominar sociedad civil a un actor que en etapas históricas ha estado ausente, o por lo menos silencioso en el escenario nacional.

Por otra parte, cuando se habla de fortalecimiento de la sociedad civil, se hace en términos de un supuesto, que éste es un proceso que se ha dado efectivamente en Chile, sin preguntarse previamente si en la práctica las etapas de las que se tiene registro en que sí se hizo notar un actor que estuviera alejado de la clase política y la élite chilena, han sido momentos de “efervescencia popular”, de “rebeldía”, o de “ideologización”.

Un aspecto crucial al plantear el tema de la sociedad civil en un país como Chile es qué relación ha tenido ésta con el Estado, cómo se ha ido configurando este vínculo y qué preeminencia han tenido las características del Estado chileno, especialmente en cuanto a las formas de gobierno que éste ha adoptado y los mecanismos que ha diseñado para abordar el tema de la sociedad civil, si es que se lo ha planteado así.

Desde un punto de vista sociológico, surge la pregunta por la capacidad explicativa que tiene el cuerpo teórico existente respecto, en primer lugar, de la sociedad civil, en segundo lugar de su relación con el Estado, y tercero en cuanto a la historia social chilena y su actual situación. ¿Qué puede aportar la teoría sociológica respecto de este problema, qué se sabe al respecto, cómo se puede organizar este saber con el fin de preguntarse por la pertinencia y utilidad de éste para abordar el tema de la relación de la sociedad civil con el Estado en cuanto al fortalecimiento de ésta?

Para esto, será necesario ahondar en la teoría clásica en Sociología, que profundizó sobre este tema, identificar las corrientes de pensamiento y diferenciarlas en torno a

los distintos temas en los que convergen y divergen sobre la sociedad civil. Pretendiendo vincular los planteamientos actuales con los antecedentes teóricos que se distinguen, para así poder tener una actitud crítica hacia las diversas propuestas que en el último tiempo se han realizado referentes al fortalecimiento de la sociedad civil y el papel que tiene en este proceso el Estado.

### **Primera parte: Contextualización sociohistórica**

*Caracterización general del desarrollo histórico de la sociedad civil Chile, especialmente desde 1990 a la fecha. Y el papel que ha tenido en esto el Estado. Corolario.*

¿Qué es lo que ha existido entre la sociedad civil chilena y el Estado a lo largo de su historia?, ¿ha sido un tubo que conduce oxígeno desde el Estado hacia la sociedad civil?; ¿ha sido una cadena y una mordaza?, ¿Una mano solidaria y fuerte? ¿En qué posición a estado la sociedad civil chilena en relación con el Estado? Si pudiéramos imaginar que el medio donde se relacionan es un auto; ¿dónde ha estado sentado cada uno; ha sido el Estado, mediante el gobierno siempre el piloto? ¿Ha estado la sociedad civil co-pilotando al menos? ¿Hacia dónde se dirige este auto?

Estas preguntas motivan y guían la búsqueda en esta primera parte, donde el centro es la historia y las características de la o las relaciones entre la sociedad civil chilena y el Estado, en su proceso de fortalecimiento o más bien de existencia, ya que el tema del fortalecimiento es más bien un supuesto o una pregunta, que suscita la inquietud por saber si este es un proceso que se ha dado realmente y de qué forma, en la historia social de nuestro país.

### **Discusión preliminar en la definición de sociedad civil en relación con el Estado**

De la Maza (2003) señala primeramente a la sociedad civil como el espacio intermedio entre el Estado y los hogares, donde se producen múltiples asociaciones autónomas y voluntarias de individuos con diferentes objetivos. Identificando a la sociedad civil exclusivamente con los hogares, tradicionalmente entendidos como la unidad asociativa básica. Distinto de la visión liberal que entiende a los individuos como la unidad básica de la sociedad. El autor complejiza la concepción de sociedad civil entendiéndola como el campo de acción de la ciudadanía, manteniéndola como un ámbito autónomo frente al Estado, uno constituido por formas asociativas y circulación

de propuestas e ideas que alimentan un diálogo permanente con el Estado – influyéndose mutuamente-. En ambas definiciones, básica y más compleja, la sociedad civil es entendida con relación al Estado, de frente a este, destacando el carácter autónomo que se le atribuye a la sociedad civil.

Como contraparte, se debe considerar que hay autores que afirman que “*la política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal*” (Garretón, 2001: 131). Aquí se deja entrever que se entiende a la sociedad civil en dependencia del Estado. La visión inversa la plantean autores como Tomassini (1993), quien sostiene que la sociedad civil es la que se *da* al Estado, también la economía, como un instrumento orientado al interés público de ésta y que el Estado entonces debe responderle. Respecto de este tema se habla también de la alienación que se produce entre la sociedad civil y el Estado, en lo conceptual o en lo concreto, cuando el Estado se sobrepone a la sociedad civil y la supedita a su voluntad. Estos son los problemas que trataremos a lo largo de esta discusión.

### **Reseña histórica de las relaciones entre sociedad y Estado en Chile**

Respecto de las lecturas sobre la sociedad en Chile -considerándola en algunas reflexiones dentro del cuerpo latinoamericano- se pueden distinguir de manera básica dos posturas a las que se denomina para fines de este análisis como “Estado constructor” y “sociedad creadora”.

La primera se encuentra fuertemente identificada con la mirada que encuentra en América Latina a las llamadas *sociedades dependientes* (Touraine, 1978). Acentuado en Chile, según plantea De la Maza (2003) al afirmar que en Chile el Estado no es un producto de la nación, sino que la antecede, y es un actor relevante en la constitución de un espacio nacional. Ello politiza necesariamente la reflexión sobre la sociedad, pues las modalidades de constitución del Estado resultan determinantes para las relaciones sociales en el espacio nacional. Más aún, en el caso chileno la imagen del Estado ha dominado la lectura de la sociedad. Estas ideas sintetizan la postura sobre la vida “estado-céntrica” que ha llevado nuestra sociedad, con consecuencias tales como la coartación del desarrollo de expresiones sociales que sí se dieron en otros contextos sociohistóricos, como por ejemplo en Europa Central en el siglo XX. Parte de esta limitación es la ausencia de una real representación que se vivió durante un largo e inicial período de nuestra historia donde, según De la Maza (2003), el Estado surgido de los conflictos posteriores a la guerra de independencia sostuvo un régimen

político estable, pero con el costo que éste no constituyó la expresión genuina de los grupos, intereses y proyectos de la sociedad a la que regía.

Salazar y Pinto (1999) señalan como una característica de la historia política de Chile éste se configuró claramente un modelo de construcción estatal, donde la transformación de la pluralidad civil en unidad política se ha logrado reemplazando el “diálogo ciudadano” por un “consenso operacional”, que consistió -ha consistido- en la imposición de una forma particular desde el Estado, de manera más bien unilateral y con la ayuda histórica de las Fuerzas Armadas. El problema de la legitimidad en la búsqueda de esta *homogeneización política* ha tendido a resolverse por la vía de la fuerza. Todo esto último nos habla de una sociedad civil manipulada, no libre, más bien, con el vacío de espacios y oportunidades para reconocerse y manifestarse.

Luego la situación cambia. A comienzos del siglo XX emerge con fuerza el conflicto social (De la Maza, 2003: 6), se genera inestabilidad política. Iniciada la década de 1920 surgen las representaciones políticas populares y, por otra parte, se promulgan las leyes laborales. Gracias a que el sistema de relaciones laborales se crea e institucionaliza se genera un nivel de inclusividad no antes visto del sistema político hacia los grupos sociales -obreros organizados principalmente-. Este es el sello que marca durante varias décadas las relaciones entre la sociedad y el Estado durante los cuarenta años anteriores a 1973.

Si bien, ya en el comienzo de esta revisión mencionábamos el carácter común de la situación de Chile con respecto de las llamadas “sociedades dependientes” hemos de hacer ciertas salvedades dados particularismos importantes de la historia, específicamente durante el siglo XX, porque hubo fenómenos que no traspasaron con fuerza ni la cordillera ni el desierto.

El caudillismo fue un factor común importante en el carácter de América Latina, pero en Chile esto no fue tan relevante ni tan masivo, en este sentido se habla de *originalidad histórica* (De la Maza, 2003) en el período central del siglo XX. Rebatiendo la postura que interpreta este período como marcado por fenómenos de cooptación política o de subordinación y movilización heterónoma de masas desorganizadas contraponiéndose a la imagen de una sociedad adormecida y dominada está el hecho de la gestación de una fuerte organización popular, a pesar que los movimientos sociales no se estructuraron autónomamente. De la Maza plantea que en ésta época existía un alto grado de constitución de los actores sociales, contrapesando la visión

del Estado como matriz de la nación. De hecho, últimamente se ha ahondado sobre el alto grado de autonomía histórica alcanzado por los campesinos peonales.

Ahora bien, hemos venido presentando en general, planteamientos que mostraban a una sociedad débil, pero este último párrafo nos abre la puerta hacia un espacio donde se han podido rescatar de la “historia heroica” de Chile otros datos sobre un mayor desarrollo de la sociedad civil.

Respecto de esto, De la Maza (2003) advierte que ante la realidad posterior a 1973, los análisis sociológicos e históricos tendieron a poner énfasis en la importancia y centralidad del Estado en la constitución de la sociedad chilena, sentando las bases del estatismo de las concepciones políticas. Advierte que centrarse sólo en estas lecturas puede llevar a menospreciar la existencia de actores sociales que desarrollaron importantes grados de sociabilidad e identidad propias.

Siguiendo la línea de este autor, se nos presentan dos características opuestas y coexistentes en la historia de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado chileno, teniendo la existencia simultánea de la integración política –parcial, subordinada- y de la autonomía social. Si bien es cierto que el conflicto tendía a canalizarse a través de presiones sobre el Estado, también es un hecho que esas presiones eran presentadas por actores definidos y poderosos. En consecuencia, puede decirse que la relación entre la sociedad y el Estado estuvo marcada, simultáneamente, por aquellos rasgos propios de las sociedades dependientes –observancia al Estado, fusión de los conflictos- y por un grado significativo de constitución de actores –unidad de las clases dominantes, autonomía del movimiento obrero clasista-.

### **Historia de la sociedad civil chilena**

En base a los planteamientos de De la Maza (2003), se pueden definir etapas de la sociedad civil:

- Siglo XIX,
- Fines siglo XIX hasta la década de 1920,
- Hito de la Constitución Política de 1925, aproximadamente, hasta 1973,
- 1973 hasta 1989 y
- Desde 1990 hasta la actualidad.

Durante el siglo XIX se realizaban en Chile acciones *desde* y *para* los pobres. Es decir, aquellas *desde* los sectores populares, inspiradas en valores solidarios, y la asistencial, dirigida a (*para*) los pobres, gestionada por la Iglesia con el dinero de los sectores acomodados. Parece de relevancia destacar las acciones *desde*, porque nos habla de un grupo que se organiza y actúa frente a problemas e inquietudes, ahora bien, falta conocer en qué medida se realizaban este tipo de acciones, si es que había líderes masivos de estas acciones, entre otras interrogantes.

El aspecto político, como ya se ha mencionado, es una pieza clave en la lectura histórica que se hace de la sociedad civil, ya que desde comienzos del siglo XX, la realidad de la sociedad civil chilena estuvo fuertemente influida por los fenómenos políticos que sucedían en el país, principalmente porque el espacio político fue ampliándose hasta convertirse en el campo de negociación y resolución de los principales intereses de esa sociedad.

Entre 1925 y 1973 se abrieron espacios para una mayor participación y reivindicaciones de diversos grupos. Salazar y Pinto (1999) presentan una postura contrapuesta, marcada por la dominación de la clase política, en razón que el Estado de 1925 no habría sido un instrumento de dominación ni del empresariado ni del proletariado ni de las clases medias sino, realmente, de la clase política civil, que habría prescindido y sometido a todos los movimientos sociales, incluyendo el de los militares. En su perspectiva, todos los brazos de la sociedad civil. Esta perspectiva se resume en que la práctica permanente desde la sociedad (que en esta visión no tiene un real carácter de “civil”) hacia la clase política, de canje de la “participación” por la “petición”.

Desde comienzos del régimen militar, la sociedad civil fue duramente reprimida y coartada. Se buscó suprimir la función de mediación que los partidos políticos, grandes organizaciones, dirigentes, comunicadores, intelectuales cumplían dentro del sistema democrático chileno. Si bien estos agentes subsistieron a pesar de la represión, no pudieron ya intermediar entre los grupos sociales y el Estado –como fue tradicional en Chile durante los cuarenta años precedentes, donde especialmente los partidos políticos habían tenido un muy relevante papel.

Ya más avanzado el régimen en el segundo momento de crisis, el escenario es bastante diferente porque la movilización producida entre 1983 y 1986 mostró tanto los efectos de la dictadura sobre la sociedad, como las capacidades de la sociedad civil

chilena. La protesta favoreció la reconstitución de la sociedad civil que se expresaba pública y directamente en la lucha contra el régimen.

En este período de silenciamiento y desarticulación de las formas que expresaba la sociedad civil chilena hasta ese entonces, surgen, entre otros, las ONGs como un factor clave. Contaban con apoyo internacional para la recuperación de la democracia, siendo potenciadas notablemente. A estas organizaciones se les llamó en su momento “de nuevo tipo”, al surgir se encontraban principalmente ligadas a la Iglesia y a los derechos humanos y, luego, en la década de 1980, autónomas y cubriendo un amplio espectro del desarrollo social. Las dirigencias, en muchos casos y como es de esperar, poseían vínculos políticos. Por su parte, las bases sociales se movilizaban en función de intereses muy específicos, o de convocatorias de reorganización social o afirmación cultural.

Los logros del accionar de estos grupos iban más allá de lo concreto, el fin inmediato. En ese movimiento se recreaba tanto la propia sociedad reprimida y fragmentada, como las nuevas políticas que más tarde se proyectarían en el espacio público bajo las condiciones de transición a la democracia.

Juntamente con la aparición de este actor social se dio la *sobrepolitización* de la sociedad civil organizada y esto habría ocultado en parte la transformación interna que ésta estaba teniendo. De la Maza (2003) señala que serían dos aspectos, por un lado, la hegemonía del gran capital privado y por otro, la extrema fragmentación de los sectores sociales.

La intención de las ONG era enfocarse a la educación y alejarse del asistencialismo (Agurto y Piña, 1988). De hecho, en el ámbito de la educación popular se prefirió hablar participantes o protagonistas, expresiones todas que reflejan la intención de alejarse de cualquier tipo de asistencialismo y no hablar de beneficiarios. Se buscaba construir un sujeto popular autónomo, que a través de la participación organizada tomara conciencia de sus propias capacidades y desarrollara su voluntad de autogestión.

### **Participación social en la historia reciente de la sociedad civil chilena**

Ad portas del retorno a la democracia, Aldunate (1989) permite contar con una perspectiva actual *-en ese momento-* de cómo se concebía a la sociedad civil y la



participación que ésta tenía, podía o debía tener. El autor plantea una definición que dice mucho del contexto, de cómo la situación política y social permeaba la noción que se tenía de participación a la que denominaba *real* y que significaba poder, influencia y eficacia, que implicaba capacidad de incidencia en las decisiones que podían modificar las condiciones que de una u otra manera afectan a los sujetos participantes. Estas palabras dejan entrever demanda por una participación real, tal como aquí se describe. El autor plantea oposiciones de conceptos respecto del tema de la participación, una de ellas está vinculada con nuestra problemática, puesto que explicita dos extremos entre el sujeto que emerge como actor social y el que es construido o levantado por el Estado, explicado por qué en algunos casos el sujeto era claramente el nuevo actor social, desde su perspectiva, los pobladores son los que participan o aspiran a participar. En otros casos la participación venía desde arriba, así, no eran los pobladores los que ganaban un lugar, si no que es el Estado el que les da participación o los hace participar.

En un caso se concibe a los pobladores como un actor emergente que va creando sus propios espacios de participación y, en la misma medida, se va constituyendo en sujeto. Y en el otro, el Estado va creando un referente social al que fija sus límites y condiciones de participación.

En tres de los seis tipos de participación que el autor propone se nos presentan ideas relevantes, en cuanto antecedentes para la discusión.

- La primera es la participación social como vía para la modernización, donde el Estado estaría *invitando* a quienes están al margen de la modernidad a integrarse a ésta. El Estado requeriría de esta participación para cambiar los equilibrios políticos y sustentar un régimen de integración y modernización.
- El segundo tipo que se vincula a nuestro problema es la participación consultiva, donde la autoridad consultaba a los ciudadanos a través de individuos representativos en las materias de Estado más trascendentales. Así, *daba participación* en materias políticas a la ciudadanía. Para ello generaba las instancias de consulta correspondientes a la manera de un Consejo. El Estado esperaba que se ejercieran las posibilidades individuales de esta participación siempre que no pusieran en cuestión el sistema.
- El tercer y último tipo de participación que nos interesa es aquella dada por la participación en campañas y programas, donde el rol del Estado es de ejecutor, y los destinatarios de la participación normalmente no están organizados. Son individuos unidos por una característica externa definida desde la entidad que

propone el programa: jóvenes, lactantes, etc. La organización es externa, es dirigida al público.

Este último tipo de participación -se cuestiona que sea correcto denominarla así- es la que se ha asentado con más fuerza en la gestión de los gobiernos de la Concertación, apreciable en el estilo que ha permanecido en el diseño y ejecución de políticas públicas, especialmente políticas sociales de carácter focalizado y con una gestión sectorizada.

### **Sociedad civil después de 1990**

Retomando el curso de la historia que se ha venido revisando. Luego de la vuelta al régimen democrático, en el período posterior a 1990 De la Maza (2003) plantea que se desactivó el *movimiento social antidictadura* y no fue reemplazado con formas participativas de *nuevo tipo*, y que la sociedad civil gana autonomía, pero no logra remontar su fragmentación interna y la debilidad de sus expresiones organizadas. Habiendo apostado a la política, siguiendo la tradición chilena de los grupos sociales a actuar en la esfera política para tener incidencia; finalmente, no logra constituir sus propios proyectos sociales. Según De la Maza, en esta etapa de “recuperación de la democracia” se plantea que el *proceso de democratización social*, que implica la reducción de desigualdades y la construcción de actores sociales autónomos capaces de movilizar y hacer representar sus demandas. En esta etapa se enfrenta el problema de la multidimensionalidad de la desigualdad y la ausencia de actores sólidos y organizados. Garretón (2001) a su vez, dirá que los ajustes estructurales que implicaron el paso a otro modelo de desarrollo y una mayor autonomía de la política, significaron aumento de la pobreza, las desigualdades y la desarticulación de las antiguas formas de relación entre Estado y actores sociales, debilitando la capacidad organizativa e ideológica de éstos.

Los mismos factores que en épocas anteriores tenían como *re-acción*, efectivamente una *acción*, tienen en este período tal vez lo contrario, podrían denominarse como acciones de inhibición, a esto De la Maza se refiere con que la desarticulación social no se convierte en movilizaciones colectivas, ni en demandas políticas, sino que se expresa principalmente como temor e inseguridad, como desvinculación política y como debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. Es decir, se ha dado un cambio en las bases mismas de la sociabilidad, la cual está marcada por la retracción a los espacios privados e íntimos, la desconfianza hacia los otros y la falta de

proyectos compartidos. Recalcando este aspecto aparece el tema de la exclusión donde, según Garretón, el carácter de ésta más cercana a la marginación “*dificulta cualquier forma de acción colectiva coherente*” (Garretón, 2001: 190) en esta etapa.

La conclusión de De la Maza (2003) es que el espacio para el desenvolvimiento (más que desarrollo) de la sociedad civil chilena hoy en día se caracteriza por mayores niveles de inclusión socioeconómica a través del consumo, pero manteniendo y profundizando la inequidad 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 que se vuelve crecientemente elitista.

### **A modo de corolario: conceptualización**

En esta primera parte se expusieron tres visiones de la relación histórica entre la sociedad civil y el Estado chileno. Cada una de ellas está representada por un autor. Y para efectos de una mayor claridad se propone las siguientes posiciones del Estado en relación con la sociedad civil:

- Estado arriba: la sociedad civil como dependiente de éste, en tanto que se afirma que las políticas sociales tienen por razón el asegurar la existencia de la sociedad como tal. Esta visión está representada por Garretón.
- Estado al lado: De la Maza entiende a la sociedad civil como autónoma frente al Estado.
- Estado abajo: Tomassini plantea que la sociedad crea al Estado y que éste debe responderle, adaptarse a ella.

A cada una de las dos posturas contrapuestas se les ha denominado como “Estado constructor” y “sociedad creadora”. La primera es la interpretación que ha tenido mayor difusión entre los análisis históricos y sociológicos para la realidad chilena.

Las interrogantes se dirigen ahora hacia las formas de comprensión e interpretación de las distintas visiones y versiones de cómo ha sido esta relación. De dónde proviene lo planteado -que se ha ejemplificado con cada uno de estos autores- en las tres ópticas que sintetizan las distintas elucidaciones respecto del carácter del vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

La búsqueda de las particularidades de la realidad latinoamericana y chilena vuelve a dejarnos frente a la idea (realidad) de una sociedad que ha sido constituida desde el Estado, pensada desde la política –para la política<sup>15</sup>. Esta visión encuentra resistencias, más bien “no calza” con la teoría sociológica clásica en materia de sociedad civil, puesto que como concepto tiene mayor peso, espacio y otras características, diferentes a las que se han recabado en la revisión de la sociedad civil en Chile.

## **Segunda parte: Teoría Medular**

*Discusión teórica en torno al concepto de sociedad civil en la teoría clásica. Pregunta subyacente por la pertinencia del uso de la teoría clásica de la sociedad civil para analizar el caso chileno. Corolario.*

### **Introducción al concepto de sociedad civil: grandes corrientes de pensamiento**

La mayor parte de la reflexión actual en las ciencias sociales sobre la sociedad civil se deriva de los planteamientos de Hegel. De acuerdo al panorama teórico general, son pocos los autores que en un período de tiempo extenso han influido luego de él. Esto con el juicio que sean quienes han marcado las líneas de pensamiento más relevantes, aquellos que han tenido repercusiones en las reflexiones posteriores. En orden temporal estos autores comienzan por Tocqueville, que se concentró en el caso de la emergente sociedad estadounidense, defendiendo con esa base empírica la compatibilidad entre la sociedad civil y la democracia.

Actualmente esta es la postura hegemónica en occidente –hoy promovido como un ícono del desarrollo y la globalización por el gobierno estadounidense- agudizada al punto que hoy no se concibe la una sin la otra (sociedad civil y democracia). Más aún cuando se proponen características que debe tener la sociedad civil –como se verá hacia el final de esta parte y la tercera-; donde la democracia debe ser más participativa y la sociedad civil más fuerte, justamente en el marco legal que el sistema democrático proporciona.

---

<sup>15</sup> Respecto de esto Garretón (2001) plantea que las políticas sociales se desarrollan y adquieren significación en determinados contextos sociohistóricos de su objeto propio, que es el producir sociedad. Y que en América Latina este contexto puede ser definido como la doble problemática de la democracia y la democratización. Y advierte que la democracia, más allá de ser un régimen político o un conjunto de instituciones en el plano de la vida sociopolítica, es también la búsqueda de una solución a un problema sociohistórico: cómo organizar la sociedad desde la dimensión política. (Garretón, 2001: 186)

Dentro de la línea crítica está Marx, quien menospreciaba a la sociedad civil, teniéndola como un instrumento de la burguesía, planteando que aparejaba consecuencias fragmentarias y deshumanizadoras. Llega a plantearla en ocasiones como un espacio vacío para la acción del hombre.

Dentro de los críticos se halla también el italiano Antonio Gramsci, quien plantea un esquema tripartito de sociedad, Estado (administración burocrática) y economía (capitalista) y sociedad civil, siendo parte de la estructura establecida de dominación. Según Cohen y Arato (2000) tanto Marx como Gramsci buscan el reemplazo total de una sociedad por otra, ya que el objetivo es terminar con la estructura de dominación existente.

Desde una visión sistémica de la sociedad, Parsons propone el concepto de “comunidad societal” y argumenta la separación de la comunidad societal moderna del Estado y de la economía, sobre la base de las categorías de asociación e influencia. Tanto Gramsci como Parsons tienen en común que están influenciados por Hegel y que lo *corrigen* al diferenciar la sociedad civil de la economía y del Estado, el primero supera el reduccionismo marxista y el segundo el liberal. Ambos tienden a interpretar a la sociedad civil en términos funcionales, como la “esfera responsable por la integración social del todo”. Pero ninguno de los dos es lo suficientemente crítico de su propia tradición ideológica (Cohen y Arato, 2000: 151-152).

Siguiendo a Arato y Cohen (1999), Habermas no desarrolla una teoría sobre la sociedad civil, sino que una social, que provee de un marco teórico para el *análisis más comprehensivo de las varias dinámicas de las sociedades occidentales contemporáneas* (Arato y Cohen, 1999: 85) a través de la *distinción analítica que hace entre las lógicas del sistema y mundo de la vida* (Arato y Cohen, 1999: 85).

La identificación de la figura de la sociedad civil en la teoría habermasiana está en la dimensión institucional del mundo de la vida, proveniente del proceso de modernización en la diferenciación estructural del mundo de la vida *a través del surgimiento del surgimiento de instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades e identidades* (Arato y Cohen, 1999: 87).

## **Evolución teórico-histórica del concepto**

Dentro de las teorías sobre la sociedad civil se halla la corriente liberal (Rodríguez et al, 1996), caracterizada a grandes rasgos por una preferencia de la libertad por sobre la igualdad y por la creencia en una comunidad autorregulada. Dentro de esta corriente se pueden diferenciar cinco tendencias (Keane, 1998: 33) en el marco del esfuerzo teórico por distinguir entre esferas estatales y no-estatales y limitar el accionar estatal legítimo para enriquecer la esfera autónoma de acción por parte de la sociedad civil.

La primera tendencia es presentada por Hobbes, en su propuesta de contrato social asemeja la noción de Estado a la de sociedad civil, dejando en claro que su devenir es producto del acuerdo entre los hombres.

La segunda tendencia, es el pensamiento representado por Locke, Ferguson y Hume, quienes ven al Estado como una entidad que viene a corregir las imperfecciones de la sociedad civil y a completar su libertad e igualdad potenciales, y la sociedad civil sería una continuación de la sociedad natural<sup>16</sup>.

La tercera tendencia es la planteada por primera vez por Thomas Paine (1792) a fines del siglo XVI, el tema central es una sociedad autorregulada y el Estado como un mal necesario. En esta visión los hombres –libres e iguales- desean activamente autosuficiencia e independencia del Estado.

La cuarta versión de la corriente liberal surge durante el siglo XIX con la emergencia de la democracia, que amenazaría con nuevas formas de intervención a la sociedad civil; enfatiza la urgencia de proteger y renovar la sociedad civil, entendida como una esfera auto-organizada, garantizada legalmente y que no depende directamente del Estado.

Y la quinta tendencia es una respuesta a la cuarta. Como propuesta a esta preocupación, Tocqueville asume que el valor de la igualdad es el predominante en este escenario y que es el Estado el que la promueve y la garantiza, y propone la distribución del poder político en muchas manos –elecciones periódicas y separación de poderes- y una sociedad civil pluralista y auto-organizada como condición indispensable para la democracia.

---

<sup>16</sup> Proceso llamado "socialización" o "contrato social", dependiendo del autor.

## La teoría hegeliana como hito

La teoría hegeliana se constituye como la línea divisoria entre las visiones previas que concebían la sociedad y el Estado como partes de la sociedad civil y las que separan al Estado de la sociedad civil. En el caso de la teoría de Hegel, el Estado se erige como un poder supremo que viene a garantizar el bien general y el orden a una sociedad civil que, en la concepción del autor, tiene tendencia al conflicto y es incapaz internamente de resolverlo. Hegel presenta un escenario donde se contiene, preserva y sintetiza a los conflictos de la sociedad civil.

Criticando a Hegel, Marx se apropia del concepto de sociedad civil y lo reduce a una dimensión económica. La separación planteada por Hegel, se exagera en la antítesis sociedad civil – Estado, la principal del sistema marxista. Aquí, la sociedad civil es el lugar de las relaciones económicas. Esta situación es en sí un *fenómeno histórico contingente* donde se da el conflicto de clase contra clase.

Por su parte, Gramsci ve en la sociedad civil el espacio para el germen de la revolución, ya que en esta esfera la burguesía no tenía la hegemonía<sup>17</sup> total, como sí en la esfera estatal y económica. A diferencia de Marx, entiende que en la sociedad civil se producen conflictos no sólo respecto de lo económico, sino también de lo ideológico y lo cultural, de hecho, estas dos últimas áreas son las principales ya que las relaciones ideológico-culturales son las que conforman a la sociedad civil como una parte de la superestructura. En concreto, el conjunto de los aparatos y organizaciones ideológico-culturales, que se diferencian de las otras dos esferas de la sociedad en que son públicos, pero no estatales ni relacionados con el Mercado.

Según Rodríguez (Rodríguez et al, 1996) la sociedad civil representa, tanto para Marx como para Gramsci, el movimiento activo y positivo del desarrollo histórico, con miras a una sociedad sin la división entre Estado y sociedad civil, la sociedad comunista sin división en clases.

## El concepto

El concepto en sí tiene dos grandes síntesis, cada una de una corriente e historia diferente. El papel que se le asigna y el cómo se concibe a la sociedad civil tiene potentes influencias en las concepciones que hoy rondan el entender general.

---

<sup>17</sup> Según Anderson (2002), Gramsci teorizó hegemonía como la síntesis específica de "dominación" y "dirección" o el equilibrio dinámico entre fuerza y consentimiento.

Tomando el riesgo, puede asociarse la idea gramsciana a la de quienes conforman ONGs y organizaciones ciudadanas y la parsoniana más a una visión sistémica y del orden presente en la concepción desde el Estado materializado en el Gobierno.

Sobre el concepto en sí, lo más distintivo de Gramsci (Cohen y Arato, 2000) en materia de sociedad civil es el carácter que le atribuye como el campo para la construcción y lucha por la hegemonía, referida a las instituciones públicas y su papel en ordenar el consenso social sobre el sistema de dominación. Gramsci sitúa a la familia y a la cultura política al nivel de la sociedad civil. Diferenciando a esta última de manera independiente de Estado y economía, lo resultante es su renombrada concepción tripartita de la estructura societal.

Por otra parte están los planteamientos de Parsons (Cohen y Arato, 2000), quien desarrolla el concepto de “comunidad societal”, que es asimilable al de sociedad civil. Las características de ésta en su fase moderna están dadas principalmente por una estructura de leyes y asociaciones. En la definición destaca la presencia del “*complejo de ciudadanía*”, que es un producto del sistema de leyes. Esta noción diferencia adicionalmente a la comunidad societal del Estado y establece la prioridad de la primera sobre éste. El concepto de ciudadanía para Parsons, en un sentido moderno, significa iguales condiciones para ser miembro de la comunidad societal, no en el Estado. El “*complejo de ciudadanía*” tiene tres componentes, civil, político y social. La comunidad societal se diferencia de la economía mediante el componente social.

Ya se ha mencionado que Parsons, como heredero de la teoría hegeliana, separa las esferas de la sociedad. La diferenciación de la comunidad societal del Estado y de la economía es por medio de las categorías de asociación (ligado al concepto de solidaridad orgánica de Durkheim) e influencia (uno de los cuatro medios de intercambio simbólico). Esta propuesta es criticada (Cohen y Arato, 2000) por la cercanía con la realidad de Estados Unidos a comienzos de la década de 1970.

Una de las corrientes con más peso actualmente, en materia de concepción de la sociedad civil, es la liberal, principalmente por la importancia que atribuye a la libertad individual y las restricciones tendría el actuar de los otros, tanto individual como colectivamente. Para de Trazegnies (Friedmann 1994: 84-87) la sociedad civil es el campo de acción de la libertad individual, pero de una libertad organizada, con la



especificación que el orden debe nacer del propio desorden<sup>18</sup>. Aquí, el ejercicio de la libertad (desorden) es trascendental para la creación de la dinámica social (orden). Este último aspecto requiere de reglas, de modo que para este autor la sociedad civil tiene dos aspectos básicos en una mezcla: libertad y disciplina. Definiéndola como “una comunidad ética, basada en el principio de lograr la máxima libertad individual mediante restricciones y facilitaciones al ejercicio de tal libertad” (Friedmann, 1994: 87). En esta concepción está presente una especie de “división de los poderes” como requisito para la sociedad civil, donde se manifiesta el requerimiento de un Estado fuerte, ordenado y limitado para que el gobierno no asuma los papeles que les corresponden a los ciudadanos<sup>19</sup>, sino que se restrinja a cumplir enérgicamente los suyos (entendidos como los *propios*).

Este planteamiento rescata a Hobbes, criticando el énfasis que dio al poder del Estado, pero destacando que el quehacer de éste se remite a la libertad común y que la sociedad civil es una creación de los hombres necesaria para su subsistencia por lo *invivable* que es el estado de naturaleza.

La visión liberal actual de la sociedad civil plantea que cuando las personas o grupos se comportan de manera extremadamente egoísta y perjudicial. El grupo está mostrando signos de incivilidad, esto puede pasar a ser un elemento subversivo para la sociedad civil, por que la destruye desde dentro y desde sus bases.

En cuanto a la relación de la sociedad civil con el Estado, el planteamiento es diferente de la concepción tripartita y dual de la sociedad, ya que aquí se plantea la sociedad es un macro-organismo y dos sub órganos que lo conforman. Se concibe al Estado como contenedor de la sociedad civil y el gobierno. El argumento es que el Estado es la organización de la sociedad y la oposición se halla entre sociedad civil y gobierno, entendido éste como el aparato político del Estado, como un árbitro regulador y en ocasiones promotor de las relaciones sociales, es decir, las que integran la sociedad civil. En esta concepción ambas partes son el Estado desde dos ángulos, el gobierno desde arriba y la sociedad civil es el Estado visto desde sus bases.

---

<sup>18</sup> Esto es parte de los cambios conceptuales que propone para que la sociedad civil peruana asuma un nuevo rol en la construcción de un país más moderno. Lo que se revisa en la tercera parte del Marco Teórico.

<sup>19</sup> Sobre este tema se plantean las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son específicamente estos papeles?, ¿Quién o cómo se determinan?, ¿Qué diferencias existe en esta definición en los casos concretos de los países desarrollados, con otra historia de la constitución de la sociedad civil comparados con países como Chile?

## Marco legal para la existencia o desarrollo de la sociedad civil

Según Arato y Cohen (1999), Habermas, a pesar de no tratar en concreto el tema de la sociedad civil provee de escenarios conceptuales que propician la comprensión de ésta. El centro del planteamiento del marco legal para la existencia de la sociedad civil está en las instituciones modernas.

Los autores postulan que en Habermas se halla una teoría social dual, que consideran propicia para el concepto de sociedad civil, pues no se totaliza (radicaliza ideológicamente) la definición y se basa en la relación entre sistema y mundo de la vida mediada por una estructura jurídica que articula los principios fundamentales de organización interna de la sociedad civil.

De este modo, el concepto de sociedad civil<sup>20</sup> es identificado con instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades<sup>21</sup> e identidades. El proceso de surgimiento de estas instituciones genera la diferenciación estructural en el mundo de la vida. Estas instituciones pueden estabilizarse y evitar la colonización del mundo de la vida, solamente sobre la base de nuevas formas jurídicas, es decir, de derechos.

En un contexto de mundo de la vida *moderno*, la existencia de la sociedad civil puede ser sólo si existe una garantía jurídica de reproducción de las varias esferas en la forma de conjuntos de derechos, que junto con una *moderna* cultura política es el escenario de la sociedad civil *moderna*. Los conjuntos de derecho son principalmente los concernientes a la reproducción cultural, los que aseguran la integración social y los que aseguran la socialización.

En referencia al marco legal la corriente marxista considera a los derechos formales como el reflejo ideológico de la propiedad capitalista y de las relaciones de intercambio. Y por su parte Foucault plantea que los derechos son producto de la voluntad (individual) del Estado soberano, que articulados por la ley positiva facilitan la vigilancia de todos los aspectos de la sociedad.

Teniendo como marco a la teoría de Habermas, Arato y Cohen (1999) plantean que los derechos surgen como demandas reivindicativas por grupos e individuos en los

---

<sup>20</sup> El concepto de sociedad civil que se halla en Habermas es el propuesto por Cohen y Arato (1999), que se identifica con la dimensión institucional del mundo de la vida.

<sup>21</sup> La idea de solidaridad en Habermas se basa en la de solidaridad orgánica de Durkheim.

espacios públicos. En el campo de los derechos, la ley asegura y estabiliza lo conseguido de manera autónoma por los actores sociales<sup>22</sup>.

Sintetizando, de acuerdo con el punto anterior, el lugar que tiene un marco de derechos para la existencia de la sociedad civil es central y los derechos universales vienen a ser el principio organizador de la sociedad civil moderna, cuya institución más dinámica es su esfera pública.

De acuerdo con la argumentación basada en Habermas, específicamente en el espacio institucional y en el marco legal, Arato y Cohen (1999) definen a la sociedad civil como una dimensión del mundo de la vida, institucionalmente asegurada por derechos y que presupone las esferas diferenciadas de la economía y el Estado, es decir, sólo es concebida en el marco de la modernidad.

### **Las regulaciones -la ley y la sociedad civil**

Las relaciones entre los marcos legales y la sociedad civil son abordadas tanto por Parsons como por Habermas, sin dejar de considerar que los planteamientos de éste último se consideran para esta reflexión en la interpretación de Cohen y Arato.

Parsons (Cohen y Arato, 2000) incorpora el componente cívico o legal con la finalidad que los derechos garanticen formas de acción a la comunidad societal autónomas respecto del Estado, se denominan “libertades negativas”. A estos derechos les llama “recursos y capacidades”, haciendo hincapié en que son oportunidades reales y no sólo derechos formales.

A partir de Habermas, Arato y Cohen (1999) plantean que reforzar la legalización de la sociedad civil, permitiría asegurar en ésta su carácter de autónoma, autorregulada y universal. Para que esto no incremente la penetración administrativa se debe hacer hincapié en el papel regulador de la ley.

Consideremos para la reconstrucción conceptual y práctica de la sociedad civil el que históricamente la creación de Estados democráticos bajo el imperio de la ley implicó, no solamente la creación de derechos que defendieran a la sociedad del Estado y garantías de participación política para los actores sociales, sino que también

---

<sup>22</sup> Se considera que éste no es un supuesto apropiado para mirar a la realidad chilena, dado que lo menos común es que los actores sociales operen de manera autónoma para lograr sus objetivos, sino que en realidad, se dirigen hacia el Estado (el gobierno) para encontrar satisfacción a su necesidad particular.

fortaleció las formas institucionales de la economía capitalista de mercado -que estaban y siguen estando impregnadas por la dominación-.

Resulta clave para una comprensión de la teoría habermasiana considerar que en el escenario de colonización del mundo de la vida los sujetos actuantes se subordinan a imperativos de aparatos que han devenido autónomos y sustitutos de la interacción comunicativa.

### **La Modernidad como escenario o condición**

Este es un tema que se halla en diversos autores. Considerando su relevancia teórica y su nivel de influencia en el pensamiento actual, y ordenados de acuerdo al momento histórico en que escribieron, se presenta a Gramsci, Parsons y Habermas. Como contrapunto Friedmann, de Perú, una visión liberal actual planteada desde una realidad con muchas semejanzas a la chilena.

En la sociedad civil moderna Gramsci (Cohen y Arato, 2000) reconoce nuevas formas de pluralidad y de asociación específicas, estas son las iglesias, los sindicatos, instituciones culturales, clubes, asociaciones vecinales y especialmente partidos políticos.

Para Parsons (Cohen y Arato, 2000) la emergencia de la comunidad societal moderna es el resultado residual de la auto-diferenciación respecto de los otros subsistemas en las tres revoluciones modernas: industrial, democrática y educativa. Cohen y Arato le critican que limite su modelo al no abrir la posibilidad de explicar los mecanismos reales del cambio social que implican acción y conflicto.

Según Parsons el tipo de asociación moderno tiene tres características específicas: voluntariedad, igualdad y procedimiento (establecimiento de reglas formales).

En la teoría de Habermas (Cohen y Arato, 1999) la modernización del mundo de la vida y de la sociedad civil es la condición cultural e institucional para la superación de las formas tradicionales de solidaridad y de autoridad. El mundo de la vida modernizado supone una apertura comunicativa, también desarrollos dentro de los niveles cultural y social. Y en las sociedades civiles modernizadas los significados y

normas son presupuestos conjuntamente por una pluralidad de actores y ellos mismos son quienes, de ser necesario, participan en su redefinición<sup>23</sup>.

Friedmann, liberal contemporáneo, plantea que la sociedad civil es la protagonista de la historia y que esto se concreta en el proceso de toma de conciencia de la sociedad civil en la modernidad y que trae como consecuencia que surja la democracia, el reconocimiento del valor social de la iniciativa privada. Así, en un *contexto de modernidad* la situación de *deber ser* de la sociedad civil es el protagonismo, donde los impulsos para que la vida común progrese le corresponde darlos a las personas privadas.

El liderazgo corresponde a la sociedad civil, sólo surge el protagonismo político en épocas de crisis –como una guerra-, es decir de manera excepcional. Para Friedmann la modernidad (conceptualmente) es que exista una sociedad civil fuerte, capaz de producir intensamente y de organizarse eficientemente sin necesidad de la presencia permanente del Estado o del Gobierno. Aquí se distingue concretamente entre países modernos y premodernos o que no han entrado completamente a la modernidad<sup>24</sup>, definida al margen de lo tecnológico. El perfil de los países premodernos está marcado por un vacío de sociedad civil, donde *todavía* el gobierno tiene un papel protagónico por sobre la actividad privada. Este vacío lleva a que el gobierno quede en el centro, unos tratan de asaltarlo, otros de seducirlo y otros de conmooverlo, con el fin de utilizar esa fuerza para sus propios fines<sup>25</sup>.

### **Análisis de casos históricos en la teoría de la sociedad civil<sup>26</sup>**

En Gramsci, el argumento para dejar fuera a la economía capitalista del nivel de la sociedad civil es histórico, el fracaso de la revolución en Occidente y el éxito en

---

<sup>23</sup> Según el diagnóstico de Habermas (Cohen y Arato, 2000) la modernización en Occidente se ha desarrollado en de acuerdo con un patrón selectivo que distorsionó las potencialidades de la sociedad civil.

<sup>24</sup> Respecto de este argumento surgen varias dudas y críticas. ¿Cómo puede “dejar de estar” la presencia del Estado si en su misma concepción éste comprende a la sociedad civil? Tomando la definición de modernidad que da el autor, ¿qué países pueden ser considerados como modernos? Si lo que pretende es diferenciar el caso de Perú llamándolo premoderno de otros modernos, no está más bien comparando un deber ser de Perú, según su concepción, con la realidad que observa a modo de diagnóstico en Perú. Este autor es un buen ejemplo de cómo se importan teorías que traen un molde con el que se intenta hacer calzar –muchas veces forzando conceptos- la realidad local (en un diagnóstico visto a través del prisma del modelo final, de la teoría foránea, sea de la corriente que sea)

<sup>25</sup> Esta caracterización coincide con una parte importante de los diagnósticos sobre el rol del Estado en sociedades “dependientes”, subdesarrolladas, o para este caso, premodernas.

<sup>26</sup> Con el propósito de una comprensión coherente respecto de la modernidad como condición o escenario se presentan análisis históricos de los mismos autores que en el tema anterior. Extraídos de las fuentes mencionadas para cada uno.

Rusia<sup>27</sup>, sumándose también las circunstancias de Italia, donde las instituciones culturales en especial se configuraban como el espacio central para la emancipación.

Parsons visualiza la realización relativa de los potenciales de la modernidad en el caso concreto de los Estados Unidos, para él es central el concepto de integración, de hecho postula que el momento en que se completará la sociedad moderna será cuando los problemas de integración de ésta se resuelvan. Según Parsons en ese país se han desarrollado de manera exitosa las tres revoluciones de la modernidad (industrial, democrática y educacional). De hecho, se le critica tratar forma apologética este caso, a modo de “fin de la historia”, siguiendo el patrón hegeliano.

La modernidad en Habermas está asociada con la colonización del mundo de la vida, a través de la *negatividad de los desarrollos contemporáneos de la política social del Estado benefactor, que implica una penetración administrativa en áreas de la sociedad civil que previamente estaban exentas de dicha interferencia* (Habermas, 1981: 530-531). Una penetración también por la esfera económica, derivando en una *monetización* junto con una burocratización de las relaciones sociales en la sociedad civil, con consecuencias negativas y positivas. El dilema está en que el Estado benefactor actúa en servicio de las necesidades de la sociedad civil, con esto promueve la desintegración de ésta y *bloquea* su racionalización posterior<sup>28</sup> (Arato y Cohen, 1999: 97-97)

### **Propuestas conceptuales para el desarrollo de la sociedad civil**

Las propuestas que se han realizado para el desarrollo de la sociedad civil son muy variadas. La diferencia principal entre ellas es la posición en que se sitúa a la sociedad civil respecto de los otros componentes de la sociedad. Éstas van desde proponer una superioridad, dominio de la sociedad civil por sobre las demás esferas para avanzar a una sociedad sin Estado. La independencia y de la sociedad civil del resto de los subsistemas sociales. La implementación de medidas que inhiban el proceso de colonización del mundo de la vida, haciendo ahínco en la democratización como proceso. Pasando también por la propuesta liberal, que en general se centra en crear las condiciones para el resguardo de las libertades y autonomías individuales.

---

<sup>27</sup> Este es el diagnóstico o supuesto que se constituye como escenario de la reflexión en torno a la sociedad civil de Gramsci (1927-1937).

<sup>28</sup> Este argumento es clave para entender los problemas que apareja la tutela del Estado-gobierno en el desenvolvimiento de la sociedad civil, truncando su desarrollo (Ver De la Maza, 2002).

Concluyendo su análisis concreto, Gramsci plantea que las formas asociativas, las instituciones culturales y los valores de la sociedad civil son (contradictoriamente con su deber ser ideal) los propicios para reproducir la hegemonía burguesa. Proponiendo reemplazar a las formas existentes por otras que ayudarían a crear una *contrahegemonía* proletaria que reemplazaría a las formas burguesas existentes.

Siguiendo una propuesta de desarrollo histórico presenta un programa con una situación final de abolición del Estado, mediante el proceso que denomina la “reabsorción de la sociedad política en la sociedad civil” (Gramsci, 1962: 123) Esta nueva forma de organización social toma el nombre de “sociedad regulada”: esta es una sociedad sin Estado y según los analistas (Cohen y Arato, 2000) definida por dos premisas, igualdad y reemplazo de la ley por la moralidad, ya que habría una aceptación espontánea de la ley por parte de individuos libres e iguales.

A esta propuesta se le ha denominado comúnmente; “nuevo camino al socialismo”, que propone un tipo de sociedad civil autogobernada que gradualmente ocuparía el lugar del control estatal (*actual*) sobre la vida social, donde paulatinamente desaparecerían el Estado y la sociedad política. Este planteamiento es criticado argumentando que mientras no se alcance esta utopía, la eliminación del conflicto implica, en Gramsci, una transición a una sociedad libre, que en el fondo sería en autoritarismo estatista con cara humana (Cohen y Arato, 2000: 187).

Parsons (Cohen y Arato, 2000) plantea en su obra “El Sistema” que la comunidad societal debe diferenciarse de gobierno (del poder del Estado) como superior a él y con el legítimo derecho de controlarlo.

Habermas (Cohen y Arato, 2000) plantea que existen condiciones para que la sociedad civil se desarrolle, básicamente aplacar el proceso de colonización del mundo de la vida. Se presenta como primera medida la creación y expansión de espacios públicos en la sociedad civil mediante los “movimientos”, que triunfarían no por el logro de sus metas puntuales o por instalarse, si no por la democratización de normas, instituciones e identidades sociales, las que son la base de una cultura política<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> En el análisis se desarrolla la importancia de la estabilidad de las condiciones de posibilidad de la práctica de participación ciudadana que se establecen en la institucionalidad (ver glosario básico en Anexos). Para Habermas esto se relaciona con evitar la colonización del mundo de la vida y con una condición de existencia de la sociedad civil.

Esta democratización se materializa en la institucionalización de derechos, que generan las condiciones para el surgimiento de nuevas asociaciones y movimientos. La institucionalización de derechos y la transformación de la cultura política de la que se ha hecho mención se establecen como “umbrales de limitación” para bloquear la colonización del mundo de la vida. Dentro de las medidas para evitar este proceso está el reforzar identidades y estrategias basadas en la democracia radical autolimitada.

De este modo se plantea un desafío democrático radical que tiene como base la tarea del redescubrimiento de la sociedad civil.

A partir de Habermas, Cohen y Arato proponen que en un nivel práctico de la tarea de la descolonización está en la democratización de las instituciones públicas y económicas, buscando establecer una continuidad con una red de comunicación de la sociedad consistente en esferas públicas asociaciones y movimientos.

Condensando, podemos encontrar tres puntos clave en esta propuesta:

- Implicancia de la construcción de un nuevo tipo de sociedad civil delimitada por un conjunto relativamente nuevo de derechos (centrados principalmente en derechos de comunicación).
- Para *existir* –mediante la mantención de la estructura de derechos a la que se ha hecho referencia- la sociedad civil debe ser capaz de influir en el Estado y en la economía.
- La reconstrucción de la sociedad civil en la concepción dual habermasiana permite tematizar tanto la autolimitación necesaria de ésta, como la implicancia del proyecto democratizador.

En la corriente liberal de pensamiento respecto de la sociedad civil (Rodríguez, 1996) se construye un discurso que entiende al ciudadano como un sujeto activo cuya libertad, propiedad e identidad espiritual son determinadas autónomamente y cuyo egoísmo es limitado únicamente por la *libre y pacífica* competencia en el mercado y por la asociación voluntaria con otros en la sociedad, tal como en la creación del Estado. Argumentando que los ciudadanos no se forman en el vacío -como sí se plantea desde el marxismo analítico-, sino a través de la cooperación y la acción colectiva con el objetivo de resolver conflictos.



Sobre la base de este pensamiento, las propuestas para el desarrollo de la sociedad civil se centran en fomentar la creación o conservación de la autonomía y libertad de los sujetos, especialmente las formas y motivaciones de organización. Argumentan que el Estado, como Gobierno debe tener funciones restringidas orientadas a generar y mantener estas condiciones de libertad y autonomía.

Seguimos dentro del pensamiento liberal, ahondando en la concepción de Friedmann (1994) (sociedad civil y gobierno como dos partes diferentes del Estado), quien critica a los estatismos como opción para evitar que los intereses individuales lleven a una pérdida de la solidaridad social, porque éstos recortan la iniciativa privada y dan protagonismo al gobierno y a la política. Desde esta posición, ante ello, se debe crear conciencia que la *verdadera libertad* sólo es posible dentro de una organización y con disciplina. Esto quiere decir que la solidaridad y la noción de comunidad deben darse de *individuo a individuo*, donde el *bien común sea el cemento de la sociedad civil* y no un patrimonio exclusivo del gobierno. Desde esta perspectiva se considera el que conceptualmente las nociones de solidaridad, comunidad y bien común estén necesariamente mediadas por el gobierno introduce el riesgo de corrupción de aquellos conceptos. Ello se consolida en entender a la sociedad civil como protagonista de la historia (no el gobierno), manifestado gracias a la toma de conciencia que se da en el contexto de la modernidad<sup>30</sup>.

### **Conceptos foráneos y realidades locales**

La reflexión en torno a la conceptualización de la sociedad civil y el estudio del devenir histórico de ésta en realidades concretas lleva, especialmente en el caso de países no desarrollados, a encontrarse con diferencias importantes entre lo descrito, analizado y propuesto, teórica y a veces prácticamente respecto de la sociedad civil. Este hecho se debe principalmente a que los autores pensaron en torno a sociedades que han tenido una génesis y desarrollo de sus sociedades, Estados y sociedades civiles diferentes de la realidad de América Latina y en específico de Chile. Además de la diferencia lógica entre los planteamientos dentro de un sistema teórico y la realidad en sí.

Se deben considerar con suspicacia las concepciones que se han revisado, ya que esta "realidad en sí" es muy diferente en distintas sociedades y que, como muchas veces se ha advertido respecto de otras *importaciones teóricas* para la realidad local.

---

<sup>30</sup> Ver los planteamientos de Friedmann sobre este tema en el apartado dedicado a "La Modernidad como escenario o condición" de este documento.

Para contrarrestar este problema observaremos el caso de Perú, dada la similitud histórica e institucional, a través del análisis de Friedmann (1994), quien toma como parámetro teórico que la sociedad civil es el espacio social dentro del cual se da el juego de los legítimos intereses privados y que ésta es el aspecto más importante de la organización humana y que el Estado es un apoyo<sup>31</sup> para los logros que se realizan dentro de la sociedad civil.

Pero los antecedentes que presenta sobre la realidad peruana difieren de su referente conceptual en la posición del Estado. Éste quedó entronizado como el centro de la vida social y económica, en un contexto en que se abusó de la ideología para movilizar a grupos sociales, donde el interés privado era mal visto y que en síntesis, los ánimos y circunstancias impulsaban a diseñar un Estado antes que a crear una sociedad civil sólida.

Para el caso de Chile, tal como lo señala Tomassini (1993), fue más bien una historia política, centrada en la esfera estatal, como lo indicaría Garretón, donde todas las energías se orientaban a tomar el gobierno, todas las necesidades se planteaban al gobierno, donde el Estado era visto como un “Gran Papá” (Tomassini, 1993), buscándose a veces “superpadres” en el extranjero, como Estados Unidos o la Unión Soviética.

Ahora bien, en el último tiempo las cosas habrían cambiado, el mundo de lo privado estaría “saliendo de su letargo” y la sociedad civil en Perú está despertando. Friedmann (1994) exhorta a pensar en el rol que le corresponde a la sociedad civil concretamente en la construcción de un Perú más moderno, estas ideas se rescatan en la tercera parte del Marco Teórico.

### **A modo de corolario: teoría medular**

Pese a que las teorías clásicas no explican si se refieren a situaciones como la de nuestro país, en la Primera Parte, son un aporte fundamental para la identificación de los actores, para poder caracterizarlos y generar esquemas mentales que *modelizan* la distinta y compleja realidad local. Permitiendo el uso de expresiones de significado consensuado y la identificación de concepciones presentes con sus raíces en corrientes y teóricas concretas del pasado. Nociones de sociedad civil que hoy tienden a dispersarse entre lo afirmado aparentemente de forma habitual y por el común de los

---

<sup>31</sup> Esto mismo es lo que plantea Tomassini (1993), con la diferencia que él lo traspone a la realidad chilena, contra argumentando lo confuso del concepto o la no existencia de ésta.

pensadores sobre el tema. Pero esto no es así, hemos logrado esclarecer en parte cómo las distintas corrientes que se pueden identificar en relación con la teoría de la sociedad civil tienen ideas distintas del rol, atributos y características de ésta en diferentes entornos donde el concepto se construye; de hecho hay varias áreas donde las teorías no tienen ningún espacio común. Tal es el tema del individuo y sus libertades, central para los liberales, simplemente un tópico que no está incluido en su sistema de ideas y propuestas de la corriente crítico-revolucionaria.

### **Tercera parte: propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil**

*Propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil en países con características similares. Propuestas –condiciones- prácticas para el desarrollo de la sociedad civil en relación con la esfera de la política. Profundización de la democracia; democracia participativa; participación ciudadana y gobernanza. Corolario.*

Cuando se está pensando en el fortalecimiento de la sociedad civil, en que ésta adquiera mayor autonomía para poder relacionarse con el Estado de forma paritaria hay varias preguntas que surgen y que se deben tener en cuenta, teniendo como antecedente el carácter prominentemente dependiente del Estado que ha tenido históricamente la sociedad chilena y que las teorías están básicamente pensadas desde realidades de sociedades desarrolladas o por lo menos con desarrollos socio históricos diferentes a los de nuestro país.

Las preguntas que motivan las indagaciones y la reflexión en torno a las distintas propuestas dirigidas al desarrollo –mayoritariamente mediante el fortalecimiento- de la sociedad civil que planteamos son:

- Qué características debe tener la sociedad civil para poder tener participación efectiva del ámbito público.
- Qué tipo de Estado puede acompañar o complementar este hecho.
- Qué tipo de gobierno favorece el fortalecimiento de la sociedad civil.
- Hasta qué punto es apropiado que el fortalecimiento de la sociedad civil sea pensado como una reacción a la acción estatal.
- Qué otras alternativas existen.
- Es el fortalecimiento de la sociedad un fin en sí mismo.
- Qué interés puede tener un Gobierno es que *su* sociedad civil se fortalezca.

Pasemos a una aproximación hacia la respuesta de la primera interrogante.

## **Responsabilidades que *debe* tomar la sociedad civil**

En concordancia con las ideas de la corriente liberal expuestas en la Segunda Parte, se halla la siguiente afirmación: “el *concepto de sociedad civil depende del concepto de democracia participativa*” (Rodríguez et al, 1996: 102). Esta frase se refiere a que la sociedad civil requiere de espacios para participación en la esfera pública más allá del voto, también de una noción clara de comunidad política -básicamente “nación”-. A su vez, esta corriente concibe a una sociedad civil con características específicas como condición indispensable para la democracia, éstas son; que sea pluralista y auto-organizada, independiente del Estado.

Para que esto sea factible se requiere de un sistema de asociaciones múltiples, organizadas en un número ilimitado de categorías plurales, voluntarias, competitivas y ordenadas democráticamente, independientes y autónomas frente al Estado<sup>32</sup>. Estas condiciones mutuas se sintetizan en que una sociedad civil fuerte y un Estado fuerte es condición necesaria para el surgimiento de un régimen democrático participativo. A su vez, se plantea que la existencia de una democracia de tipo participativa es condición para que pueda concurrir un Estado y una sociedad civil fuerte. De aquí se desprende –a modo de exhortación desde la corriente liberal- que la sociedad civil debe desarrollar sus propios mecanismos para manejar pacífica y eficientemente sus conflictos, esto de manera independiente del Estado, sin delegarlos a instituciones estatales para que los resuelvan o ignorarlos.

## **Cambios conceptuales para cambios prácticos en la realidad peruana**

Para Friedmann (1994), la sociedad civil peruana debe asumir un nuevo rol en la construcción de un Perú más moderno. Este “deber ser” que plantea está acompañado por una serie de cambios normativos en lo comprensivo de la sociedad civil, es decir, cómo las cosas deben hacerse o cómo deben entenderse. Para el autor ello comienza por comprender que “las cosas se hacen desde abajo” y que ahora no hay masas sino que personas individuales que se espera que actúen racionalmente y que se interrelacionen de manera productiva. De manera que, conceptualmente, se debe eliminar la idea de gobierno-padre de los peruanos y, en la práctica, actuar como “huérfanos” que tienen que valerse por sí mismos, pasando a ser una sociedad de carácter horizontal.

---

<sup>32</sup> En la actualidad, se presentan una serie de objeciones al carácter de las ONGs en cuanto a su organización no democrática y de la autonomía frente al Estado, específicamente en materia de financiamiento. Lo que se cruza con la pregunta por la representatividad que éstas puedan tener de la sociedad civil en su conjunto.

Anteriormente se ha explicado que, para Friedmann (1994), la modernidad es el escenario donde la sociedad civil es la protagonista, y se asume el “ingresar” plenamente a la modernidad como una meta deseable y necesaria, con ello se aseguraría la democracia. Para que esto suceda se requiere que el sector privado<sup>33</sup> cree una sociedad civil fuerte. Este punto merece ser destacado, pues difiere del grueso de las propuestas que se hallan para Chile desde fines del régimen militar, donde se plantea que el gobierno tiene una parte importante del deber de incentivar el desarrollo de la sociedad civil, amparando sus iniciativas y delegando en ella funciones que le eran exclusivas. También difiere en pensar que cada país tiene el gobierno que se merece, es decir, la responsabilidad original está en “los particulares”. De aquí que critica que en el caso peruano el Estado se reduce y los particulares no hemos desarrollado una sociedad civil fuerte, acercándose al umbral de riesgo inminente de entrar –o caer– en el estado de naturaleza hobbesiano, que según el autor llevará, por una vía u otra, a nuevas formas de estatismo<sup>34</sup>. Con este riesgo latente se hace imperioso establecer las condiciones de desarrollo de la sociedad civil en Perú.

### **Democratización de la sociedad civil**

La propuesta democrática para fortalecer a la sociedad civil (Barber, 2000) alcanza el consenso, superando a visiones utópicas –liberales– que ven el tema sólo desde el libre mercado, donde las primeras buscan *volver*<sup>35</sup> a pequeñas comunidades sociales y los segundos buscan resguardar su accionar comercial de las trabas que pudiera imponer el Estado-gobierno como coartador de la actividad privada.

El concepto *auténticamente* democrático permite que la sociedad civil “*resurja como un dominio cívico republicano y mediador entre el desmedido sector gubernamental y el metastático sector privado*” (Barber, 2000: 70). Que resurja entre una débil concepción de ciudadanía y una sofocante identidad comunitaria.

El aporte más poderoso de la *auténtica democracia*, como la denomina Barber, es que evita la alienación de los ciudadanos respecto de *sus* instituciones gubernamentales

---

<sup>33</sup> Dentro de este planteamiento el sector privado es la porción de la sociedad que se dedica a asuntos no de interés público, como así la sociedad civil; tales como los grupos del ámbito del comercio.

<sup>34</sup> Forma que rechaza. El argumento se expone en la Segunda Parte del Marco Teórico en “Propuestas conceptuales para el desarrollo de la sociedad civil”.

<sup>35</sup> La idea que se *estuvo* es más bien teórica o mítica, como ya lo hemos mencionado.

democráticas<sup>36</sup>, evitando el riesgo que éstas sean asaltadas como algo completamente extraño a la sociedad civil.

Sintetizando los planteamientos de Barber, podemos decir que ante el crecimiento de la sociedad civil, tanto el sector privado como el gobierno deben ceder espacio, ya que ésta absorbe algunas de las aspiraciones del gobierno, como su compromiso con la actividad pública.

La reconstrucción de la sociedad civil sobre el modelo fuertemente democrático supone distintas estrategias para distintos casos, éstos son tres:

- a. Donde ya existe un sector cívico: desplegar estrategias cívicas y de leyes para asignarle un lugar donde crecer y florecer.
- b. Dónde sólo existía un concepto ideal: aplicación de métodos que ayuden a sembrar las instituciones cívicas, ayudarles a crecer.
- c. Donde el sector cívico no existe en absoluto<sup>37</sup>: debe inventarse de nuevo.

Por “sector cívico” se entiende a una sociedad civil que pueda diferenciarse del Estado como actor en el ámbito de lo público, con un interés que se oriente hacia ese espacio.

Cuando la sociedad civil ha sido revitalizada en un contexto de gobiernos democráticos y mercados civilizados tiene dos funciones principales:

- a. Proporcionar una civilidad comunicativa y un sentido de comunidad prolijo.
- b. Proporcionar un espacio para una significativa actividad pública.

El concepto de civilidad comunicativa deja un vacío en la comprensión de cuáles son las funciones concretas que le corresponderían a una sociedad civil “desarrollada”, es decir, que ya ha pasado por un proceso de maduración y cambio respecto de un estado original. No sólo superándose, sino que alcanzando los cánones aquí expuestos.

## **Gobernanza, participación y ciudadanía**

Últimamente se ha ido difundiendo el concepto de gobernanza<sup>38</sup>, que es una adaptación de “*governance*” del inglés, que algunos han optado por homologar al

---

<sup>36</sup> Es decir, que no las reconozcan como producto propio y las vean como algo extraño, potencialmente “enemigo”.

<sup>37</sup> En este punto el Barber (2000) hace referencia al sector internacional.

<sup>38</sup> “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Diccionario de la Lengua Española, 2008).

concepto de gobernabilidad<sup>39</sup>, sin embargo, aquí se propone el significado de gobernanza como más amplio. Conlleva la existencia de factores específicos para su concreción.

La *gobernanza moderna* (Mayntz, 2001) se presenta como alternativa de superación del carácter más jerárquico de las formas de gobierno preexistentes, donde las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.

La gobernanza moderna se plantea como una forma de gobernar más cooperativa, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y con frecuencia cooperan en la formulación de las políticas públicas. Su estructura se caracteriza por la presencia de actores corporativos autónomos<sup>40</sup> (que en la propuesta son organizaciones formales) y por redes entre organizaciones. La gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público.

La gobernanza moderna trae una alternativa de solución al hecho que las políticas públicas se asientan mucho mejor cuando el gobierno ha trabajado en conjunto con la sociedad civil y la pregunta por la capacidad o fortaleza de ésta para participar de ese modo. La gobernanza moderna incorpora el surgimiento de redes políticas, y el gobierno deja de ser el “centro de la sociedad” y *en las redes de políticas*<sup>41</sup>, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia.

Junto con la cooperación directa entre actores públicos y privados en las redes de políticas, la gobernanza moderna incluye algunas formas de autorregulación de la sociedad. Aquí, los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras

---

<sup>39</sup> Atiende exclusivamente a los resultados inmediatos de estabilidad del sistema y apela a acciones de corto plazo y corto alcance respecto de los problemas de fondo que originan su contrario: la ingobernabilidad.

<sup>40</sup> Surge aquí la pregunta por cuán autónomas son las Corporaciones cuando una parte importante de su trabajo es para el Gobierno. En esta investigación se abordará solamente de forma especulativa en base a lo manifestado por el Gobierno. Para profundizar en este tema, ver De la Maza (2003).

<sup>41</sup> Sobre esto De la Maza (2002) afirma que la relación de trabajo (licitaciones, fondos concursables, etc.) que en Chile tienen las ONGs con el Gobierno favorece que éstas estén disgregadas y que no se puedan formar redes al encontrarse compitiendo entre sí.

que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente, por el Estado<sup>42</sup>.

Una forma de autorregulación de la sociedad son los *sistemas de negociación* entre los representantes de intereses diferentes o incluso opuestos. Ahora, si la autorregulación resulta ineficaz, el Estado puede intervenir y regular mediante la intervención directa<sup>43</sup>.

Esto deja planteado otro problema. Qué hacer si la autorregulación resulta ineficaz permanentemente y se entra en un círculo vicioso de necesidad de intervención y regulación para lograr una autonomía que de ese modo es imposible conseguir, la sociedad civil se vería entrampada y dependiente de la regulación para estar constituida, por ende el prefijo “auto” estaría de más. Este es un riesgo que debe ser considerado a la hora de mirar la gobernanza como la panacea para el problema del fortalecimiento de la sociedad civil. Se deben tomar medidas previsoras de este riesgo.

En esta forma de gobierno el control jerárquico y la autodeterminación cívica se combinan entre sí, logrando de esta forma mayor eficacia que en otras formas de gobierno que consideran a cada uno de estos factores con predominancia exclusiva.

Para que exista una cooperación público-privada efectiva se tienen los siguientes prerequisites:

- a. Presencia de actores tanto públicos como privados con un cierto poder para solucionar problemas.
- b. Existencia de un problema que ni los actores públicos ni los actores privados puedan resolver por sí solos.

En síntesis, se está pensando en la *solución colectiva de problemas*.

---

<sup>42</sup> Sobre este punto existen opiniones contrapuestas por delimitación del estudio no serán abordadas en profundidad.

<sup>43</sup> Esta propuesta se torna conservadora cuando plantea que en última instancia (que se puede transformar fácilmente en *toda instancia*, es más eficiente y eficaz que el Estado dirima en todo conflicto, pero se olvida el costo en el largo plazo que esto tiene, como decía Barber (2000), si se construye una *auténtica democracia* las instituciones, decisiones, etc. públicas son parte de nuestra realidad, no ajenas, tienen que haber instancias para el involucramiento, participación e incidencia, si no, siempre será fácil pasar de la apatía e indiferencia al inconformismo y oposición radical. Así se entra en el círculo vicioso de manifestación reprimida, *acallamiento* social, adormecimiento, absorción por la esfera privada, apatía, crisis, disconformidad, manifestación y represión.



La gobernanza moderna, con sus formas de autorregulación, tipos de organización, etc. requiere, idealmente, de una serie de factores que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro: **Requisitos para la gobernanza moderna ideal.**

<b>Gobernanza Moderna</b>	<b>Estado</b>	<b>Fuerte:</b> para motivar una autorregulación que tome en cuenta los intereses públicos (no sólo de los participantes)
	<b>Poder</b>	<b>Disperso</b> en la sociedad. Evitando que sea de manera fragmentada e ineficiente
	<b>Autoridades políticas</b>	<b>Fuertes</b> (no omnipotentes)
		<b>Legitimadas</b> democráticamente
		<b>Diversificadas:</b> para responder a diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos
	<b>Sociedad civil</b>	<b>Funcionalmente diferenciada:</b> en subsistemas. Organizaciones especializadas: funciones económicas y sociales de relevancia
		<b>Bien organizada:</b> actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales y socioeconómicos
		<b>Autonomía relativa:</b> que las organizaciones productivas y de servicios y las asociaciones voluntarias no estén controladas políticamente
		<b>Identidad común:</b> entre grupos sociales y organizaciones. Sentido de identificación mínimo responsabilidad con la totalidad
		Actores corporativos: <b>Eficiencia</b> en su propia esfera y <b>cooperar</b> en la formulación de <b>políticas públicas</b>

\*Elaboración propia. Fuente de información: Mayntz (2001).

En lo concreto, se presenta una relación directa entre la cercanía a esta situación ideal y el nivel de desarrollo de un país, de una sociedad. Considerando como países desarrollados a Estados Unidos y los países de Europa Occidental.

Respecto del Estado, se plantea que los actores dentro de él participen de estas redes políticas, teniendo un papel privilegiado, pues cuentan con los medios fundamentales de intervención.

La complejidad de las propuestas para la articulación efectiva entre la sociedad civil y el Estado-gobierno desde el concepto de gobernanza se relacionan directamente con la participación ciudadana, de hecho, las teorías recientes sobre gobernanza contemplan la participación ciudadana como elemento indispensable para un “buen gobierno”.

En cuanto a las propuestas de tipo de relación entre la forma de gobierno y la sociedad civil es de relevancia realizar ciertas precisiones en cuanto al deslinde del concepto de sociedad civil respecto del de ciudadanía.

Según Ochman (2004), hay que considerar que la sociedad civil es el marco de las múltiples relaciones horizontales<sup>44</sup>, donde el objetivo consiste en construir identidades y definir las necesidades que éstas aparejan. Ello no implica el exigir que la respuesta a éstas se materialice en políticas públicas. En cambio, el concepto de ciudadanía sirve para analizar las relaciones entre el Estado y el individuo.

Sin embargo, si se quiere estudiar las relaciones horizontales entre los individuos y los grupos, se necesita de la noción de sociedad civil. Esta distinción radica en que el concepto de ciudadanía se refiere a la relación vertical entre el individuo y el Estado, donde el objetivo es lograr que la legislación vigente refleje sus demandas y necesidades. Estos conceptos se complementan, pero confundirlos produce una ilusión: “*que la simple participación en el espacio de la opinión pública nos convierte en ciudadanos*” (Ochman, 2004: 487).

Se debe tener en cuenta que existe una diferencia cualitativa entre ser actor y espectador en el espacio público. El confundir estos conceptos entorpece la solución de problemas relativos a la calidad y eficiencia de la participación ciudadana como una pieza clave para un buen gobierno.

---

<sup>44</sup> En la postura que sustenta esta investigación, las relaciones horizontales son una falacia, al igual que los conceptos de representación y muchos de los fundamentos de relato de origen de los órdenes sociales occidentales. Tal como se menciona al comienzo de este trabajo, se debe tener claridad respecto del carácter de relato de sentido mitológico de las teorías contractualistas y otras que fundamentan los conceptos actuales de la democracia.

## Modificaciones en el Estado y la forma de gobierno

Tomassini (1993) plantea que la sociedad civil, tanto en Chile como en América Latina, ha adquirido gran importancia, complejidad y autonomía, y que esto se ve reflejado en las tendencias y en los análisis recientes al respecto. Teniendo esto como premisa, propone una *nueva*<sup>45</sup> estrategia que tenga como base, tanto para el desarrollo en sí como para los nuevos sistemas políticos, posibilitar democracias participativas y estables.

Cuando se mira otras zonas del mundo se encuentran situaciones en que las sociedades “parten” esta carrera por el desarrollo de la sociedad civil más atrasados que las típicamente conocidas y estudiadas –sociedades de países de Europa Occidental y Estados Unidos-. El caso de los países del sudeste asiático, que han transitado hacia la democracia y hacia formas más participativas de vinculación entre la sociedad y el Estado, que tienden a perfeccionar antiguas tradiciones y alianzas propias de esas sociedades, a pesar de los problemas de éstas con relación a la perspectiva del mercado.

En América Latina, Tomassini observa a este respecto una profunda tendencia a mejorar la calidad de la política y a hacerla más participativa y transparente. Visible en el cambio de énfasis en el conflicto hacia los acuerdos y la búsqueda de nuevas formas de hacer política por parte de los grupos mayoritarios de la sociedad, es decir, los trabajadores, grupos de menores ingresos, mujeres y jóvenes, entre otros.

Consecuentemente el autor plantea que de acuerdo a los cambios que ha tenido la sociedad civil en el último tiempo ésta requiere de un “nuevo Estado”, que en síntesis debe ser más inteligente, orientador y asociativo, no más pequeño, ello parece simplista considerando la complejidad del tema en cuestión.

Para Tomassini, el que sea más asociativo implica que se debe buscar una vinculación más estrecha entre el Estado y la sociedad civil y una redistribución de responsabilidades y tareas entre ambas<sup>46</sup>. Y, por su parte, un gobierno que sea

---

<sup>45</sup> “Nueva” porque considera como pasadas una serie de estrategias para el desarrollo: reestructuración productiva, modernización tecnológica, incrementar la integración social, apertura externa y el aumento de la competitividad internacional. Las que están, en su diagnóstico, en contradicción ante actores que son mucho más autónomos y mayores en número que antes.

<sup>46</sup> Aspecto que destaca Mayntz (2001) en los requisitos del poder para la “gobernanza moderna”, que debe estar disperso.

estratégico, no más grande. Esto se detalla en diez características que se deben buscar, alcanzar:

1. Inteligente: capaz de coordinar y dar coherencia a las acciones del gobierno y a las conjuntas con actores económicos y sociales.
2. Estimulador: más que hacedor directo.
3. Orientado hacia la comunidad: que potencie las acciones de agentes económicos y sociales más que controlas excesivamente.
4. Eficiente y competitivo: con espíritu de “prestación de servicios”.
5. Con sentido de “misión”: orientado por la obtención de resultados, más que limitado por la burocracia y la tradición.
6. Que defina a los ciudadanos como usuarios de actividades y servicios y fuente de legitimación de sus políticas, más que como “súbditos”.
7. Orientado a satisfacer las necesidades de la gente, más que a preservar el *statu quo* normativo.
8. Emprendedor: que se es esfuerce por solucionar *realmente* los problemas y no sólo en cumplir con lo establecido.
9. Anticipatorio: que invierta en análisis de tendencias, buscando nuevas soluciones y adelantándose a los *nuevos* problemas.
10. Descentralizado: con formas participativas, que reemplacen las jerarquías burocráticas. Con orientación hacia la ciudadanía, la comunidad, la gente y el mercado.

Todo esto posibilitaría un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que deben tener como base la descentralización y la asociación con las organizaciones de la sociedad.

### **El capital social en el fortalecimiento de la sociedad civil**

Sobre este concepto los autores pioneros son Putnam y Bourdieu, las ideas del primero son las que han penetrado con más fuerza a través de agencias internacionales como el BM (Banco Mundial), el PNUD y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Para Putnam el capital social abarca aquellos *rasgos de la organización como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia sobre la sociedad, facilitando acciones coordinadas* (Putnam, 1993: 167).

A continuación presentaremos una síntesis de los distintos planteamientos sobre la noción de capital social y los aspectos con los que se le vincula. A grandes rasgos, se

aprecian tres corrientes. La primera es la de las agencias internacionales de desarrollo, que han hecho un uso extenso del concepto sin cuestionarlo ni profundizarlo teóricamente<sup>47</sup>, relacionándolo con la superación de la pobreza en América Latina. La segunda corriente sería la de los actores de OSC, que interpretan el capital social como una posibilidad de reivindicación social, de *fuera social*, con un bajo nivel de teorización, con interpretaciones acomodaticias que suman al propio discurso. Y la tercera sería la visión crítica y a momentos escéptica en cuanto a los usos de la noción de capital social. En este espacio expondremos la primera y la tercera corrientes, ya que la segunda se presenta más como un discurso de un actor social que como una propuesta respecto del tema en cuanto los propósitos de esta investigación.

### **Las agencias de desarrollo social y el capital social<sup>48</sup>**

Gustavo Yamana (2001) presenta un recuento del fortalecimiento de la sociedad civil y el capital social desde el BID. En el siguiente párrafo consideramos que se sintetiza la postura de esta entidad:

*El fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad y desarrollo participativo son también necesarios para una reducción sostenida de la pobreza en la región. El aumento de la "voz" de los pobres, por medio de la construcción de su capital social y el fortalecimiento de su capacidad organizativa, promueve los cambios de política y el apoyo político necesario para la reducción de la pobreza. (Yamada, 2001:5)*

El Banco Mundial (2001) define al capital social como:

*...las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de interacciones sociales de una sociedad. El capital social no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene juntas (Yamada, 2001: 7)*

El BID considera los estudios de Kliksberg (2000), Knack y Keefer (1997) que relacionan positivamente capital social con el buen desempeño económico de los países (citados en Yamada, 2001: 8). Una observación pertinente es que siendo la *confianza* un componente de la popular definición de Putnam, en estos casos se identifica al capital social básicamente como ello. Y en ese caso no es novedad que en

---

<sup>47</sup> Ejemplo de ello es CEPAL (2003), donde Ocampo (CEPAL, 2003:29) y Fukuyama (CEPAL, 2003:37) afirman que no existe consenso sobre la definición del concepto, en el primer caso se remite a una limitada definición de la CEPAL, que es muy similar a la de Putnam (1993) y en el segundo caso propone una definición con escaso sustento teórico explícito.

<sup>48</sup> El material disponible y los temas que tratan estas agencias respecto de capital social es amplio, por lo que se han revisado con detención aquellos ligados al desarrollo, la ciudadanía y otros aspectos sociopolíticos, dejando de lado el debate específico con relación a la pobreza, el género, ruralidad y otras materias que sobrepasan los límites de esta investigación.

los resultados haya una alta correlación entre capital social (*confianza*) y niveles de inversión y crecimiento económico.

Otra característica relevante de la postura del BID es la vinculación que hacen entre el desarrollo, el fortalecimiento de la sociedad civil (para ellos muy ligada al capital social) y los gobiernos, lo que se entiende desde a perspectiva de macro agencia, pero que es criticable por cuanto limita la mirada al fortalecimiento de la sociedad civil por dos ámbitos, como solución (parte de) para la pobreza y por los gobiernos (para permitirlo o facilitarlos)

*Como lo demuestra el caso de los proyectos recientes apoyados en Chile, una condición importante para seguir avanzando en el fortalecimiento de la sociedad civil y el capital social es el convencimiento y compromiso de los gobiernos con el mismo. (Yamana, 2001: 20)*

La visión de la CEPAL respecto del tema está en la misma línea que la del BID y el BM, en cuanto se le considera un recurso fundamental en las políticas y estrategias para la superación de la pobreza. Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL define al capital social como *el conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad* (Ocampo en CEPAL, 2003: 26), muy similar a la de Putnam (1993). Además, como un recurso que está repartido desigualmente en la sociedad, de ahí el interés en incentivar políticas sociales para su creación y movilización en pos de la reducción de la pobreza. La CEPAL nota que el capital social tiene un factor negativo, como cualquier recurso, es poseído y utilizado mejor por grupos privilegiados, los más altos índices, son de los empresarios (Ocampo en CEPAL, 2003: 28-29). Las dinámicas que sigue este capital superan las formalidades, por lo que según Durston (CEPAL, 2003) para que sean efectivas las políticas esta materia, el *Estado tome un rol mucho más proactivo, incubando a las organizaciones embrionarias en sus primeros años* (Durston, citado en CEPAL, 2003: 29). De modo que los *pobres puedan renegociar las relaciones desiguales de poder* (Ocampo en CEPAL, 2003: 29).

El capital social comunitario<sup>49</sup> es concebido como un elemento vinculante entre los programas sociales para la superación de la pobreza y los hogares, así como también aquellos dirigidos a microempresas urbanas y producción campesina (Ocampo en CEPAL, 2003: 30), aunque se reconoce fortalecer la integración de la comunidad no es suficiente, siendo necesaria una integración en los sistemas sociopolíticos locales, regionales y nacionales (Ocampo en CEPAL, 2003: 31)

---

<sup>49</sup> Este concepto sería una especificación del capital social que tienen comunidades de base, grupos pobres.

Según Fukuyama: *el capital social no es otra cosa que el medio para reconceptualizar el papel que desempeñan los valores y las normas en la vida económica* (CEPAL, 2003: 33). Esta definición se gesta en el contexto de fracaso de las políticas del Consenso de Washington de producir un crecimiento económico sostenido, sin considerar, entre otros aspectos al capital social. En muchos países se aplicaron políticas liberalizantes asumiendo al Estado como un actor generador de cambios culturales, lo que no fue así en muchos casos, donde hubo una ausencia de *precondiciones políticas, institucionales y culturales adecuadas y necesarias para que la liberalización fuera efectiva* (Fukuyama en CEPAL, 2003: 35).

Para Fukuyama el capital social *son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social* (CEPAL, 2003: 37), definido por él mismo como una manera utilitaria de mirar la cultura, en el sentido que las distintas sociedades tienen distintas reservas de capital social de acuerdo a su cultura. Fukuyama, al igual que otros autores de esta corriente, reduce el concepto en el componente de la confianza (Fukuyama en CEPAL, 2003: 37-39). Pese a ello, reconoce el carácter complejo y de largo plazo que implica, al señalar la gran dificultad que implica proponerse desarrollar capital social a través de políticas públicas en sociedades carentes de ello y lo que denomina *confianza social* (Fukuyama en CEPAL, 2003: 42).

Por su parte, Atria visualiza dos dimensiones (que más bien pueden ser acepciones distintas del concepto) dentro del concepto de capital social (asumiendo en proceso de elaboración en que se encuentra), la primera es la capacidad para *movilizar recursos por parte de un grupo* y la segunda es la *disponibilidad de redes sociales* (CEPAL, 2003: 582). En esta última encontramos un factor de alta relevancia para esta investigación, que proveniente de la distinción de Woolcock (1998: 151-208, citado en Atria en CEPAL, 2003: 583):

- Redes al interior de los grupos o comunidades (*bonding*)
- Redes de relaciones entre grupos o comunidades similares (*bridging*)
- Redes de relaciones externas (*linking*)

*De acuerdo a ello, el capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión.* (Atria en CEPAL, 2003: 583)

Mientras más externas sean las movilizaciones que hagan los grupos, presencia de redes sociales externas y liderazgo hacia fuera del grupo, mayores son las

proyecciones del capital social que se posee (Atria en CEPAL, 2003: 584, cuadro XIX.1).

Lundwall (2003)<sup>50</sup> basa su concepto de capital social en los planteamientos de Putnam y lo define como:

*...la existencia de una cultura de interacción social que permite el trabajo cooperativo de diversos actores para lograr sus metas comunes, y entre los principales indicadores que se utilizan para analizar el capital social cabe mencionar: la existencia y participación en asociaciones formales e informales, la confianza interpersonal e institucional, y los valores y normas compartidos.* (Lundwall, 2003: 7)

Para la autora el capital social se vincula con la democracia y la descentralización, más allá de la superación de la pobreza como vimos en el caso del BM, BID y CEPAL. Sí tiene en común con las agencias mencionadas la visión del concepto como confianza por una parte (BM, BID y CEPAL) y como redes sociales (Atria, CEPAL, 2003). El capital social viene a ser un atributo de la ciudadanía que conforma una *descentralización exitosa*. Ciudadanía que debe ser informada, involucrada y organizada. Para así, en combinación con un gobierno local y nacional como características afines al modelo, se puedan obtener “Políticas y actividades eficientes y eficaces en el nivel local” (Lundwall, 2003: 9)

### **Los críticos y escépticos de los usos del concepto de capital social**

Revisaremos a De la Maza (2003) y a Vidal (2008). En el primer caso el autor plantea que la hipótesis subyacente en las investigaciones que miden el capital social es que *a mayor densidad asociativa, mayor sería el “capital social disponible” en una comunidad* (De la Maza, 2003: 1), lo que a su juicio no es así y que rebate con los argumentos, de los que expondremos a continuación sólo los relacionados con el concepto de capital social en relación con la sociedad civil<sup>51</sup>.

Lo primero es que hay una debilidad teórica respecto de la relación entre la sociedad civil, el tercer sector y el capital social, por lo que es necesario reorientar las investigaciones hacia una *descripción y comprensión de la estructura interna de las sociedades civiles en la región* (Latinoamérica) (De la Maza, 2003: 2)

---

<sup>50</sup> La autora escribe desde el PNUD en el marco de la colección *Visión de País*, que busca incluir distintas perspectivas desde diferentes disciplinas y marcos metodológicos.

<sup>51</sup> Uno de los argumentos es la distinción necesaria entre “tercer sector” y sociedad civil, el primero incluye tipos de corporaciones asociadas a organismos públicos como municipalidades, universidades y hasta clubes de fútbol que son formalmente corporaciones. Mientras que otras organizaciones sociales que no están formalizadas son ignoradas por los conteos de muchos de los estudios que miden asociatividad (De la Maza, 2003: 6-7).



En segundo lugar, en cuanto a la relación de las organizaciones y el Estado, De la Maza argumenta que:

*Por un lado está el hecho reconocido de que gran parte de los organismos no gubernamentales, así como **las organizaciones de base dependen financiera y a veces políticamente de estructuras estatales**<sup>52</sup>, lo que relativiza su capacidad de constituir efectivamente un “tercer sector”. Por otra parte debe considerarse que el Estado –una entidad netamente “no lucrativa”- ha comenzado a generar estructuras asimilables al sector privado, mediante las cuales obtiene nuevos recursos, flexibiliza su accionar, organiza grupos voluntarios, etc. (De la Maza, 2003: 7)*

El tercer argumento de la crítica de De la Maza es respecto del concepto en sí, el autor reclama la distinción necesaria entre sociedad civil y capital social, ya que éste no implicaría la *dimensión normativa de los “valores cívicos”* (De la Maza, 2003: 10) y que por ejemplo las mafias son poseedoras de lazos fuertes y confianza, pero carentes de espíritu cívico (Portes, 1999: 256, citado en De la Maza, 2003: 7)<sup>53</sup>.

La cuarta y última arista que consideramos de la crítica de De la Maza es sobre la idea de las agencias internacionales sobre la producción y el crecimiento del capital social. Según el autor, esto es imposible si se es consistente con los planteamientos de quien es considerado por estas agencias como el gran referente conceptual (como vimos anteriormente). Ya que para Putnam el capital social no se puede inducir “desde fuera”, pues éste se genera de forma “autosustentada”, *en relación a la identidad de los sujetos y en ciclos largos* (De la Maza, 2003: 11).

Reforzando este último argumento Salazar plantea que *el capital social no puede ser inducido “desde arriba”, ello sólo puede destruirlo o mantenerlo como “aprendizaje histórico” de “lo que pudo ser y no fue”. Permanece como una suerte de “proyecto histórico latente en la sociedad civil”* (Salazar 1998:165, citado en De la Maza, 2003: 12)<sup>54</sup>.

Finalmente, desde una perspectiva crítica, citamos a Vidal, quien nos ofrece un juicio sobre las razones de la inclusión y proliferación del concepto de capital social en el contexto sociopolítico actual y que nos permite tener una disposición cuestionadora respecto de un concepto que a veces pareciera estar validado *per se*.

---

<sup>52</sup> Las negrillas son nuestras.

<sup>53</sup> El autor precisa cuatro *consecuencias negativas del capital social*: *exclusión de los extraños, reclamos excesivos a los integrantes del grupo, restricciones a la libertad individual y normas niveladoras hacia abajo* (Portes, 1999: 256, citado en De la Maza, 2003: 10)

<sup>54</sup> Este planteamiento se asocia a los teóricos del “proyecto histórico popular”.

*A partir de los años 90 el lenguaje de las agencias internacionales y también del Banco Mundial y el BID, entre otros, van a utilizar la concepción de sociedad civil, pero resemantizada en un contexto neoliberal donde se promueve un concepto desideologizado, donde a la política se le desdibuja su dimensión "agonal", de conflicto y lucha de poderes, y, a la vez se afirma en relación a la crisis del estado de bienestar, y por lo tanto, de la centralidad del rol del Estado. (Vidal, 2008: 70).*

## **A modo de corolario: propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil**

Si se pretende que la sociedad civil tenga un espacio de mayor preponderancia y participación en el espacio público, ésta requiere cambiar su estado actual por uno más organizado y fuerte, que posibilite la autonomía que es necesaria para que tenga capacidad para responder ante las funciones y responsabilidades que demanda tener.

Si se aspiran a cambios efectivos respecto de la situación actual de la sociedad civil, se debe entender al espacio de participación en lo público no sólo como una voz que denuncia o exige, sino como la aceptación de la delegación de funciones concretas del actuar en pos del interés público, tal como ya lo hacen en nuestro país fundaciones y ONGs pioneras, y ejemplares en este sentido.

Esto conlleva cambios conceptuales, principalmente dejar de concebir al Estado de forma paternal y asumir responsable y concientemente los cambios que el Estado mismo ha sufrido como institución y como actor en el escenario nacional –también internacional-.

Respecto de la democratización de la sociedad civil, hay vacíos en cuanto a sus implicancias. Predominan las ideas de horizontalidad e inclusión de ésta en el espacio público, pero queda la interrogante acerca lo que apareja dentro de la sociedad civil el proponer que ésta se democratice, porque según lo revisado, es más bien que se democratice la sociedad en su conjunto, es decir, que se reparta el poder sobre lo público de forma más equitativa, pero no sobre las consecuencias que este proceso aparejaría para la sociedad civil en sí.

La propuesta de democratización de la sociedad civil, aunque con las falencias que se enunciaban, se presenta como una opción para el fortalecimiento de la sociedad civil desde ella misma. La teoría de la gobernanza trae una propuesta desde "arriba", una forma de gobernar que involucra la cooperación, el surgimiento de redes políticas, el establecimiento de sistemas de negociación. Factores que simultáneamente requieren por un lado de una sociedad civil constituida y autorregulada, y por otra parte, que al

entrar la sociedad civil en esta dinámica vaya desarrollando estas capacidades y modificando sus formas internas de organización.

El deslinde del concepto de sociedad civil del de ciudadanía clarifica la diferencia entre una concepción horizontal de las relaciones versus una vertical, nos lleva a concluir que la diferencia principal entre uno y otro en cuanto a las relaciones con el Estado, es que la primera (sociedad civil) tiene interés en la formulación de las políticas públicas en sí, mientras que en la segunda (ciudadanía), los intereses son más bien demandas hacia el Estado que se busca que se materialicen en la legislación<sup>55</sup>.

El planteamiento de Tocqueville es retomado por Tomassini cuando hace ahínco en la importancia de la redistribución de las responsabilidades entre Estado y sociedad civil. Tomassini, si bien en un momento inicial daba a entender que la sociedad civil estaba sobre el Estado, que éste era una herramienta de ella, se debe aclarar que en la práctica, la relación que propone entre ambos tiene más un carácter paritario que de superioridad. Esto no deja de implicar que para que esta relación pueda darse, tanto el Estado como la sociedad civil deben sufrir modificaciones, las que desde este punto de vista son signos de desarrollo y mejora.

Respecto de las propuestas que incluyen el capital social, podemos concluir para nuestro estudio, que nos encontramos con un problema metodológico al estudiar los planteamientos sobre esta materia; los documentos de las agencias internacionales de desarrollo se menciona la *falta de consenso* o de diversidad respecto del concepto de capital social, pero al momento de citar estudios y referirse a sus conclusiones no distinguen *qué concepto de capital social* es el que *ese estudio* sostenía, lo que a nuestro juicio resta validez a las conclusiones que se pueden extraer en estos documentos utilizando como fuente argumental sólo las conclusiones de esos estudios<sup>56</sup>.

Por otra parte, las propuestas relacionadas con el capital social son altamente condicionadas a otros factores, ya sea en relación a la superación de la pobreza, como para el logro de una descentralización exitosa y finalmente del desarrollo social/humano, según sea el caso. Esto se observa al avanzar hacia un terreno más concreto, donde aparece: "Si ocurre A, y se maneja de B forma y se suma C; y esto se

---

<sup>55</sup> En la perspectiva de esta investigación la diferencia de la sociedad civil con respecto de la ciudadanía son las organizaciones. La sociedad civil es la dimensión organizada de la ciudadanía. Ver "Glosario básico" en Anexos.

<sup>56</sup> Un ejemplo de esto se encuentra en Lundwall (2003: 9) sobre la referencia que se hace a Blomkvist (2002) en su estudio sobre la relación entre el capital social y la democracia en la India.

lleva a cabo por un tiempo D, entonces, podemos alcanzar X objetivo”. Esto nos parece lógico pensado desde las Ciencias Sociales, donde los fenómenos son multifactoriales e interrelacionados, pero desde el punto de vista de una teoría o un cuerpo conceptual, nos parece que es débil, de corto alcance y tendiente a la ambigüedad<sup>57</sup>, ya que finalmente, el capital social se presenta como una forma académica o *moderna* de hablar, indistintamente o sumando, sobre confianza, redes sociales, capacidad de movilización, reciprocidad, y otras ideas afines.

Por ello, concluimos, para los fines de este estudio, que cuando nos preguntamos si las políticas, la estrategia del Gobierno de Bachelet de participación ciudadana y la sociedad civil contribuyen al fortalecimiento de la misma, y si ello se logra a través del capital social, tendremos que distinguir entre un capital social preexistente que se usa, lo que empíricamente escapa a este trabajo, dado que implica trabajo de campo en las OSC; del capital social como redes al interior de los grupos o comunidades, redes de relaciones entre grupos o comunidades similares y/o redes de relaciones externas (Woolcock, 1998: 151-208, citado en Atria en CEPAL, 2003: 583).

### **De la teoría al análisis**

La historia del país se inició con una sociedad comandada por las élites, que más tarde organizaron y personificaron al Estado de Chile. El gobierno era el único actor de peso y a este se plegaban las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica.

Entre 1920 y 1973 se abrieron espacios para que los distintos grupos, el obrero principalmente, se manifestaran y actuaran. Siempre en referencia al Estado, demandándole a éste derechos y cambios. El grupo de los empresarios en general estuvo ligado a la clase política, de modo que las demandas y manifestaciones eran de carácter más privado que público. La constitución de organizaciones en la sociedad, tales como sindicatos, mutuales y cajas, es una característica distintiva de Chile respecto de la realidad general que vivió América Latina en ese período. Si bien desde 1973 en adelante el país fue dirigido de manera autoritaria, de todas formas emergieron y se desarrollaron actores sociales.

No obstante, desde otra perspectiva (Salazar y Pinto, 1999), la característica de una sociedad supeditada al Estado que demanda a una figura paternal es permanente a lo largo de la historia de Chile. Pese a esta visión, es un hecho que las ONGs tuvieron un

---

<sup>57</sup> Para profundizar sobre la crítica a la ambigüedad del concepto, ver De la Maza (2003: 11).

papel muy importante como rostro de la sociedad civil en la época de gestión y organización para recuperar la democracia. Éstas suplieron el vacío de organización política formal que estaba suprimida. Se abocaron, en general, a tareas solidarias y de educación popular.

El estado de la participación al retornar a la democracia estaba dado principalmente por ser sujeto de campañas o programas, donde la participación viene por clasificar para ser beneficiario, más que partícipe, de una acción estatal. El supuesto vacío que queda en la sociedad civil luego del retorno a la democracia se debería a que se desarticuló el movimiento antidictadura que se había conformado con fuerza en esos años. Hoy las expresiones organizadas de la sociedad tendrían menos relevancia y las bases de la sociabilidad en el general de la población estarían más en los espacios privados e íntimos que en el ámbito de lo público, esto definiría principalmente el carácter del interés de la sociedad civil, al menos en el plano de la reflexión teórica.

La reflexión teórica sobre la sociedad civil ha generado distintas vertientes de pensamiento. En la actualidad las más influyentes y diferenciadas son la liberal y la crítica –de origen revolucionario-. Desde la corriente liberal la influencia de Tocqueville es posible de ser apreciada en las propuestas actuales para el fortalecimiento de la sociedad civil, relacionando este proceso con un régimen democrático de gobierno y con un Estado que quiera y busque que el poder político se distribuya desconcentradamente –esto en términos de la propuesta de Luciano Tomassini-.

Esta visión se identifica con la postura de De la Maza (2003) que se expuso al final de la Primera Parte, con Estado y sociedad civil a nivel trabajando conjuntamente.

Lo planteado por Parsons es, sintetizando, que la sociedad civil –a la que concibe con el nombre de “comunidad societal”- se superpone al Estado por medio del componente de ésta al que denomina el “complejo de ciudadanía”<sup>58</sup>.

Tomando a Habermas<sup>59</sup>, la sociedad civil sería una parte del mundo de la vida. Ésta puede ser concebida dentro del marco institucional que requiere sólo dentro del contexto de la modernidad. Modernidad que, según De Trazagnies, no ha arribado a Perú. En países como Chile se presentaría un vacío de sociedad civil; estando

---

<sup>58</sup> El que a su vez está compuesto –como el lógico en una forma de pensar sistémica- por tres partes, la civil, la política y la social. Es este último componente el que diferencia a la comunidad societal (sociedad civil) de la economía.

<sup>59</sup> En la perspectiva de Cohen y Arato (1999).

opacada o ahogada por un gobierno que mantiene un protagonismo que ha sido histórico

Hemos apreciado dos visiones básicas de la relación entre Estado y sociedad civil: la más asociada a la corriente liberal, donde la sociedad civil crea para sí el Estado con fines que van variando y que llevan a que el Estado deba adaptarse, cambiar su estructura, objetivo, entre otros. Y la visión que mira desde arriba a la sociedad civil y la ve como supeditada el Estado, con un accionar limitado por dos lados, uno el del Estado mismo y otro que es la capacidad y la orientación de la sociedad civil misma hacia lo público.

Por otra parte, las teorías que estudiadas permiten una conceptualización basal y profunda de la sociedad civil, principalmente para entenderla en su origen desde el mundo occidental desarrollado. También plantea espacios teóricos de investigación para la realidad chilena, esto es, la conceptualización teórica contundente de la sociedad civil de acuerdo a la historia social de América Latina y en especial de Chile.

En cuanto a las propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil que hemos revisado, podemos concluir que no hay ninguna de carácter integral o total, lo que tiende a presentarse es una articulación en donde el fortalecimiento de la sociedad civil es uno de los requisitos que debe cumplirse junto a otros para alcanzar un fin que puede ser la del buen gobierno (exageramos el caso de la gobernanza moderna), la descentralización exitosa y lo más común en las agencias internacionales, la superación de la pobreza con el componente de capital social.

Constatamos un bajo desarrollo teórico sobre los conceptos que incluyen estas propuestas, principalmente del capital social, que ha sido más el difundido como parte de las “fórmulas”. Por lo que el uso que en el análisis se hará de estas categorías debe ser entendido como limitado y cauteloso, y no hacer extensivo el uso a definiciones que no sean las que en esta revisión se han dado por consideradas.

La revisión de las concepciones clásicas, genera el interés por indagar sobre cuáles son las nociones, teorías y corrientes que sustentan la propuesta de gobierno de Bachelet, donde uno de los tres pilares de su programa es el “nuevo trato hacia los ciudadanos”, que incorpora propuestas acerca de la “iniciativa ciudadana” y la “participación ciudadana”. A este respecto los análisis concretos de los teóricos, revisados al final de la Segunda Parte del Marco Teórico, son un posible referente en

cuanto a *cómo* mirar *nuestra* realidad concreta, con perspectiva histórica y de las implicancias de las propuestas, de los posibles cambios que puedan aparejar.

El aporte de las propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil que se seleccionaron y estudiaron, tiene tres ámbitos, el primero es la identificación de estas mismas y específicamente de los desafíos que plantean en materia de características que debe tener, es decir, *buscar*, tanto el Estado como la sociedad civil misma. El segundo, es que brinda un “tipo ideal” para comparar el estado actual de la situación chilena en esta materia. Y tercero, sintetiza propuestas que son complementarias y perfectibles las unas en relación con las otras.

El estudio de la sociedad civil y su relación con el Estado en materia de políticas públicas debe ser estudiando mirando otras áreas que quedan pendientes para su complementación con lo hasta ahora recabado. Esto es el estudio de la situación actual de las organizaciones de ciudadanos, las de opinión, discusión, acción, las que se encuentran por una diversidad de causas, entre otras.

Por otra parte, este tema, en el sentido como se ha tratado, plantea una serie de preguntas: ¿Cómo se relacionan estas organizaciones con el Gobierno? ¿Qué visión y proyección tiene en especial este gobierno respecto de estas organizaciones? ¿Cuáles son los sustentos teóricos de las posturas o visiones de ambas partes?

La pregunta más gravitante y contingente que se plantea es: qué cambios se están gestando hoy en Chile en relación a la sociedad civil, su participación en la generación de políticas públicas, su rol en la gobernanza moderna y las responsabilidades que *debe* estar preparada para asumir en la demanda por mayor espacio en lo público, que no es sólo poder demandar más, sino que ser responsables, es decir, “ser capaces de responder”<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Etimología del inglés: “to be able to response”

## Análisis

### **Análisis crítico de la estrategia del Gobierno de Bachelet para el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana**

Los documentos analizados plasman el objeto que hemos determinado en este estudio como la *estrategia del Gobierno de Bachelet para el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana*. Los criterios de selección de los documentos y la metodología y herramientas utilizadas para el análisis se exponen en el Marco Metodológico en la sección Análisis de la Información.

Primeramente nos referiremos a aspectos generales que se obtuvieron del análisis; ello emana del tipo de documento analizado, que correspondió a lo que definimos como planes y programas<sup>61</sup>. De acuerdo al análisis podemos distinguir dentro de ellos dos grupos, el primero corresponde a documentos generales, los Planes Regionales de Gobierno (PRG), que se componen en general de declaraciones de principios, diagnósticos, propuesta de soluciones generales y en algunos casos de estrategias que se concretan en programas sectoriales con acciones asociadas sobre las diversas materias relevantes para la región marcadas por la pauta que da el programa de gobierno y al plan de los primeros cien días de Gobierno.

En segundo lugar están los documentos específicos, que corresponden a los elaborados en base a la política de participación ciudadana del Gobierno de Bachelet, estos corresponden a las APPC, la primera versión del año 2007 y su segunda versión de agosto del 2008, donde se detallan la perspectiva de este Gobierno respecto de los fundamentos, principios, diagnósticos, soluciones y estrategias que se plasman en herramientas para la participación ciudadana divididos en cuatro ejes: información, participación ciudadana en la gestión pública, fortalecimiento de la sociedad civil y nos discriminación. Ambos tipos de documentos están guiados en lo que refiere a participación ciudadana, sociedad civil y ciudadanía en lo que plantea el programa de gobierno, especialmente acápite Nuevo Trato Ciudadano.

---

<sup>61</sup> La nómina de los documentos analizados corresponde a la primera parte del listado de documentos seleccionados para el análisis que se encuentra en Anexos. Como el autor de casi todos los documentos es el Gobierno de Chile las citas de esta sección indican directamente el nombre del documento y la página si corresponde. En el caso de la APPC 2007 hay varios documentos de autores distintos, los que se señalan antes del nombre del documento separado por una coma.



A continuación presentaremos una síntesis de los hallazgos organizados de acuerdo a la matriz de análisis utilizada<sup>62</sup> distinguiendo diferencias dentro y entre los tipos de documento mencionados. La primera parte es principalmente descriptiva, ya que habla de cómo son entendidos los conceptos de participación ciudadana, sociedad civil y ciudadanía. Luego de los diagnósticos que se hacen respecto de los temas que involucran estas categorías, las soluciones y estrategias concretas que se proponen.

La segunda parte corresponde al análisis crítico de la información recabada; respecto de cada documento nos preguntamos por las implicancias que tienen las propuestas, la relación que tienen con la gobernanza, el capital social, si generan autonomía, si inciden en el fortalecimiento de la sociedad civil (FSC) y las implicancias que todo ello tiene para la relación entre Estado y sociedad civil en Chile.

### **Concepto de Participación Ciudadana**

En el programa de Gobierno se vincula con la pertinencia de las políticas públicas y ello se replica en la mayoría del resto de los documentos. En los PRG hay grandes diferencias en la forma cómo se entiende y cómo se materializan en estrategias las perspectivas y paradigmas sobre la participación ciudadana. Se le menciona generalmente como parte de los ejes, valores y aspectos transversales de los PRG.

Los más superficiales tienden a usar el concepto sin dar indicios de qué se entiende por él, como dado (caso Tarapacá y O'Higgins). Dentro de estos casos se asocia a la participación con políticas específicas, de forma limitada y no transversal como lo plantea Bachelet (2005), ejemplo de ello es el caso de Bío Bío donde se vincula a las políticas de medio ambiente y educación.

En cambio hay intendente(a)s que manifiestan declaraciones de principios tan pro participación o más que la presidenta en el programa de gobierno. Éste es el caso de Antofagasta, donde se entiende a la participación ciudadana como un mecanismo potente para hacer eficaces las políticas de desarrollo (como un elemento para alcanzar el desarrollo – Aysén), en un círculo virtuoso en las distintas áreas. En Atacama es considerado un elemento importante dentro de la gestión pública (en casos como el de Magallanes se exagera este elemento y se hace hincapié en la participación ciudadana como un elemento para descentralizar la gestión urbana,

---

<sup>62</sup> Ver matriz de análisis explicada en Marco Metodológico, Análisis de la Información.

conseguir un mayor desarrollo de las ciudades y ser factor de la planificación estratégica), asociado a la toma de decisiones, a la transparencia y al acceso a información pública (AIP) y como un factor de integración social.

En algunos casos (Antofagasta, Valparaíso, Maule) se utiliza el concepto de participación ciudadana como sinónimo de participación social, que para nosotros, tal como se expresa en el glosario básico, tienen sentidos y ámbitos diferentes.

La participación ciudadana se asocia en muchos casos de los programas a la protección social y a la solidaridad (Maule). De hecho en las APPC se destaca el voluntariado y su incentivo dentro de la política de participación ciudadana. Ello se plasma en que dentro del segundo eje de la APPC 2007 el Fortalecimiento de la Sociedad Civil uno de los factores es el incentivo del voluntariado y en palabras del entonces Ministro Secretario General de Gobierno, Lagos Weber, el alto porcentaje de voluntariado en Chile... es un reflejo de que “hay una capacidad, una solidaridad de la ciudadanía chilena de participar en estas áreas” (APPC 2007: 15). En las orientaciones metodológicas de la Agenda se reitera la vinculación entre participación y voluntariado (APPC 2007, 202). Por su parte, Estévez asocia la participación al desarrollo democrático y a la protección social (APPC 2007: 19)

Otra rama es la que vincula la participación ciudadana con el control social, son muy enérgicos, pero minoritarios (pensado dentro del grupo de los PRG)

La participación ciudadana también se asocia a la modernidad (Araucanía), a una nueva forma de hacer política (Bachelet en APPC, 2007), a la forma de hacer frente a la crisis de representatividad (Estévez, APPC, 2007), como parte de lo que hoy debe incorporar la gobernabilidad (Los Lagos). Ello se refuerza en la segunda versión de la Agenda donde se vincula a la participación como un componente del nuevo tipo de gestión pública, que requiere de ejercicio de derechos, responsabilidades, compromisos y de información de calidad (APPC 2006-2010: 7).

El único documento donde se encuentra una definición de participación ciudadana es el en PRG de la región Metropolitana, que dice lo siguiente:

*“La participación ciudadana, cuya expresión concreta contempla un conjunto de acciones orientadas a recoger las demandas, necesidades y anhelos de los habitantes de la capital para orientar*

*la oferta pública. Esto implica, no sólo el ejercicio de los derechos ciudadanos, sino también, de las obligaciones”*

Por otra parte, en el único documento donde no se hace mención de la participación ciudadana y conceptos afines es el Plan de los 100 primeros días de gobierno, lo que nos indica que la política de participación ciudadana no es un tema que haya sido considerado como urgente o prioritario.

En el caso de los documentos específicos (APPC) la asociación más fuerte es en entre participación ciudadana y democracia. Bachelet afirma que la “democracia y la participación van de la mano”, que es “una manera de hacer gobierno” y que tiene que permear todos sus ámbitos, siendo un aspecto medular de las políticas públicas (APPC 2007: 8-9). Estévez refuerza estas ideas afirmando que la participación es un valor, que debe ser cultivado en la forma de gobernar siendo una política transversal (APPC 2007: 19).

La vinculación entre la participación ciudadana y la democracia se especifica al afirmar que la participación da un contenido ciudadano a la democracia representativa y vincularla con la una gestión pública, con tomar parte activa de los procesos ciudadanos y con las políticas públicas (Estévez, APPC 2007: 17-19). La participación ciudadana en las políticas públicas tiene un marcado componente de gobernabilidad, pues los argumentos que se dan para ésta son la viabilidad social de las políticas públicas y que la participación ciudadana legitima las políticas públicas.

### **Concepto de sociedad civil**

“Sociedad civil” se menciona muy poco, dos a tres veces por documento en los PRG, en algunos casos no se menciona, por ejemplo en el PRG de Valparaíso. Se concibe a la sociedad civil como uno de los sectores de la sociedad toda. Las otras partes siempre hacen alusión al Estado – sector público y al sector privado (en algunos casos se explicita la identificación con el mercado o el sector empresarial). En el caso del PRG de Atacama se refiere a la sociedad civil como uno de los “grandes actores de la sociedad... el Estado, la sociedad civil y los agentes del mercado.” (PRG Atacama: 4). Similar a lo que plantea Estévez en cuanto a las OSC como un actor público junto con el gobierno y los sectores que dinamizan la actividad económica (APPC 2007: 18). También se hace esta distinción dentro del todo social en el PRG de Valparaíso,

donde se señala que el enfoque territorial de la gestión contempla la participación permanente de la sociedad civil y el mundo empresarial (PRG Valparaíso: 4).

El concepto es dotado de mayor sentido político asociándolo a la calidad de la democracia en el programa de gobierno y en las APPC, en los PRG se tiende a hacer referencia al concepto como dado, sin entregar indicios que permitan deducir lo que implica en el texto la referencia al concepto y en otros casos, como el del PRG de O'Higgins, de Los Lagos y Magallanes, donde ni si quiera se le menciona.

Se identifica a la sociedad civil con organizaciones que trabajan temas de interés público, en el caso del programa de gobierno Bachelet refiere a la sociedad civil como organizaciones que se dedican a temas de empleo, pobreza, integración digital y prevención del delito. En el PRG de Coquimbo se le incluye en la tarea de la promoción de los derechos sociales, pero no queda claro si se refiere a OSC dedicadas a esta temática o si parte de promover los derechos sociales es incluir a la sociedad civil. En el PRG de la región Metropolitana también se identifica a la sociedad civil con organizaciones que trabajan temas de interés público, como atención de asuntos juveniles y principalmente temas culturales (PRG Metropolitana: 50, 105 y 130).

Cuando se hace referencia a la sociedad civil se le plantean requerimientos de características que *debe* tener para cumplir con el rol que le corresponde para aportar a la calidad de la democracia. Las propiedades de una *buena sociedad civil* en el discurso del Gobierno son:

- Que sea “capaz de canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades ciudadanas” (Bachelet, 2005: 73);
- Que sea fuerte: “una sociedad civil fuerte es condición necesaria para una democracia fuerte y desarrollada” (Bachelet, 2005: 80); “una sociedad civil fortalecida” como parte de los factores que “aseguren eficacia y transparencia en la acción gubernamental” (PRG Atacama: 6). El fortalecimiento de la sociedad civil se plantea como un requerimiento para la solidaridad y protección social (PRG Maule: 54), recordemos que en las referencias a la participación ciudadana, ésta se asocia con la protección social y con el voluntariado-solidaridad, por lo que podríamos interpretar entonces que el fortalecimiento de la sociedad civil es un requisito para la participación ciudadana. Se vincula a la sociedad civil con el

*asociacionismo*, que es un concepto que esta administración utiliza sin definir, pero que se entiende que es cercano al fortalecimiento de la sociedad civil, ya que de una Agenda a otra se cambia el nombre de uno de los ejes desde fortalecimiento de asociatividad –asociacionismo- a FSC.

- Que sea organizada: en muchos casos la sociedad civil redundante en el concepto con sociedad civil organizada dentro de los mismos documentos, ya que aunque no se ocupe el adjetivo, cuando se hace referencia a la sociedad civil se da a entender que es la sociedad civil *organizada* o las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En las orientaciones metodológicas de la Agenda 2007 se usa como sinónimo las OSC (APPC 2007: 194). Dos casos aislados son el de Bío Bío, donde se asocia la presencia de una sociedad civil organizada con la prevención del delito (PRG Bío Bío: 20) y el del Plan de los primeros cien días de gobierno, donde se identifica a la sociedad civil con la *comunidad organizada* en el trabajo del programa de Chile 200 barrios. Esta sociedad civil organizada es distinta de los ciudadanos y ciudadanas y se identifica con una ciudadanía activa (Bachelet, APPC 2007: 7 y 10).

Como adelantábamos, en el caso de los PRG no se profundiza el uso del concepto, en varios casos no se le menciona y en otros se le refiere como dado. Tiene significados variados. Como parte del diálogo sobre la estrategia de desarrollo regional, generando “concertación, gobernabilidad, metas y responsabilidades compartidas de cómo desarrollar la región” (PRG Tarapacá: 44).

En el discurso la definición del rol de la sociedad civil le da el carácter de contraparte del Gobierno en la toma de decisiones y en las características que debe tener la forma de hacer gobierno, ejemplo de ello es el caso del PRG de Coquimbo donde se señala que la sociedad civil plantea el desafío de un “servicio público orientado a los ciudadanos, con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente” (PRG Coquimbo: 119).

Como contraparte la sociedad civil es considerada como un interlocutor legítimo (Bachelet, APPC 2007: 10). En cuanto a las políticas públicas, la sociedad civil *organizada* es considerada como un actor válido y requerido para la participación en diseño e implementación de políticas públicas (PRG Aysén, Metropolitana).

## Concepto de ciudadanía

Normalmente se utiliza para hacer referencia a la población, a los habitantes de un lugar. Tiene un significado bastante amplio que hemos organizado en cuatro rasgos que tiene el uso del concepto de ciudadanía en el discurso gubernamental.

### Ciudadano como sujeto de derechos

Se comprende el concepto dentro de una *nueva ciudadanía*, donde los ciudadanos está más concientes de sus derechos, que exigen más y quieren aportar (Lagos W., APPC 2007: 13). La relación entre un ciudadano y un Servicio Público es de ejercicio de derecho (Programa de Gobierno: 74). Fundado en que "de la ciudadanía emana el poder de las autoridades, sus mandatos políticos y los recursos que utilizan para cumplirlos. El Estado está para servir a la ciudadanía y no a la inversa", la ciudadanía le encomienda objetivos al Estado (Programa de Gobierno: 76) y en este sentido la ciudadanía participa en la toma de decisiones como un interlocutor válido (PRG Los Lagos: 19) y el foco de la acción del Gobierno (PRG Aysén: 2).

Dentro de la temática de género se asocia la ciudadanía con el ejercicio de derechos, al acceso a instancias decisionales y de interlocución, con énfasis en los temas de reproducción y sexualidad (PRG Coquimbo: 58). En este sentido se infiere que la ciudadanía es se puede ejercer en grados distintos al plantearse "fomentar la incorporación de las mujeres a la ciudadanía..." (PRG Los Lagos: 22), lo que también se expresa en la imagen de incorporación a la ciudadanía digital (PRG Metropolitana: 50).

Dentro del sentido asociado al ejercicio de derechos está el rol de la ciudadanía respecto de la gestión pública en el control ciudadano (PRG Los Lagos: 20 y 46), en la elaboración de políticas públicas, a través específicamente de los Diálogos Ciudadanos (PRG Aysén: 2, 13 y 20) (APPC 2006-2010: 15-22).

### Requisitos de la ciudadanía

- "Sin información pública y objetiva no hay ciudadanía posible" (Programa de Gobierno: 81).
- Ciudadanos comprometidos: sintonía entre necesidades y construcción de bien común (Programa de Gobierno: 80); responsables de contribuir desde la sociedad civil a un gobierno democrático (Bachelet, APPC 2007: 10).

- "Crear en la democracia implica promover una ciudadanía informada, empoderada y activa en los asuntos públicos" (Programa de Gobierno: 74).
- Ciudadanía activa (PRG Tarapacá: 30). Se identifica con instituciones y organizaciones comunitarias (PRG Magallanes: 19).
- Ciudadanía en distinción de: lo social y lo privado (PRG Antofagasta: 79).

#### Ciudadano como usuario/beneficiario

En los PRG es más común encontrar la identificación de lo(a)s ciudadano(a)s como los usuarios (ejemplo: PRG Coquimbo: 121) de los servicios públicos o los beneficiarios de un programa, a ser parte de la protección social y ejercer derechos. La visión como beneficiarios se muestra con claridad en que refiriéndose a la ciudadanía el intendente señala que "es imprescindible saber escuchar, esto nos permitirá orientar de mejor manera los programas en beneficio real de la gente" (PRG Valparaíso: 3) y en el caso de Bío Bío cuando declara que se debe "consensuar la política habitacional con la ciudadanía, focalizada en los sectores de más escasos recursos" (PRG Bío Bío: 18). Cuando se habla de la población objetivo de un programa se habla indistintamente de comunidad y ciudadanía (ejemplo PRG O'Higgins: 14 y 26); y de habitantes (PRG Magallanes: 21).

#### Diversa

Con diversidad interna en el sentido de ciudadanías con distintas características e intereses de acuerdo al territorio (PRG Valparaíso: 3); hay una ciudadanía regional, diversa (PRG Bío Bío: 14); la comunidad regional está compuesta por distintos grupos y culturas (PRG Araucanía: 3).

#### **Diagnóstico**

¿Cómo visualiza el Gobierno los temas que implican participación ciudadana, sociedad civil y ciudadanía? En nuestro análisis observamos que el diagnóstico está en el nivel discursivo de los planteamientos, con un tono reivindicativo y de transmisión de una postura más que de dar cuenta objetivamente de la situación del país en cuanto a estas materias. El diagnóstico general que se deduce es que hay un déficit de participación y de organización de la ciudadanía – sociedad civil, según sea el caso, de acuerdo a los parámetros que *este gobierno* se ha planteado y que se plasma en estas afirmaciones reivindicativas del rol de la ciudadanía en la democracia, echando

mano a los principios republicanos fundamentales de que el poder reside en la ciudadanía y esta delega en sus representantes, *pero no por esto pierde sus derechos*. Sólo en un documento se hace mención de la democracia participativa, que correspondería a una democracia representativa complementada con que la ciudadanía participe en los procesos *decisionales* (Estévez, APPC 2007: 17).

Los distintos documentos convergen en el déficit y requerimientos, con distintos énfasis, se refieren a que (Programa de Gobierno: 79-84):

- a) Es fundamental que los ciudadanos cuenten con información de calidad para participar: “sin información no hay participación posible” (Bachelet, APPC 2007, 11).
- b) El diálogo entre gobierno y autoridades es fundamental: incluir más participación en la democracia –sin que se desdibujen los roles de gobierno- sólo puede conducir a mejores resultados (Bachelet, APPC 2007, 7). La participación y el diálogo son los medios más apropiados para construir acuerdos en la convivencia democrática (APPC 2006-2010: 9).
- c) Los ciudadanos tienen derecho a informarse y plantearse respecto de las políticas que lo afectan. Nos detenemos en este aspecto para hacer notar que es la misma presidenta quien hace mención de esto, *que lo afectan*, es decir desde una perspectiva de usuario/beneficiario, porque cuando se tratase de asuntos públicos relevantes pero que no me afectan directamente, entonces no tengo el derecho (al menos no per se) de informarme y plantear mi opinión (como por ejemplo si vivo en Santiago y estoy en contra de la construcción de una represa en la región de Aysén).
- d) Hay déficit en no discriminación y tolerancia, de hecho ése constituye el cuatro eje de ambas versiones de la APPC. En una concepción de sociedad inclusiva, sin discriminaciones arbitrarias, en que Chile somos todos, democracia y participación se necesitan mutuamente (APPC 2006-2010: 7).
- e) Crisis de representación: las autoridades más vinculadas al tema de la participación son la Presidenta, el Ministro de SEGEOB y el Director de la DOS. En las palabras de cada uno de ellos se da a entender que es necesario involucrar a la ciudadanía para dar legitimidad a las políticas públicas, mayor viabilidad social



y otros argumentos referidos finalmente a la gobernabilidad. Si es necesario hacer estos cambios para una mayor gobernabilidad es porque hay falta de ello. Lagos Weber, como Ministros de SEGEGOB enfrenta explícitamente el asunto señalando que “una parte de los chilenos que puede contribuir y que no siempre están representados o se sienten representados a través de la acción política en el Parlamento” (APPC 2007, 15).

Un déficit que sólo es asumido por la presidenta es que "los mecanismos de participación ciudadana en las comunas dependen demasiado de la voluntad de los alcaldes" por lo que se requiere de las municipalidades para el nuevo trato ciudadano, ya que ésta es la instancia más cercana que media entre la ciudadanía y el Estado (Programa de Gobierno: 84). Y en relación con las diferencias de implementación de acuerdo a las voluntades Bachelet destaca la importancia de disponer de un marco jurídico-normativo que garantice el ejercicio del asociacionismo ciudadano (APCC 2007: 28, citado de Mensaje presidencial 21 de mayo, 2006).

En los PRG se puntualizan aspectos locales, por ejemplo que la debilidad de la participación es más fuerte en comunas urbanas que las rurales (PRG Antofagasta: 68). También se pueden observar tres corrientes, por un lado están aquellos programas que están en sintonía con la posición presidencial respecto de la participación y el rol de la sociedad civil y la ciudadanía, vinculándola a la calidad de la democracia y al *nuevo trato ciudadano* que involucra al sistema de protección social y que todo esto es parte de un momento actual, nuevo, moderno en la forma de gobernar. En la APPC 2006-2010 se explicita esto en que “hay un vínculo indisoluble para una estrategia de desarrollo democrático, entre participación ciudadana y protección social” (APPC 2006-2010: 8).

En segundo lugar, los que le dan importancia al asunto, pero desde otra perspectiva o fundamento, por ejemplo desde la modernización de la gestión (PRG Coquimbo: 18), otras políticas puntuales a las que se vincula el tema de la participación es al medio ambiente, al desarrollo regional y la descentralización-desconcentración. La relación con el medio ambiente se explica por las disposiciones legales de incorporación ciudadana en la ley 19.300 y ésta se da más en las regiones que tienen una alta proporción de ingresos por explotación de recursos naturales.

Y en tercer lugar, los que no visibilizan en tema en la región de forma puntual ni transversal (PRG Tarapacá, O'Higgins y Magallanes). Sobre este hallazgo vale la pena

mencionar que la dependencia de los mecanismos de participación en las comunas respecto de los alcaldes a que se refiere críticamente Bachelet (Programa de Gobierno: 84) se replica en la fuerte influencia del discurso del intendente en la forma en que se aborda programáticamente los temas vinculados a la participación, sociedad civil y ciudadanía.

Los grupos que son identificados con niveles más bajos de participación ciudadana son las mujeres y los jóvenes (ejemplo PRG Metropolitana: 15 y 50). Ahora, esto puede deberse a que en varios PRG se incluyen los programas nacionales, que se implementan a nivel regional, que tienen focos específicos, siendo miradas de Servicios como el SERNAM que visibilizan el déficit de participación especialmente de las mujeres.

## **Propuestas**

En el análisis se identificaron los problemas que se plantean en cada documento respecto de las categorías en cuestión, a ello le denominamos *diagnóstico*. A las reacciones frente a los problemas les llamamos en general *propuestas*. A su vez, dentro de las propuestas se distinguió entre *soluciones*, que corresponden a ideas generales y *estrategias* que se refieren a medidas concretas de abordaje de los problemas, que se incluyen o pueden incluirse dentro de programas gubernamentales.

Las propuestas que implican las categorías eje: participación ciudadana, sociedad civil y ciudadanía, se enmarcan generalmente en la protección social y la inclusión social; programas de drogadicción, habitabilidad y en casos puntuales, como el de Coquimbo, con la modernización de la gestión. También se tiende a asociar la participación de la ciudadanía en términos de retroalimentación en pos de la mejora de la calidad del servicio público que se entrega, lo que denominamos la ciudadanía como usuario/beneficiario.

Las estrategias que se plantean en el Programa de Gobierno (Págs. 75-81) son: audiencias ciudadanas, cabildos comunales, minutas de posición, inclusión de participación ciudadana en proyectos que se presenten al Sistema Nacional de Inversiones (SNI), incentivo de la participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), participación ciudadana en procesos de fijación de precios de servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad y sanitarios, apoyo a iniciativas legales que apoyen el acceso a información pública (AIP) y simplificación de

la información, crear la institución del Defensor Ciudadano, fomentar los Presupuestos Participativos (para que la “voz de la ciudadanía se exprese sobre las prioridades de la asignación de recursos regionales) y por último, respecto de los servicios esenciales entregados por el Estado a la ciudadanía se propone la realización de encuestas de calidad de servicios, evaluaciones públicas de cumplimiento de estándares y rankings de satisfacción del usuario.

De estas medidas tan diversas podemos observar que en su traspaso a los PRG se tienden a enunciar soluciones en la línea del discurso del intendente en la presentación, que de acuerdo a ello son más o menos ambiciosos y en la línea de la presidenta, tal como lo mencionábamos. Es decir, se dirá que *es fundamental ampliar la participación en todas las áreas, que la ciudadanía debe involucrarse en las políticas regionales y que se debe fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil*. Pero al plantear estrategias concretas, son aislados los planes donde se observa consecuencia, ya que en la mayoría de los casos los programas donde hay participación ciudadana son en materias ambientales, que como se mencionaba se explica por el mandato en este sentido que tiene la ley 19.300, o en políticas de género impulsadas en el nivel regional del SERNAM (en algunos casos apoyado por el PRODEMU).

Otra área donde se incluyen propuestas que implican participación ciudadana son el desarrollo local y la descentralización, con instancias concretas para participar, tales como los Consejos Escolares (PRG Araucanía: 7).

Las estrategias están asociadas en los distintos planes a una variedad de temas, desde la promoción de estilos de vida saludable y calidad de vida en Tarapacá (pág. 30), la cultura en la región Metropolitana es el área donde se concentran las acciones que implican participación ciudadana y a la sociedad civil, así como también en la Araucanía. En ambos casos se pasa de un discurso ambicioso a medidas limitadas a la cultura y otros ámbitos acotados. Otras áreas de menor recurrencia son en la prevención del consumo de drogas (programas se CONACE en las regiones) y la prevención del delito, en el sentido de comunidades organizadas que apoyan en el mayor impacto de las políticas.

El caso de la región de Los Lagos es paradójico en el traspaso del discurso a las soluciones, planten objetivos que dicen relación con incrementar los procesos de inclusión y cohesión social, facilitar la toma de conciencia de la ciudadanía del rol

compartido en el desarrollo y en el aumento de la participación ciudadana en las decisiones (PRG Los Lagos: 22), incorporar en la acción pública los Diálogo Ciudadanos en la gestión pública, fomentar la incorporación de las mujeres a la ciudadanía y al desarrollo, cultura de derechos al interior del mundo del trabajo que promueva la ciudadanía laboral (Pág. 32) y una gestión pública orientada al ciudadano (Pág. 39). Todo ello muy coherente con los principios que sustentan el estilo de gobierno que se propone, pero con un déficit importante en la concreción de las propuestas.

Las estrategias que son consideradas con una mayor proyección de impacto, de acuerdo a las propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil que estudiamos en la Tercera Parte del Marco teórico, son aisladas, como el caso del FOSIS en la región Metropolitana, donde se existe el programa de Promoción para la Participación Apoyo a la Autogestión y desarrollo de liderazgos, para la participación comunitaria, en que parte de sus productos son grupos apoyados en la formulación de proyectos sociales o económicos y líderes capacitados.

Pero en general las propuestas concretas presentes en los PRG son muy limitadas, como incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones respecto del diseño de áreas verdes (PRG Magallanes: 21), en la forestación con *componentes de participación ciudadana* (CONAF, PRG Metropolitana: 102).

Muy distinto de lo observado en los PRG son las estrategias que se proponen en ambas APPC. Ahora, se debe considerar que los PRG fueron presentados a mediados del año 2006, en tanto que la APPC 2007 fue lanzada en septiembre de 2006 y su segunda versión en agosto de 2008, por lo que correspondía evaluar la relación entre el programa de gobierno y los PRG y diferenciadamente a las APPC.

En las Agendas hay discursivamente soluciones más amplias que dicen relación con la democracia participativa (Estévez, APPC 2007: 17), el fortalecimiento del asociacionismo (APPC 2006-2010: 23-26) y el aumento en general de las instancias para la participación ciudadana en la gestión pública como un ejercicio de derechos (y como deber en algunos casos), en un espacio social no discriminatorio que valore la diversidad y contando con información de calidad que propicie la participación.

Los cuatro ejes de las Agendas varían sutilmente. Dentro de estos ejes se proponen los mecanismos concretos sobre los que centraremos nuestra atención. La primera

versión (APPC 2007) es mucho más detallada respecto de los mecanismos, especialmente en la sección *Orientaciones Metodológicas* (Págs. 193-204), estos corresponden a:

- Consejo Interministerial de Coordinación para la Participación Ciudadana (CIPAC), cuya finalidad la validación de criterios comunes en materia de gestión participativa y transferencia de metodologías para su implementación en la institucionalidad pública en el nivel central y regional (APPC 2007: 193).

Eje Gestión Pública Participativa:

- Consejos de la Sociedad Civil (CSC), definidos como espacios de carácter autónomo y consultivo en que las organizaciones de la sociedad civil y las respectivas autoridades de gobierno abordan el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas relativas a cada sector: garantizando representatividad (cómo) y favoreciendo una práctica de corresponsabilidad y el asociacionismo de cada sector, implican derechos y obligaciones. Su diseño se basa en los criterios de representatividad, pluralidad y gobernabilidad. Hay CSC Nacionales, Regionales y Comunes (APPC 2007: 194).
- Diálogos participativos. Definidos como espacios de encuentro entre autoridades de gobierno y representantes de la sociedad civil, con el objetivo de promover la conversación entre actores sociales e institucionales. Permiten legitimar las políticas públicas y operan bajo el criterio de co-responsabilidad. En ellos se expone una Minuta de Posición, se reciben planteamientos-propuestas de los asistentes, luego hay una etapa de consulta, encuesta o diálogo y finalmente el Servicio que ha realizado el Diálogo presenta los avances la Plataforma de Trabajo en el sitio Web del Servicio (APPC 2007: 95).
- Cuentas Públicas Participativas (CPP). Se definen como un diálogo ciudadano para la evaluación de la gestión gubernamental: información y participación, ante representantes de la sociedad civil y la ciudadanía en general, de manera de recoger las preguntas, críticas y sugerencias respecto, puede ser presencial o interactiva. El objetivo es no sólo informar sino que responder a los planteamientos (explicar, aclarar duda, etc. en un plazo máximo de 30 días) (APPC 2007: 195).

Tercer eje: Fortalecimiento de la Sociedad Civil (FSC):

- Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil: tiene un Consejo Nacional, Consejos Regionales: representantes de la sociedad civil para mayor

transparencia en adjudicación. El Consejo fija las líneas programáticas del fondo concursable.

Los siguientes son mecanismos planteados y resaltados en las Agendas que según los criterios construidos consideramos básicos o de bajo impacto en el fortalecimiento de la sociedad civil considerando la situación actual de relación entre el Estado y la sociedad civil:

- Primer eje: Derecho Ciudadano a la Información Pública: Acceso a Información Pública: Portal Ciudadano (Web Servicio), Portal Presencial (OIRS), Portal Móvil (Info Bus Ciudadano: oficina móvil que se desplaza por el territorio nacional (también Argentina): informa oferta gubernamental, beneficios, instancias de participación, etc.) Otro mecanismo es el SIAC (Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a), definida como una instancia de coordinación de todos los espacios de atención en los servicios públicos, para la modernización de su gestión y para retroalimentar al Servicio (APPC 2007: 197-200.)
- Eje de Fortalecimiento de la sociedad civil: destacamos: Voluntariado; registro único Organizaciones de Interés Público (antes denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil); mejoramiento infraestructura, apoyo a organizaciones no formalizadas acogiéndolos (suponemos que dentro de las instancias de la DOS) (APPC 2007: 202). Cuarto eje No discriminación y respeto a la diversidad: tolerancia, interculturalidad e inclusión (APPC 2007: 203-204).

### **Relación con la gobernanza**

De las propuestas relacionadas con nuestras categorías, las relacionadas con la gobernanza son una baja proporción (menos del 10%). Éstas son aquellas que implican participación de la ciudadanía o la sociedad civil en espacios de toma de decisión sobre asuntos públicos. Explícitamente más allá de la retroalimentación en temas de calidad del servicio ofrecido desde el sector público.

En el programa de gobierno sí hay relación con la gobernanza en las propuestas relacionadas con la participación en el diseño de políticas públicas (cabildos comunales, consulta a la ciudadanía de propuestas de política pública través de minutas de posición, iniciativa popular de ley y presupuestos participativos a nivel

local). Estas propuestas se inscriben dentro del modelo de la gobernanza moderna (Mayntz, 2001). Quedando pendiente el carácter autónomo de las corporaciones que participan en estos procesos.

También se observa influencia importante de las propuestas desde la gobernanza moderna (Mayntz, 2001)<sup>63</sup> en las definiciones generales de las características que debe tener el Estado, la sociedad civil y los ciudadanos para alcanzar una democracia fuerte y desarrollada. Especialmente en que las autoridades políticas deben estar legitimadas; en la referencia a la importancia del fortalecimiento del rol de los partidos políticos y la visión de la sociedad civil como constituida por actores organizados y con autonomía relativa.

Distinto de la situación de los PRG donde, como hemos mencionado, hay diferencias dependiendo de la región y además, se observa generalmente una distancia considerable entre los planteamientos de nivel discursivo y de voluntades y las medidas y estrategias concretas que se plantan.

Los casos donde las medidas no tienen relación con la gobernanza son:

- Tarapacá: se promueve la participación en programas acotados y en referencia a la oferta gubernamental.
- Valparaíso: No hay relación con la gobernanza, salvo deducir de la propuesta para la inclusión de la población joven a través “*del diseño y coordinación de políticas públicas en el área...*” (Pág. 19), pero ello no se materializa en un programa o estrategia concreta, por lo que se estima un bajo impacto.
- O’Higgins: es débil en general en sus propuestas sobre las materias analizadas.
- Magallanes: No se aporta a la gobernanza, muy marginalmente al abrir espacios para plantearse respecto de asuntos puntuales, como la planificación urbana y las áreas verdes.

Los casos donde las orientaciones hacia la gobernanza son menores o poco marcadas:

- Atacama: puntualmente en la propuesta de la plataforma tecnológica de gestión donde se propone un *proceso decisional coordinado* con las comunidades, pero esto se ve limitado en que se refiere al proceso de *recogida de información* desde la comunidad.

---

<sup>63</sup> Ver cuadro Requisitos gobernanza moderna ideal (pág. 51)

- Coquimbo: podemos decir que hay un avance hacia las propuestas de gobernanza al hacer permanente las instancias de participación y al declarar ampliamente la importancia que la ciudadanía participe en los asuntos que le atañen. Pero que este programa concretamente no está orientado hacia la gobernanza en las medidas prácticas que se proponen.
- Maule: poco, al ampliar los espacios de toma de decisión a la ciudadanía y más aún, a la que vive en lugares que no son centros de poder habitualmente, pero sólo se plantea en los temas de planificación y desarrollo urbano.
- Bío Bío: sólo en el área de educación, ya que involucran a las organizaciones de la sociedad civil que están vinculadas al sector y éstas participan de la planificación y la toma de decisiones.
- Araucanía: Muy poco, respecto de la participación en toma de decisiones para mejorar la productividad de la región. Menos aún considerando la noción de comunidad regional representada que se expresa en el documento, que se puede reducir fácilmente en autoridades y miembros de poderes instalados no representativos.
- Aysén: No se propicia la gobernanza directamente, ya que las propuestas que hay podrían llevarse a cabo con una sociedad civil en dependencia o total referencia respecto del Gobierno exitosamente.
- Metropolitana: en casos puntuales; educación: Consejo Escolar. Cultura: menos, aporte en los encuentros regionales de discusión temas cultura con participación ciudadana (involucrados en la temática).

Los casos de PRG donde sí hay propuestas que tienen relación con la gobernanza son:

- Antofagasta: en cuanto a concebir que las asociaciones tienen un rol importante y diferenciado en el desarrollo social y el perfeccionamiento de la democracia y también al abrir el espacio para el control ciudadano del uso de recursos públicos (*que es un pequeño paso hacia la participación en políticas públicas*).
- Los Lagos: se propone una institucionalidad regional y local pro participación y gobernabilidad. En concordancia con ello, el modelo de organización para la gestión que se plantea se inscribe dentro de la corriente de la gobernanza, ya que busca la participación activa de las sociedades locales, pero además aspira a que éstas cuenten con el *mayor grado de autonomía en la toma de decisiones*.



En los documentos específicos, es decir los que contiene la APPC 2007 y la APPC 2006-2010 contiene, fuertemente en el discurso y en mecanismos puntuales propuestas que se inscriben dentro de las medidas pro gobernanza.

Bachelet en su discurso para el lanzamiento de la APPC 2007, primeramente asigna centralidad e importancia a la participación ciudadana para la calidad de la democracia y para la calidad de las políticas públicas. En segundo lugar destaca que la sociedad civil (ciudadanía organizada, ciudadanía activa) es el interlocutor válido. Y en tercer lugar porque propone mecanismos concretos para llevar esta participación en políticas públicas: Consejos de la sociedad civil, Minutas de Posición y Diálogos Ciudadanos.

Pero estas herramientas (de acuerdo a lo mencionado) no entregan expectativas concretas del nivel de incidencia que la ciudadanía tiene en estas instancias de participación, por lo que las proyecciones corren el riesgo de ser limitadas por las autoridades en la práctica y desincentivar con ello la participación. En las *Orientaciones Metodológicas* se esclarece que los CSC son sólo de carácter consultivo.

Y en la APPC 2006-2010 se aporta a la gobernanza en distintos grados en los instrumentos e instancias que se proponen en el eje de la Gestión Pública Participativa (denominada participación ciudadana en la gestión pública en la APPC 2007).

### **Relación con el capital social**

Dentro de las propuestas que nos competen, las relacionadas con el capital social tienden a ser más marcadas en la definición de lineamientos de política pública, pero a debilitarse en las propuestas estratégicas de implementación. Se observan medidas concretas en lo que se refiere a fortalecer organizaciones sociales. En pocos casos (ejemplo Coquimbo: articulación de varios programas: SERNAM, PRODEMU, INDAP) se propone fortalecer liderazgos y redes.

En el programa de gobierno se refiere al capital social dentro de las características que se buscan de la ciudadanía como implicancias de creer en la democracia, esto es que sea empoderada y que el objetivo sea la creación de capital social (Programa de Gobierno: 74). Y por otra parte plantea que las OSC se constituyan en base al poder social (Programa de Gobierno: 80). Éstas son las definiciones, pero en las propuestas (soluciones y estrategias) no se observan aportes al desarrollo de capital social.

En los regionales la realidad es menos dispersa que en los demás aspectos que hemos observado, ya que en general hay bajos aportes o propuestas en torno a la generación o cultivo de capital social.

Regiones donde hay un aporte puntual:

- Antofagasta: en cuanto se concibe a las OSC como diferenciadas y se pretende fortalecerlas internamente y en su relación con la institucionalidad pública y privada.
- Coquimbo: Las dirigidas a las mujeres sí. Esto se ve en la visibilización de las redes de mujeres pequeño productoras de la región, en buscar su fortalecimiento, en realizar escuelas de líderes (que dependiendo del diseño de éstas serán efectivas o no) y buscar el empoderamiento de las organizaciones sociales (no se dice cómo). Por lo que podemos concluir que la perspectiva del capital social se observa en las dirigidas hacia las mujeres y que por las características del documento no podemos inferir con fundamentos si estas propuestas serán efectivas o no.
- Bío Bío: Se deduce que en la propuesta de dar herramientas los miembros del pueblo mapuche para que se integren y a la vez mantengan su cultura se debe trabajar, fortalecer el capital social interno de los grupos o/y organizaciones. Pero no es explícito ni relevante dentro del documento.
- Metropolitana: sólo en el caso de FOSIS con el reforzamiento de los líderes. Se deduce que esto aporta al capital social porque este líder ejercería de forma más efectiva su rol.

Regiones donde el aporte es marginal o nulo:

- Tarapacá: mínimo ya que en los proyectos del FOSIS y el del SERNAM sólo son nombrados en las tablas y no explicados, por lo que desconocemos sus alcances, pero el del FOSIS se plantea más cercano a las propuestas que implican capital social.
- O'Higgins: Muy bajo en lo explícito, sólo en el caso de la habitabilidad dentro del programa Chile 200 Barrios.
- Maule y Aysén: no directamente en ninguna propuesta.
- Araucanía: se destaca este caso, ya que discursivamente apuntaba hacia la ampliación de la participación en los proyectos, pero las propuestas apuntaban débilmente a la gobernanza y nulamente al capital social.

- Los Lagos: homologan capital social a participación ciudadana en las decisiones de los proyectos de inversión pública pro el fortalecimiento del territorio (PRG Los Lagos: 26), no adquiriendo el sentido que le atribuimos en esta investigación, por lo que no tiene efectos.

Regiones donde es indirecto por las posibilidades que se abren a través de otras propuestas:

- Atacama: Al abrir la participación ciudadana en la gestión pública se pasa a un escenario donde se estimula la organización y coordinación de OSC de modo de tener una participación más eficiente.
- Valparaíso: Se puede deducir que al abrir instancias de participación de la comunidad organizada (PRG Valparaíso: 37, CONACE) se crea un espacio que propicia la generación o uso de capital social.
- Magallanes: Poco, las capacitaciones pueden resultar instancias favorables para estimular el capital social de las organizaciones, al reunirse entre pares y generarse las instancias para ampliar o reforzar sus redes. También a través de proyectos como los pavimentos participativos se genera capital social, pero éste corre alto riesgo de ser volátil, es decir, que al pasar el proyecto, se diluyen los vínculos.

En la APPC 2007 la presidenta hace una débil referencia a propuestas que apunten al capital social, sólo en la educación democrática de los liderazgos ciudadanos. El resto de las propuestas apunta a la participación referida única y exclusivamente a las políticas públicas del Gobierno.

Lagos Weber se refiere indirectamente al capital social a través del incentivo de participar en instancias concretas como los Consejos de la Sociedad Civil, y la estimulación de organización y la acción en redes. Pero con el Fondo Concursable, que es parte de las herramientas que destaca, se favorece la competencia entre las organizaciones por los recursos, en desmedro del trabajo en redes. Es decir sólo favorece el capital social interno y el de relación hacia el Estado.

Del las propuestas en el discurso de Estévez no se deduce inclinación hacia la generación de capital social, tampoco del detalle de los mecanismos que seleccionamos en las Orientaciones Metodológicas. No muy distinto de la APPC 2006-2010, donde el aporte de las propuestas hacia la generación o uso del capital social se presenta sólo en el sentido de la educación a los dirigentes sociales, y ello se deduce

asumiendo que el tipo de liderazgo que se les transmite tiene elementos que fomentan una mentalidad y estrategia en pos del capital social.

### **Generación de autonomía en las propuestas**

Otra de las preguntas planteadas en el análisis respecto de las propuestas fue si éstas generaban autonomía, en términos generales, en los procesos de participación, si se les consideraba en la interacción como autónomos. En general no se apunta a ello con las propuestas. Sólo en lo discursivo se alude a la autonomía como ligado a la fortaleza que *debiera tener* la ciudadanía o la sociedad civil.

Un caso que es importante relevar respecto de la baja o nula autonomía que hay en la relación entre Estado y sociedad civil en las propuestas es el de la elección de los representantes de las OIP (Organizaciones de Interés Público) y de la sociedad civil<sup>64</sup>. Ya que Los representantes de las organizaciones de interés público y los de la sociedad civil son designados, o por el Presidente de la República o por los miembros del Consejo mismo que se compone de representantes de distintos Servicios o autoridades del Gobierno, excepto por los *representantes*.

### **Efectividad respecto del Fortalecimiento de la Sociedad Civil**

La conclusión general a la que se llegó mediante el análisis es que el FSC, como lo hemos definido en esta investigación, requiere para ser efectivo, al menos de la conjunción de refuerzos o propiciaciones no intervencionistas en materia de gobernanza y de capital social. Siendo así, las propuestas que se plantean en la estrategia del gobierno de Bachelet respecto de la participación ciudadana, la sociedad civil y la ciudadanía no facilitan el FSC en términos generales.

En lo particular, en el Programa de Gobierno se observa aporte al FSC en los espacios para la participación en el diseño de políticas públicas por parte de la sociedad civil (cabildos comunales, consulta a la ciudadanía de propuestas de política pública través de minutas de posición, iniciativa popular de ley y presupuestos participativos a nivel local), especialmente la instancia directa frente a la minuta de posición, aporta al

---

<sup>64</sup> En el proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana se define a las OIT con características puntuales que las diferencian de la sociedad civil. Ver APPC 2007, Instrumentos Legislativos: Proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana, pág. 213.

fortalecimiento de la sociedad civil, en tanto ésta se ve incentivada a organizarse y generar una opinión para ser considerada en el diseño en cuestión.

En la mayoría de los PRG las propuestas no aportan al FSC. Los casos donde no hay aporte son: Tarapacá, Valparaíso, O'Higgins, Maule y Magallanes.

Los planes regionales donde las propuestas aportan poco hacia el FSC son:

- Antofagasta: Se aprecia un avance hacia la disposición al diálogo y al aumento de la valoración del rol y del aporte de las asociaciones desde la perspectiva del gobierno regional.
- Coquimbo: Parcialmente las estrategias dirigidas a mujeres.
- Bío Bío: Las propuestas aportan en la medida que al abrirse espacios para la toma de decisión, el poder, la incidencia en asuntos de carácter público, las organizaciones se ven incentivadas a organizarse, generar opiniones, etc.
- Araucanía: Mínimo, considerando la leve inclinación hacia propuestas de gobernanza.

Y los planes regionales donde las propuestas aportan hacia el FSC lo hacen principalmente en el plano de lo discursivo, conceptual y al abrir instancias de participación que se pueden prestar para el FSC:

- Antofagasta: al abrir espacios de participación ciudadana en la gestión pública, es a juicio de esta investigación, un aporte al FSC porque no se inmiscuye en la organización(es) en sí, pero sí se estimula la organización y coordinación. Falta definir los alcances de la participación para evitar desmotivación pronta y finalmente no participación.
- Los Lagos: Aportan en el sentido de la creencia por parte del gobierno regional de roles compartidos y en que esto se materializa en la convocatoria a participar no sólo como opinante, sino en el control ciudadano de la gestión pública y en la priorización de proyecto.
- Aysén: aporta, pero sólo respecto de la gobernanza, se les da un espacio y un rol preponderante, esto fortalece a la sociedad civil, pero hay un déficit en cuanto a la autonomía que no aportan estas propuestas, que son las que otorgan fortalecimiento en el largo plazo a la sociedad civil.
- Metropolitana: Muy poco, puntualmente con el Consejo Escolar, que se presenta como un buen instrumento para la participación ciudadana en la comunidad cercana y para el fortalecimiento (especialmente mayor organización) de las

organizaciones sociales que puedan estar ligadas a éste, ya que se ven incentivados al tener una instancia concreta en la que incidir.

La autonomía en la generación de proyectos aporta a cada organización en particular, pero en general tiende a disgregarlas por la competencia que hay respecto de los fondos, que en general son bajos y que no incentivan la acción en redes (porque no alcanzan los recursos).

Las medidas propuestas en ambas versiones de la APPC al tener tan bajo aporte hacia el capital social y la autonomía realizan un aporte truncado hacia el FSC, de ida y venida, ya que se abren los espacios, pero no se da margen de acción autónomo más que en el concurso de fondos, donde, como lo hemos señalado se merman los lazos de red.

En las medidas que destaca Bachelet en el lanzamiento de la APPC 2007 el aporte al FSC es muy limitado. Sólo en el aspecto de la gobernanza y lo que la participación en políticas públicas apareja, las organizaciones tienen incentivos para organizarse y aprovechar el capital social que poseen para perseguir los fines de los intereses que los convocan, pero estos incentivos sólo están en torno a las políticas públicas del gobierno. Con la excepción de la iniciativa popular de ley, que permitiría que la ciudadanía se organice para plantear un proyecto ante el Congreso.

En lo discursivo, Lagos Weber aporta al hacer hincapié en el favorecimiento de la participación ciudadana en políticas públicas de forma permanente e institucionalizada, pero no en la generación de autonomía y de capital social entre las organizaciones que constituyen la sociedad civil. Y Estévez aporta en cuanto a la valoración de las organizaciones de la sociedad civil como actores públicos fundamentales en la calidad de la democracia.

Las propuestas concretas de la APPC aportan muy poco al FSC, limitándose a las organizaciones que ya están constituidas y que están en constante relación con el Estado. Por ende las fortalece en la medida que siguen conectadas al Estado, pero en el largo plazo no tienen autonomía y por ende no se ven fortalecidas. Y las propuestas de la segunda versión de la Agenda sólo aportan en el sentido de avanzar en la gobernanza, en considerar a la ciudadanía y sociedad civil como elementos fundamentales de la democracia, los procesos y las políticas públicas, como ya se ha mencionado en la APPC 2007.

## **Implicancias para la relación entre Estado y sociedad civil**

De lo expresado en el programa de gobierno se concluye que se abren más espacios para el diálogo, pero se mantienen amplios espacios sin propuestas concretas (estrategias) para la participación, por ejemplo, en políticas públicas, sólo se presenta un mecanismo para participar en el diseño, sin dar ninguna garantía de la incidencia que esa participación tendrá en el resultado. Desincentivando la participación al ser incierta su efectividad. “Se avanza, pero poco”.

En varios de los planes regionales se abren espacios y se valoriza a la sociedad civil – ciudadanía como contraparte para el diálogo, relevando la importancia del acceso a información pública, valoración del aporte de las OSC al logro del desarrollo regional. Son los casos de Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Los Lagos y Aysén.

En Bío Bío se abre un espacio en el área de educación, de lo que se puede proyectar un importante impacto en la cultura participativa, de organización y relación Estado sociedad civil de ser implementadas estas medidas en el largo plazo y de forma amplia.

El caso de la región Metropolitana muestra que estas propuestas abren espacios para la interacción ente el Estado y la sociedad civil, pero se aprecia que el Estado tiene un rol preponderante y que no se amplían las instancias a la toma de decisiones en momentos del proceso de la política pública, salvo el caso de los Consejos Escolares y eventualmente los aportes que puede hacer la sociedad civil vinculada a la cultura en los encuentros que se proponen. El Estado entrega herramientas de autonomía a través del FOSIS, pero la experiencia indica que este tipo de capacitación fomenta la relación de dependencia hacia el Estado, que es la entidad que mayoritariamente destina recursos a los que postulan las organizaciones sociales.

El caso de la Araucanía presenta una advertencia importante pues se plantea un discurso más abierto y que da realce al rol de la participación ciudadana y el respaldo ciudadano para poder hacer una política moderna, una política de proyectos, seria, etc., pero al concretar en desafíos – metas – programas no se observa ese rol preponderante de la participación, ni del respaldo ciudadano. Por lo que las implicancias que pueden darse para la relación Estado sociedad civil es que se

mantenga una inconsistencia entre el discurso y la práctica y se desincentive finalmente la participación.

En otros casos se avanza nominalmente, pero no concretamente, por ejemplo, en el caos de Valparaíso no se identifica a los tipos de organizaciones, redes o actores con los que se proyecta interactuar y al ser difuso no aporta en los hechos proyectables.

En otros se mantienen o empeora, como el caso de Tarapacá y O'Higgins, que mantiene la situación presente o la debilita, ya que no se proponen medidas para mejorar. En el caso del Maule el gobierno de la región no tiene considerada la participación ciudadana y los conceptos de ciudadanía y sociedad civil de acuerdo al programa de Gobierno, por lo mirado desde la implementación de una política nacional representa trabas para el avance en estas materias en la implementación de programas en la región. En el caso de Magallanes se abren pequeños espacios, pero muy controlados por el Gobierno, donde la participación tiene sentido de información y consulta principalmente.

De las propuestas de Bachelet en el lanzamiento de la APPC 2007 concluimos que, discursivamente y culturalmente, como se menciona en este documento, hay un cambio importante en la forma de entender la relación entre Estado y sociedad civil. La ciudadanía tiene derecho a participar, es parte del sentido de la democracia, etc. En la práctica ello sería permanente sólo en el caso de los Consejos de la Sociedad Civil, ya que los Diálogos Ciudadanos y la discusión en torno a una Minuta de Posición son en instancias puntuales de elaboración de la política pública.

Finalmente, las implicancias que observamos de las medidas y mecanismos que se proponen en las Agendas son que se mantiene una relación de referencia centrada y dependiente del Estado, pese a que se abren instancias de diálogo y de consulta importantes, pero en ellas se considera a la ciudadanía vinculada a las políticas públicas, lo que corre el riesgo de limitarse a ser consultas de calidad de producto en un sentido de beneficiario o cliente, de hecho, un indicio de este riesgo es el nombre de SIAC, ya que se refiere a *Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s*.

Y puntualmente en la APPC 2006-2010 concluimos que la sociedad civil es visibilizada y realzada con un rol fundamental en la democracia y las políticas públicas. Que se avanza en AIP, lo que propicia mayor participación. Pero se reitera el avance en materia de gobernanza y la ausencia de medidas que propicien, que aporten a la



formación de capital social, especialmente con el fondo concursable, donde lo que se hace es lo contrario.

## Conclusiones

En el Programa de Gobierno de Bachelet el concepto de sociedad civil se asemeja al que se ha consensuado en esta investigación, pero el de ciudadanía tiene un carácter menos político que el que hemos planteado y el de participación ciudadana refleja la limitación práctica que se da a los anteriores, quedando reducida, en las propuestas, a la consulta por calidad del servicio entregado por el Estado y aspectos similares. El mayor aporte del programa de gobierno en cuanto al FSC es el espacio que se abre para la participación en el diseño de políticas públicas a través de la respuesta a la minutas de posición del Gobierno. Y en menor medida con los presupuestos participativos a nivel local y los cabildos comunales.

Los usos de los conceptos en el caso de los PRG son deficitarios en sustento teórico, ya que ni si quiera se puede deducir a qué se refiere en muchos de los casos, se usan los conceptos de forma vacía. Los conceptos de ciudadanía y de sociedad civil son escasamente utilizados y de forma ambigua. Hay una mayor valoración hacia la participación ciudadana, lo que presenta vacíos importantes al no tener sustento en los conceptos de sociedad civil y ciudadanía. Por ejemplo, asocia la participación a las actividades culturales y por otro lado a las productivas y la ciudadanía es entendida como la población en general o una puntual, dependiendo del contexto de donde se utiliza.

Metodológicamente advertimos que al analizar documentos de tipo programático es importante fijarse en cómo un objetivo se traduce en concreto, cuáles son sus objetos, por ejemplo, a qué se refiere cuando dice “participación ciudadana” en tal o cuál área. En muchos documentos no se llega a ese nivel de desagregación para poder analizarlo. El PRG de Magallanes sirve de ejemplo respecto de la tendencia a *reducir* el concepto al traspasarlo a medidas concretas.

Pese a que algunos planes tienen propuestas más progresistas en lo discursivo, los planteamientos concretos no llevan a aportes importantes para el fortalecimiento de la sociedad civil. En términos generales se observa bastante distancia entre las concepciones sobre el rol de la sociedad civil y la ciudadanía en el desarrollo del proyecto regional y las propuestas concretas. Se presentan en áreas muy diversas, pero la profundidad y los espacios para la toma de decisión son bastante débiles en general

El mencionar a la participación ciudadana como una política transversal o como uno de los principios orientadores es un rasgo común en los PRG, pero mayoritariamente ello facilitó que en las propuestas se diluyeran las medidas que apuntaban a la participación ciudadana. Salvo excepciones, como el caso de Atacama, donde el programa constituye en avance, ya que la participación y la apertura de espacios a la ciudadanía se presentan como factor común en diversas áreas, como salud, género, cultura y medioambiente. Y como factor transversal en la plataforma tecnológica de gestión.

Pero del análisis en general sobre este tema podemos concluir que, no basta con tener un programa que incluya transversalmente instancias de participación ciudadana de una *buena* forma, para llegar a aportar al FSC, ya que para ello consideramos como mínimo que se presenten factores relacionados tanto con la gobernanza, como con el capital social.

Concluimos también que los temas relacionados con la participación ciudadana no tienen un carácter prioritario o urgente para el Gobierno, ya que las necesidades relevadas y los compromisos inmediatos del Gobierno no involucran la participación ciudadana, sociedad civil, ni la categoría de ciudadanía. Salvo el caso del proyecto que partió como Chile 200 Barrios y que actualmente se denomina Quiero Mi Barrio, en el que mediante una institución licitante se firma un contrato con la comunidad y se potencia el capital social y el autogobierno limitado a los aspectos intervenidos por el proyecto, por ejemplo decidiendo la forma en que se invertirán los fondos en el barrio.

Sobre las propuestas específicas que se plantean en las Agendas, que son la materialización más intencionada de una política de participación ciudadana concluimos que presentan una oportunidad para que la sociedad civil se fortalezca principalmente por el cambio que se instala desde el discurso. Y por los incentivos que representan las instancias de participación que se abren.

Que el fortalecimiento de la sociedad civil requiere de la propensión a la autonomía y del capital social entre las organizaciones que la conforman. La participación ciudadana en las políticas públicas y la consideración de la ciudadanía como un actor relevante y válido es un aporte para la constitución de organizaciones

El proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana tiene ausencias que a juicio de esta investigación constituyen errores que pueden mermar el cambio de disposiciones legales a favor del fortalecimiento real de la sociedad civil. Estos aspectos son que:

- Los *representantes* de las organizaciones de interés público y los de la sociedad civil son designadas o por el Presidente de la República o por los miembros del Consejo.
- No queda clara la diferencia entre la *sociedad civil* y las *organizaciones de interés público*, más allá de que las últimas se ciñen a lo establecido en el título II del proyecto.
- En los documentos discursivos se hacía alusión a la obligatoriedad: institucionalización permanente de la constitución de CSC en los distintos Servicios, mientras que en el proyecto de Ley se señala que los órganos del Estado *podrán establecer CSC*, dejando el margen para no constituirlos.
- Hay una contradicción en el carácter democrático que se le asigna a las asociaciones en general en un artículo y en otro se indica que se pueden organizar de la forma que estimen (APPC 2007: 210).

Esto último nos parece crucial en el futuro del proceso del fortalecimiento de la sociedad civil en Chile, sobre ello se debe seguir trabajando en la respuesta a preguntas que no quedan resueltas tales como: cómo se garantiza la representatividad en las instancias de participación, ¿deben ser democráticas?

En síntesis, podemos concluir que el aporte de la estrategia del Gobierno de Bachelet para el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana pasa por tres aspectos:

1. Nivel discursivo, conceptual-cultural: los principios y fundamentos que ponen a la participación ciudadana central respecto de la calidad de la democracia.
2. Visibilización en la escena pública: al considerar como interlocutor válido y necesario para el diálogo a la ciudadanía – sociedad civil
3. Apertura de espacios para la participación ciudadana en la gestión pública, lo que constituye un incentivo concreto para el fortalecimiento de la sociedad civil.

Y del otro lado de la evaluación, debemos señalar el déficit de estas propuestas para el fortalecimiento de la sociedad civil.

Lo primero, ya mencionado en el análisis, es que hemos concluido en esta investigación que para proyectar desde una política pública fortalecimiento de la sociedad civil deben confluír medidas que apunten a la gobernanza, ya que en ella se validad como actor público y se hace parte responsablemente de su ciudadanía, puede ejercer control ciudadano y ser una contraparte para el Gobierno que favorezca la gobernabilidad, la transparencia y la eficacia en la gestión. Y por otra parte medidas que apunten al capital social, ya que sin este elemento las organizaciones son susceptiblemente débiles ante cambios en su relación con el aparato público; tienen dificultades para formar redes y generar una postura definida frente a temas en discusión. Y las propuestas del Gobierno aportan mucho más a la gobernanza, principalmente al factor de gobernabilidad dentro de ella, que al capital social y la autonomía.

Lo segundo es que, vinculado con lo anterior, se observa que los espacios para la participación que se abren, están altamente controlados por el Estado, ejemplo de ello es que en el mecanismo que más destaca dentro de la participación en la gestión pública, los Consejos de la Sociedad Civil, los *representantes de la sociedad civil* son finalmente designados, lo que no se distancia mayormente de la figura de los Consejos asociados a los distintos Servicios, creados en el último tramo del gobierno de Pinochet.

El tercer aspecto deficitario son los incentivos, nos referimos principalmente a las posibilidades de incidencia de la ciudadanía – sociedad civil en las instancias que se proponen. Volviendo a ejemplificar con los CSC, que se presentan como la instancia de participación de mayor proyección en el tiempo para la participación ciudadana en políticas públicas, ya que son permanentes. Pero estos consejos son limitados a priori a ser órganos consultivos, y si, como lo hacíamos notar, su composición es de representantes de autoridades públicas y *representantes* de la sociedad civil y de las OIP (Organizaciones de Interés Público).

Para el fortalecimiento de la sociedad civil real deben darse procesos de largo alcance en las organizaciones que la componen que escapen a nuestro ángulo de mirada del problema de investigación. Pero desde la perspectiva que tenemos apreciamos que la gobernanza sirve más para la gobernabilidad, es decir, para la legitimación de las políticas públicas y para el mantenimiento del orden social, que para aportar al FSC, ya que sin generación, uso o ejercicio de capital social, la ciudadanía finalmente lo que hace es entregar insumos de “calidad de servicio” al Gobierno (ya que su objetivo es a

lo menos, que los servicios públicos que entrega y las políticas públicas sean atingentes y apropiadas para las necesidades y demandas de la población) y no *incidir* efectivamente, ya que los órganos e instancias que se proponen son a lo sumo de carácter consultivo.

Respondiendo nuestra pregunta de investigación: *¿La estrategia del Gobierno de Michelle Bachelet respecto de la participación ciudadana y la sociedad civil tiende al fortalecimiento de la misma?*

Concluimos que los aportes concretos de la política de Bachelet que influyen en el fortalecimiento, lo hacen principalmente en los niveles de:

- Lo discursivo, conceptual y cultural.
- Gobernabilidad, más que gobernanza, ya que las instancias de participación en las políticas públicas se limitan a la consulta a la ciudadanía sobre materias de específicas que los afectan y de entrega de un servicio público de calidad en el sentido de ciudadano como usuario/ beneficiario.

En respuesta a nuestra hipótesis: *La estrategia del Gobierno de Bachelet respecto de la participación ciudadana y la sociedad civil es contraproducente para el fortalecimiento de la sociedad civil. Ya que favorece una situación de dependencia hacia el Estado y de bajo desarrollo de autonomía y capital social entre las organizaciones de la sociedad civil.*

Confirmamos que las propuestas de la estrategia del gobierno de Bachelet no favorecen la autonomía ni la generación de capital social entre las organizaciones de la sociedad civil. Ahora bien, luego de lo estudiado debemos afirmar que el aporte en términos conceptuales, es decir de cómo se concibe el sentido de la participación ciudadana en relación a la democracia aporta culturalmente al fortalecimiento de la sociedad civil y genera un escenario donde a través de la utilización efectiva de las limitadas instancias de participación ciudadana en políticas públicas, la sociedad civil se organice. Pese a que ya hemos criticado que con instrumentos como los fondos concursables y la falta de incidencia que tiene la participación que se propone, efectivamente se actúa contraproducentemente al fortalecimiento de la sociedad civil.

## Siglas y abreviaturas

- **APPC:** Agenda Pro Participación Ciudadana.
- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- **BM:** Banco Mundial.
- **CEPAL:** Comisión Económica Para Latino América y El Caribe. Agencia de las Naciones Unidas.
- **CLAD:** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- **Comp.:** En referencias bibliográficas. Compilador(a)s.
- **Coord.:** En referencias bibliográficas. Coordinador(a)s.
- **DIPRES:** Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- **DOS:** División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- **Ed.:** En referencias bibliográficas. Editor(a) o editorial.
- **Et al:** En referencias bibliográficas. Se usa cuando los autores de un texto son más de tres.
- **FLACSO:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- **FDSC:** Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil, DOS.
- **FFOIP:** Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público, DOS.
- **GTZ:** Agencia de Cooperación Técnica Alemana.
- **IDH:** Informe de Desarrollo Humano, elaborado por el PNUD.
- **ONGs:** Organismos no Gubernamentales.
- **PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **SEGEOB:** Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- **S/f:** En referencias bibliográficas. Sin fecha, indica que el documento referido no tiene fecha de publicación.
- **S/p:** En referencias bibliográficas. Sin publicar.

## Bibliografía Consultada<sup>65</sup>

- Agurto, I. y Piña, C. (1988) *Las organizaciones No Gubernamentales de promoción y desarrollo urbano en Chile: Una propuesta de investigación*, [En línea] Material programa de discusión, N° 110, abril 1988, Santiago de Chile Ed. FLACSO Chile, disponible en <http://www.flacso.cl/doc/1988/DT/000133.pdf> [Accesado el día 18 de mayo de 2006]
- Aldunate, A. (1989). “La Participación Local y la Oferta Pública” en Garretón, M.A. (ed.) *Propuestas Políticas y Demandas Sociales*. Vol. II. Santiago de Chile. Ed. FLACSO Chile.
- Almarcha, A. et al (1969) *La documentación y organización de datos en la investigación sociológica*, Madrid, Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro. Citado en Valles (1999).
- Anderson, P. (2002) “Force and Consent” en *New Left Review*. N° 17, Septiembre-Octubre, pp. 5-30.
- Arato, A. y Cohen, J. (1999) “La sociedad civil y la teoría social” en Olvera, A. (coord.) *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, Colegio de México.
- Área de Información Ciudadana (2006). *Guía Metodológica 2006. Sistema de Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS)*. [En línea] Santiago de Chile, SEGEOB, DOS, disponible en [http://www.dipres.cl/control\\_gestion/PMG/Guia%20Metodologica%20PMG%20OIRS%202006.pdf](http://www.dipres.cl/control_gestion/PMG/Guia%20Metodologica%20PMG%20OIRS%202006.pdf) [Accesado el día 13 de junio de 2008]
- Bachelet, M. (2005). *Programa de Gobierno. “Estoy Contigo”*. [En línea] Gobierno de Chile, Chile, disponible en <http://www.gobiernodechile.cl/viewNoticia.aspx?idArticulo=22730> [Accesado el día 3 de marzo de 2008]
- Bachelet, M. (2006). “Intervención de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en el lanzamiento de la Agenda pro Participación Ciudadana”. Santiago de Chile. 29 de septiembre de 2006, [CD-Room] en SEGEOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión.
- Bachelet, M. (2008) *Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Agosto, 2008, Santiago de Chile. Presidenta de la República. [En línea], disponible en [http://www.participemos.cl/docs/Instruct\\_pres\\_part\\_ciud.pdf](http://www.participemos.cl/docs/Instruct_pres_part_ciud.pdf) [Accesado el día 2 de septiembre de 2008]
- Barber, B. (2000) *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Ed. Paidós. Capítulo II: “Un lugar para todos: La sociedad civil fuertemente democrática”.
- Berthier, A., (2007) El sistema de Referencias Harvard. En *Conocimiento y Sociedad.com*. [En línea], disponible en

---

<sup>65</sup> Ver “Siglas y abreviaturas” en la siguiente sección.



<http://www.conocimientoysociedad.com/harvard.html> [Accesado el día 8 de septiembre de 2008]

- Banco Mundial. (2001) *¿Qué es el Capital Social?*. [En línea] disponible en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>. Agosto, 2001 [Accesado el día 9 de octubre de 2008]
- CEPAL, Coord. (2000) *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Santiago de Chile [En línea], disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf> [Accesado el día 13 de octubre de 2008]
- CEPAL (2003) *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*. Atria et al (Coord). Santiago de Chile [En línea] CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/11586/P11586.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl> [Accesado el día 16 de octubre de 2008]
- Cohen, J. y Arato, A. (2000) *Sociedad civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica. Primera parte, Capítulo III: "Desarrollo teórico en el siglo XX".
- Congreso Nacional (2001). *Ley n° 19.653*. Fija texto refundido, coordinado y Sistematizado de la ley n° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Chile. [En línea], disponible en <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/191865.pdf> [Accesado el día 17 de junio de 2008]
- De la Maza, G. (2001) "Sociedad Civil y Construcción de Capital Social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?". *Revista Académica Universidad Bolivariana Polis*, Vol. 1, N° 2, 2001. [En línea], disponible en <http://www.revistapolis.cl/2/maza.pdf> [Accesado el día 30 de septiembre de 2008]
- De la Maza, G. (2003) "Sociedad Civil y Democracia en Chile" [En línea] en Panfichi, A. (coord.) *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México. Fondo de Cultura Económica, disponible en [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/39%20Paper%202.pdf](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/39%20Paper%202.pdf) [Accesado el día 3 de mayo de 2006]
- De la Maza, G. (2004) "Políticas públicas y sociedad civil en Chile. El caso de las políticas sociales" *Revista Política primavera*, N° 43 [En línea] Santiago de Chile, Universidad de Chile, pp. 105-148, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/645/64504306.pdf> [Accesado el día 9 de octubre de 2008]
- Diccionario de la Lengua Española (2008) [En línea] Real Academia Española, Vigésima Segunda versión, disponible en <http://www.rae.es/rae.html> [Accesado el día 11 de septiembre de 2008]
- DIPRES (2007a) *Informe Final de Evaluación Programa Participación Ciudadana, Ministerio Secretaría General de Gobierno*, [En línea] Panelistas: Espinoza V. (Coord.), C. Alday, C., Peroni, A, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile. disponible en [http://www.participemos.cl/images/DIPRES/informe\\_final\\_dipres.pdf](http://www.participemos.cl/images/DIPRES/informe_final_dipres.pdf) [Accesado el día 22 de julio de 2008]

- DIPRES (2007b). *Minuta Ejecutiva: Programa Participación Ciudadana*. Santiago de Chile<sup>66</sup>. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.
- Dirección de Prensa (2008a). “Presidenta Bachelet: “Soy una Ferviente Partidaria de la Reforma Municipal””. Comunicado de Prensa. [En línea] Santiago de Chile, jueves 16 de junio de 2008. Presidencia de la República de Chile, Santiago de Chile, disponible en <http://www.prensapresidencia.cl/view/viewFrameComunicado.asp?codigo=7040&articulo=1&tipo=Comunicados> [Accesado el día 13 de julio de 2008]
- Dirección de Prensa (2008b). “Mi elección como Presidenta fue una derrota de la exclusión”. Comunicado de Prensa. [En línea] Montevideo, Uruguay, lunes 7 de julio de 2008. Presidencia de la República de Chile, disponible en [http://www.prensapresidencia.cl/view/viewFrameComunicado\\_ac.asp?codigo=7073&tipo=Comunicados](http://www.prensapresidencia.cl/view/viewFrameComunicado_ac.asp?codigo=7073&tipo=Comunicados) [Accesado el día 14 de julio de 2008]
- Donoso, P. (2008). “Se requieren más espacios en los que la ciudadanía pueda incidir” [En línea] DOS, SEGEOB, Santiago de Chile, miércoles 3 de septiembre de 2008, disponible en [http://www.participemos.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=955&Itemid=1](http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=955&Itemid=1) [Accesado el día 5 de septiembre de 2008]
- DOS (2007a) *Balance de gestión año 2006-2007* [En línea] Santiago de Chile. SEGEOB, disponible en [http://www.participemos.cl/docs/cuenta\\_publica\\_dos\\_2006\\_2007.pdf](http://www.participemos.cl/docs/cuenta_publica_dos_2006_2007.pdf) [Accesado el día 24 de julio de 2008]
- DOS (2007b). *Agenda Pro Participación Ciudadana 2007*. Ed. Atenas. Santiago de Chile [CD-Room] en SEGEOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión. SEGEOB, Gobierno de Chile.
- DOS (2008a). “Agenda Pro Participación Ciudadana. ¡Mejor con participación!” (nota). Santiago de Chile. [En línea] disponible en [http://www.participemos.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=465&Itemid=71](http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=465&Itemid=71) [Accesado el día 10 de julio de 2008]
- DOS (2008b). *Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010* [En línea] Chile. SEGEOB, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, disponible en [http://www.participemos.cl/docs/agenda\\_participativa.pdf](http://www.participemos.cl/docs/agenda_participativa.pdf) [Accesado el día 3 de septiembre de 2008]
- Estévez. F. (2006) “Participación Ciudadana: Un desafío y una demanda del nuevo gobierno” [En línea] Santiago de Chile, DOS, SEGEOB, lunes 21 de agosto de 2006, columna de opinión, disponible en [http://www.participemos.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=438&Itemid=51](http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=438&Itemid=51) [Accesado el día 7 de junio de 2008]
- Estévez. F. (2007) “Apelación al Senado: ¡Votad por la no discriminación!” [En línea] Santiago de Chile, DOS, SEGEOB, martes de 21 de agosto de 2007, columna de opinión, disponible en [http://www.participemos.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=597&Itemid=51](http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=597&Itemid=51) [Accesado el día 7 de junio de 2008]

---

<sup>66</sup>Corresponde al resumen ejecutivo de DIPRES (2007a)

- FDSC (2006). *Actas sesiones 58* (4 de mayo) a la 63 (05 de octubre) [En línea] SEGEGOB, DOS, Consejo Nacional y Consejos Regionales, Santiago de Chile, disponible en [www.portalciudadano.cl/docs/Acta59.doc](http://www.portalciudadano.cl/docs/Acta59.doc) (variando el n° del acta) [Accesado el día 4 de junio de 2008]
- FDSC (s/f a) *Fundamento proyecto de ley sobre Participación Ciudadana*. Santiago de Chile. [En línea] SEGEGOB, DOS, disponible en <http://www.portalciudadano.cl/html/ley1.htm> [Accesado el día 12 de junio de 2008]
- FDSC (s/f b) *Establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos*. Santiago de Chile. [En línea] SEGEGOB, DOS, disponible en <http://www.portalciudadano.cl/html/ley2.htm> [Accesado el día 12 de junio de 2008]
- FDSC (s/f c) *Reseña Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago de Chile. [En línea] SEGEGOB, DOS, disponible en [http://www.portalciudadano.cl/detalle\\_noticia.html?id=128&id\\_seccion=165](http://www.portalciudadano.cl/detalle_noticia.html?id=128&id_seccion=165) [Accesado el día 13 de junio de 2008]
- FFOIP (2008) *Bases Generales de Concurso Público Fondo de Fortalecimiento para Organizaciones de Interés Público 2008*. Santiago de Chile. [En línea] SEGEGOB, DOS, Consejo Nacional y Consejos Regionales, disponible en <http://www.portalciudadano.cl/docs/2008bases.pdf> [Accesado el día 26 de julio de 2008]
- Friedmann<sup>67</sup>, R., De Trazegnies, F. y Dahrendorf, R. (1994) *Democracia y sociedad civil*. Bogotá, Colombia, Fundación Friedrich Naumann. Capítulo II “El rol de la sociedad civil”. De Trazegnies, F. (pp. 78-120).
- Garretón, M. A. (2001) “Igualdad, Ciudadanía, y Actores en las Políticas Sociales” en Franco, R. (coord.) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*. Santiago de Chile, CEPAL, Ed. Siglo Veintiuno.
- Gentes, I. (2004) *Estado del arte de la participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo*, Santiago de Chile. GTZ.
- Gobierno de Chile. (2006a) *Plan regional de Gobierno*, regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O’Higgins, Maule, Bío Bío, Araucanía, Los Lagos, Aysén, Magallanes y Metropolitana. [CD-Room] en SEGEGOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión<sup>68</sup>. Chile.
- Gobierno de Chile. (2006b) *Plan 100 días. 36 medidas, meta cumplida*. Santiago de Chile. [CD-Room] en SEGEGOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión.
- Gobierno de Chile (2006c) *Minuta. Líneas de Política de Agenda Pro Participación Ciudadana*. Resultados esperados al final del Período Hitos 2006 -2007. Santiago de Chile. [CD-Room] en SEGEGOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión.

---

<sup>67</sup> En las citas en el texto sólo se señala el autor principal para facilitar la lectura.

<sup>68</sup> Este material fue realizado en el marco del Programa Democracia Activa, de alianza entre el Gobierno Chile, representado por la SEGEGOB y el Gobierno Alemán, a través de GTZ. Su primera versión corresponde al año 2005 y la segunda es una actualización al año 2007.

- Gobierno de Chile (2006d). *Mensaje presidencial del 21 de mayo*. [En línea] Valparaíso, Chile, disponible en <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=23438&idSeccionPadre=119> [Accesado el día 6 de junio de 2008]
- Gobierno de Chile (2006e). “Chile: progreso para todos y todas. Logros de los primeros seis meses de gobierno”. Santiago de Chile. [CD-Room] en SEGEOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión.
- Gobierno de Chile (2007a). “Chile: logros 2006. Primer año del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet”. Santiago de Chile. [CD-Room] en SEGEOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión.
- Gobierno de Chile (2007b). *Mensaje presidencial del 21 de mayo*. Valparaíso, Chile [En línea] disponible en <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=23437&idSeccionPadre=119> [Accesado el día 6 de junio de 2008]
- Gobierno de Chile (2008a). *Mensaje presidencial del 21 de mayo*. Valparaíso, Chile. [En línea] disponible en <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=23439&idSeccionPadre=119> [Accesado el día 6 de junio de 2008]
- Gorgon, S. (2003) “Ciudadanía y Derechos ¿criterios distributivos? *Serie de políticas sociales N° 70*, Santiago de Chile [En línea] División de Desarrollo Social, CEPAL, disponible en <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/13022/lcl1932-P-E.pdf> [Accesado el día 14 de octubre de 2008]
- Gramsci, A. (1975) *Notas Sobre Maquiavelo, Sobre La Política Y Sobre El Estado Moderno*, México, Ed. Juan Pablos. Citado en Martinelli, J.M. [En línea] “Gramsci. La Revolución Posible”, *Trabajadores N° 63* disponible en [http://www.uom.edu.mx/rev\\_trabajadores/pdf/62/62\\_Jose\\_Maria.pdf](http://www.uom.edu.mx/rev_trabajadores/pdf/62/62_Jose_Maria.pdf) [Accesado el día 11 de septiembre de 2008]
- GTZ y DOS (sin publicar) *Elaboración Manual Metodológico para la Participación Ciudadana en Políticas Públicas*. Encargado a Corporación Participa agosto-diciembre de 2007. Santiago de Chile.
- Habermas, J. (1981) *Teoría de la Acción Comunicativa*. Vol. II. Frankfurt am Main. Citado en Arato y Cohen, 1999.
- Keane, J. (1988) *Democracy and Civil Society: New European Perspectives*, Londres, Ed. Verso. Capítulo 2 “Remembering the Dead”.
- Lagos, R. (2000) *Instructivo Presidencial Sobre Participación Ciudadana*. Santiago de Chile. [CD-Room] en SEGEOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión.
- Lanacion.cl (2007). “Realizan seminario internacional sobre participación ciudadana en las políticas públicas” Santiago de Chile. [En línea] *La Nación*, miércoles 10 de octubre de 2007, disponible en [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias\\_v2/site/artic/20071010/pags/20071010120645.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20071010/pags/20071010120645.html) [Accesado el día 12 de julio de 2008]

- Lundwall, J.M. (2003) "El capital social y su relación con el desempeño de la democracia local y la descentralización exitosa: el caso de Honduras". *Colección Visión de País* 16, Tegucigalpa [En línea] PNUD, disponible en <http://www.revistadesarrollohumano.org/Biblioteca/0151.pdf> [Accesado el día 8 de octubre de 2008]
- Kliksberg, B. (2000) "El Rol del Capital Social y de la cultura en el proceso de Desarrollo", en *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Kliksberg, B. y Tomassini, L. BID. Washington. Citado en Yamana (2001)
- Knack, S y Keefer, P. (1997) "Does social capital have an economic pay-off? A cross country investigation". *Quarterly Journal of Economics*, vol.112, num.4. Citado en Yamana (2001).
- Manor, J. (1999) *Civil Society and Governance: A Concept Paper*. Universidad de Sussex, Sussex, Inglaterra. Editado por el Institute of Development Studies.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class an other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge. Citado en Gordon (2003).
- Mayntz, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" [En línea] CLAD *Reforma y Democracia*. N° 21, Octubre, disponible en <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf> [Accesado el 13 de junio de 2006]
- Ochmann, M. (2004) "Sociedad civil y participación ciudadana" en *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 9, N° 27, pp. 473-489. [En línea] disponible en [http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/rvg/v9n27/art\\_06.pdf](http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/rvg/v9n27/art_06.pdf) [Accesado el 28 de mayo de 2006]
- Paine, T. (1792) *Los Derechos del Hombre* en reedición de Penguin (1982), Londres, pp. 165, 183 y 249. [En línea] Colección de textos históricos, Departamento de Historia Moderna y Contemporánea, Universidad Autónoma de Barcelona, disponible en <http://hipatia.uab.es/bdh/fitxers/paine-1791-92.pdf> [Accesado el 20 de mayo de 2006]
- PNUD (2000) *Informe de Desarrollo Humano en Chile*. "Más sociedad para gobernar el futuro". [En línea] PNUD, Santiago de Chile, disponible en <http://www.desarrollohumano.cl/blanco.htm> [Accesado el 8 de octubre de 2008]
- PNUD (2004) *Informe de Desarrollo Humano en Chile*. "El poder: ¿para qué y para quién?". [En línea] PNUD, Santiago de Chile, disponible en <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/2004/IDH-2004.pdf> [Accesado el 8 de octubre de 2008]
- Portes, A. (1999) "Capital Social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en: J. Carpio el Novacovsky, *De Igual a Igual: El desafío del estado frente a los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires. Citado en De la Maza (2003)
- Putman, R. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey Princeton University Press. Citado en PNUD (2000: 109-152)
- Olivera, P. (2004) "Legislación sobre participación ciudadana. Antecedentes sobre su discusión". *Boletín informativo* N° 8, abril 2004. [En línea] Programa Ciudadanía

Participación y Políticas Públicas. INAP, Universidad de Chile, disponible en <http://www.ciudadania.uchile.cl/leyparticipacion.html> [Accesado el día 12 de mayo de 2008]

- Rodríguez, A. y Winchester, L. (1998) "Ciudades, gobernanza y democracia en América Latina". Rev. *Proposiciones* N° 28, Santiago de Chile. Citado en De la Maza (2003)
- Rodríguez, Ó. et al. (1996) *Sociedad civil para el tercer milenio*. Colombia Ed. FIEL. Capítulo 1: "Teorías sobre la sociedad civil".
- Rojas, D. (2007). "Participación ciudadana es clave para políticas de inclusión". Nota a la intervención de Bachelet en III Encuentro Cívico Iberoamericano en Santiago de Chile. [En línea] *La Nación*, jueves 8 de noviembre de 2007, disponible en [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias\\_v2/site/artic/20071107/pags/20071107223447.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20071107/pags/20071107223447.html) [Accesado el día 12 de julio de 2008]
- Salazar, G. y Pinto, J. (1999) *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Sautú, R. et al (2005) *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires, CLACSO [En línea], disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html> [Accesado el día 1 de octubre de 2008]
- Teun, A. (2000) "El estudio del discurso" en Van Dijk TA (comp.). *El discurso como estructura y proceso*, Barcelona, Ed. Gedisa, pp.21-65.
- Tomassini, L. (1993) *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Serie de monografías del BID. Washington D.C. BID.
- Touraine, A. (1978) *Las Sociedades Dependientes: ensayos sobre América Latina*, México. Siglo Veintiuno.
- Valles, M. (1999) *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. España, Ed. Síntesis.
- Vidal, P. (2008) "Para una crítica de la sociedad civil en Chile: una mirada a la historia y algunas de las políticas públicas". *Revista Mad* (Magister de Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile) N° 18, mayo de 2008, pp. 57-96 [En línea], disponible en [http://www.revistamad.uchile.cl/18/vidal\\_04.pdf](http://www.revistamad.uchile.cl/18/vidal_04.pdf) [Accesado el día 11 de septiembre de 2008]
- Woolcock, M. (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, N° 2. Citado en Atria (CEPAL, 2003)
- Yamada, G. (2001) *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*. Santiago de Chile, BID, septiembre de 2001 [En línea] disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/POVRPFCS.pdf> [Accesado el día 6 de octubre de 2008]

## ANEXOS

### Glosario básico

En este glosario se presentan las definiciones que se utilizan a lo largo del análisis crítico que comprende esta sección.

- Ciudadanía: Se refiere a la sociedad de una nación en términos amplios, ya que se reconoce a cada una de las personas que habitan un país como sujetos de derecho, sin distinción alguna.
- Empoderamiento: este concepto es considerado en dos ámbitos, el primero es como proceso y el segundo como atributo. Como proceso se entiende como el tránsito entre una situación inicial, en contexto de democracia, donde la persona es sujeto de derecho *per se* a la situación donde la persona está conciente de esos derechos, los exige y cuenta con los medios para que ese reclamo sea efectivo, es decir que progresivamente a obtenido cuotas de poder que le corresponden como ciudadano(a). Es decir que el sentido como proceso implica un conflicto, ya que en el estado actual de la conformación de los gobiernos el poder político se encuentra concentrado en esferas reducidas, en cúpulas de poder, por ende, para que quienes tienen menos poder lleguen a tener más, esta cúpula debe perder-ceder parte de este poder. Por otra parte, el empoderamiento como atributo se refiere a la propiedad observable del poder obtenido y ejercido por espacios o grupos de la ciudadanía, donde hablamos de personas o grupos empoderados.
- Estado: se refiere a la entidad que en un sentido amplio comprende a todo(a)s los que integramos un territorio y en un sentido legislativo a los tres poderes que le constituyen y que teóricamente se deben a la ciudadanía que les ha delegado las tareas respectivas de gobernar, legislar y juzgar.
- Gobierno: Se refiere al Poder Ejecutivo, normalmente se utilizará este término para referirse a un todo, asumiendo que hay diversas realidades y posturas dentro de los distintos Servicios que lo componen, pero que éstas se someten al liderazgo central del (la) Presidente de la República.

- **Gobernanza:** Tal como lo señala De la Maza (2003), la gobernanza se refiere a la gobernabilidad democrática en un sentido amplio, más allá de las instancias de gobierno.

*Consideramos el ejercicio del poder, la gobernanza, no como un atributo exclusivo de los gobiernos, sino también perteneciente a la sociedad y el mercado. Por tanto la manera en que el sistema resuelve conflictos sociales y la subsiguiente distribución de sus costos y beneficios, dependen tanto del régimen político como del proceso de toma de decisiones y de la capacidad de ese régimen para implementar y ejecutar las decisiones. Esto implica que la distribución final de los costos y beneficios entre los actores del mercado, el estado y la sociedad civil depende de como gobernamos, y de la distribución del poder entre esas tres esferas. (Rodríguez y Winchester, 1998: 87)*

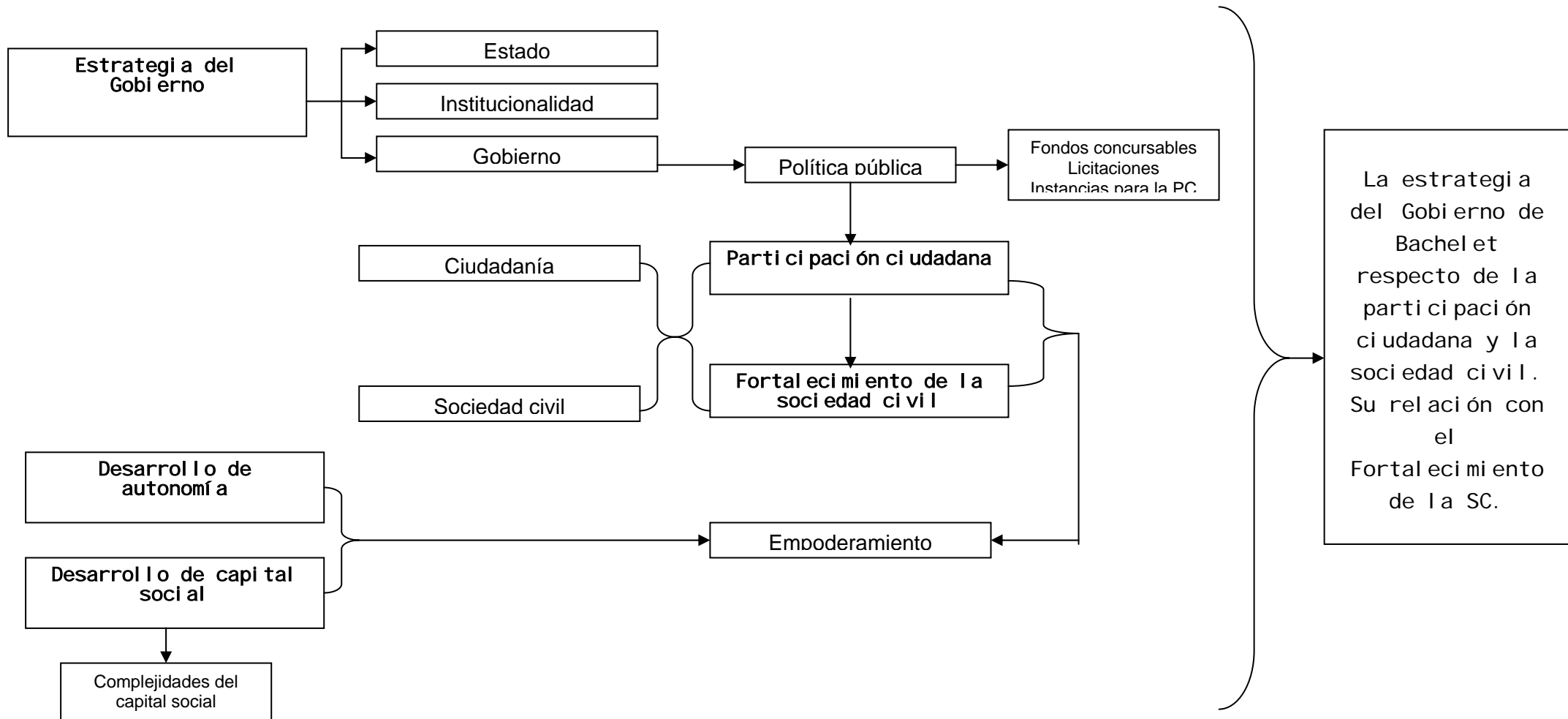
- **Institucionalidad:** se refiere al contexto de posibilidad dado respecto de aspectos legales permanentes, es decir las leyes y normas desde la Constitución hasta las que rigen los distintos Servicios, sin considerar los reglamentos que pueden variar de acuerdo a las autoridades de turno, como los jefes o directores de Servicios.
- **Participación ciudadana:** se refiere a la participación en el ámbito de lo público, es decir de lo que compete a la sociedad de forma amplia, pese a que ciertos ámbitos de la participación convoquen por razones de interés particular a grupos determinados de la población. Se distingue de la participación en general y de la participación social, referida al espacio de lo privado practicado de forma colectiva. Estas definiciones ameritan breves ejemplos para aclarar la distinción. Cuando las personas u organizaciones buscan incidir en el ámbito de lo público se está frente a participación ciudadana, esta puede o no ser efectiva, ese es un aspecto a evaluar. Ésta se lleva a cabo dentro de instancias que deben estar definidas en cuanto alcances (efectos), temporalidad y objetivos, por ejemplo una evaluación a un programa de gobierno. En cambio, cuando las personas o grupos participan en instancias como un colectivo cultural estamos frente a participación social.
- **Política pública:** se refiere al conjunto de actos u omisión de los mismos que el gobierno realiza respecto de temas, áreas o problemas públicos determinados. Una política pública surge como respuesta ante un problema público y tiene un carácter político, ya que las distintas reacciones al problema implican decisiones que dejarán a ciertos grupos como ganadores y otros como perdedores, generándose en su proceso una pugna entre intereses.



- **Sociedad Civil:** Se refiere al conjunto de personas que conforman un cuerpo compuesto por organizaciones que tienen un interés propio en relación al interés público, es decir, que están referidas a lo público.

## Mapa conceptual

El mapa conceptual que se presenta es la estructura lógica que orienta el análisis, su orden se basa en la hipótesis de esta investigación: “La estrategia del Gobierno para el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana en Chile es contraproducente, ya que propende a una situación de dependencia hacia el Estado y de bajo desarrollo de autonomía y capital social entre las organizaciones de la sociedad civil” y en las definiciones del glosario.



## **Listado de documentos seleccionados para el Análisis**

Las referencias completas de estos documentos se encuentran en la bibliografía. Se han ordenado de acuerdo a los tipos de documentos y numeración asignados en el análisis para facilitar la revisión del mismo.

### **Planes y programas**

1. Bachelet, M. (2005). *Programa de Gobierno. "Estoy Contigo"*. Gobierno de Chile.
- 2 – 14. Gobierno de Chile (2006). *Plan regional de Gobierno*, regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío Bío, Araucanía, Los Lagos, Aysén, Magallanes y Metropolitana.
15. Gobierno de Chile. (2006a). *Plan 100 días. 36 medidas, meta cumplida*. Santiago de Chile.
16. DOS (2007b). *Agenda Pro Participación Ciudadana 2007*. Ed. Atenas. Santiago de Chile [CD-Room] en SEGEGOB-GTZ (2007), *Navegando por la Participación*, segunda versión. SEGEGOB, Gobierno de Chile.
17. DOS (2008b). *Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010*, Chile. SEGEGOB, Gobierno de Chile.

### **Nota Web**

18. DOS (2008a). "Agenda Pro Participación Ciudadana. ¡Mejor con participación!" (nota).

### **Balances y cuentas públicas**

19. Gobierno de Chile (2006e). *Chile: progreso para todos y todas. Logros de los primeros seis meses de gobierno*. Santiago de Chile.
20. Gobierno de Chile (2007a). *Chile: logros 2006. Primer año del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet*. Santiago de Chile.
21. DOS (2007a) *Balance de gestión año 2006-2007*, Santiago de Chile. SEGEGOB.

### **Discursos y declaraciones**

22. Gobierno de Chile (2006d). *Mensaje presidencial del 21 de mayo*. Valparaíso, Chile.
23. Gobierno de Chile (2007b). *Mensaje presidencial del 21 de mayo*. Valparaíso, Chile.
24. Gobierno de Chile (2008a). *Mensaje presidencial del 21 de mayo*. Valparaíso, Chile.
25. Bachelet, M (2006). "Intervención de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en el lanzamiento de la Agenda pro Participación Ciudadana". Santiago de Chile. 29 de septiembre de 2006.

- 26.** Rojas, D. (2007). "Participación ciudadana es clave para políticas de inclusión". Nota a la intervención de Bachelet en III Encuentro Cívico Iberoamericano en Santiago de Chile. *La Nación*, jueves 8 de noviembre de 2007.
- 27.** Lanacion.cl (2007). "Realizan seminario internacional sobre participación ciudadana en las políticas públicas" Santiago de Chile. *La Nación*, miércoles 10 de octubre de 2007.
- 28.** Dirección de Prensa (2008b). "Mi elección como Presidenta fue una derrota de la exclusión". Comunicado de Prensa. Lunes 7 de julio de 2008. Montevideo, Uruguay. . Presidencia de la República de Chile.
- 29.** Dirección de Prensa (2008a). "Presidenta Bachelet: "Soy una Ferviente Partidaria de la Reforma Municipal"". Comunicado de Prensa. Jueves 16 de junio de 2008. Santiago de Chile. Presidencia de la República de Chile.
- 30.** Estévez. F. (2006) "Participación Ciudadana: Un desafío y una demanda del nuevo gobierno", Santiago de Chile, DOS, SEGEOB, lunes 21 de agosto de 2006, columna de opinión.
- 31.** Estévez. F. (2007) "Apelación al Senado: ¡Votad por la no discriminación!" Santiago de Chile, DOS, SEGEOB, martes de 21 de agosto de 2007, columna de opinión.
- 32.** Donoso, P. (2008). "Se requieren más espacios en los que la ciudadanía pueda incidir", DOS, SEGEOB, Santiago de Chile, miércoles 03 de septiembre de 2008.

#### Minutas e instructivos

- 33.** Gobierno de Chile (2006b). *Minuta. Líneas de Política de Agenda Pro Participación Ciudadana*. Resultados esperados al final del Período Hitos 2006 -2007. Santiago de Chile.
- 34.** Bachelet, M. (2008) *Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Agosto, 2008, Santiago de Chile. Presidenta de la República.
- 35.** DIPRES (2007b). *Minuta Ejecutiva: Programa Participación Ciudadana*. Santiago de Chile. Ministerio De Hacienda.

#### Aspectos normativos

- 36.** Congreso Nacional (2006). *Ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades* (modificada por el DFL-1. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado). Título IV de la Participación Ciudadana.
- 37.** FDSC (s/f a) *Fundamento proyecto de ley sobre Participación Ciudadana*. SEGEOB, DOS.
- 38.** FDSC (s/f b) *Establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos*, SEGEOB, DOS
- 39.** Congreso Nacional (2007) *Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión pública*. Última versión, aprobada en octubre de 2007 en la Cámara de Diputados.

**40.** FDSC (s/f c) *Reseña Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, SEGEGOB, DOS.

Bases concursos

**41.** FFOIP (Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público) (2008) *Bases Generales de Concurso Público Fondo de Fortalecimiento para Organizaciones de Interés Público 2008*, SEGEGOB, DOS, Consejo Nacional y Consejos Regionales.

Orientaciones metodológicas

**42.** Área de Información Ciudadana (2006). *Guía Metodológica 2006. Sistema de Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS)*. Santiago de Chile, SEGEGOB, DOS

Actas Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil – DOS

**43 – 48.** FDSC (Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil) (2006). *Actas sesiones 58 (4 de mayo) a la 63 (05 de octubre)*, SEGEGOB, DOS, Consejo Nacional y Consejos Regionales.

Evaluaciones externas

**49.** DIPRES (2007a) *Informe Final de Evaluación Programa Participación Ciudadana*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Panelistas: Espinoza V. (Coord.), C. Alday, C., Peroni, A, Ministerio del Hacienda.

**Ejemplo Análisis de documentos detallado**

Nº	Nombre doc.	Fecha (mes, si figura)	Fecha (Año)	Autor(a)	Oficial Gob/ *prensa..	Tipo de documento	Extensión (páginas)	Formato
1	Programa de Gobierno "Estoy Contigo"	octubre	2005	Bachelet, Michelle	Campaña	Planes y programas	102	pdf.

<b>Concepto(s) de participación ciudadana</b>	de	1.p80: la pertinencia de las políticas públicas se vincula con la participación ciudadana
<b>Concepto(s) sociedad civil</b>	de	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concepto de sociedad civil asociado a organizaciones que trabajan temas de interés público: *p20: empleo; *p32 integración de los más pobres; *p.52: integración digital (<u>sociedad civil distinta del sector privado y del gobierno</u>); *p.65: apoyo a iniciativas de la sc en prevención de delito; *p.84: no discriminación; *p.91: DDHH (participación en Programa Nacional de DDHH); *p101: RRII (ampliar visión de la Cancillería)</li> <li>2. <u>Calidad de la DEMOCRACIA</u>: *p73: "se requiere de una sociedad civil capaz de canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades ciudadanas". **p.80: "una sociedad civil fuerte es condición necesaria para una democracia fuerte y desarrollada" //</li> <li>3. p.83 *(Descentralización: Localidad) "La sociedad civil tiene domicilio: está en el barrio, en la comuna, en la región". //</li> <li>4. p.93: " sociedad civil indígena" (subgrupo de sociedad civil) /</li> </ol>
<b>Concepto(s) ciudadanía</b>	de	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. p.80: ciudadanos comprometidos: sintonía entre necesidades y construcción de bien común.</li> <li>2. p.81: "sin información pública y objetiva no hay ciudadanía posible".</li> <li>3. "Ciudadanía": se usa para referirse a la población, a la gente: no se asocia a lo "cívico", sólo en el caso cuando con ciudadanía se quiere referir a la importancia de prender lo cívico en la educación.</li> <li>4. p74: "Crear en la democracia implica promover una ciudadanía informada, empoderada y activa en los asuntos públicos".</li> <li>5. p76 (sobre la reforma del Estado) "De la ciudadanía emana el poder de las autoridades, sus mandatos políticos y los recursos que utilizan para cumplirlos. El Estado está para servir a la ciudadanía y no a la inversa"</li> <li>6. p76: la ciudadanía le encomienda objetivos al Estado.</li> <li>7. p74: la relación entre un ciudadano y un Servicio Público es de ejercicio de derecho.</li> </ol>
<b>Diagnóstico sobre participación</b>	sobre	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. p80. Es indispensable "renovar el compromiso por un diálogo franco y abierto entre los ciudadanos y sus autoridades"</li> <li>2. p81: "Para contar con ciudadanos activos, partícipes y responsables se requiere dotarlos de la información necesaria".</li> </ol>

<p><b>ciudadana, sociedad civil y ciudadanía</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. p84 "Los mecanismos de participación ciudadana en las comunas dependen demasiado de la voluntad de los alcaldes".</li> <li>4. p79: "Un ciudadano tiene derecho a conocer las políticas que lo afectan y la información que las respalda, ya sea a nivel comunal, regional o nacional".</li> <li>5. *p80. (Partidos Políticos): Las democracias consolidadas basan su éxito en instituciones transparentes y partidos políticos fuertes que actúan como verdaderos mecanismos de intermediación entre la sociedad y el Estado"</li> <li>6. p84: se requiere de las municipalidades para el nuevo trato ciudadano, ya que ésta es la instancia más cercana que media entre la ciudadanía y el Estado.</li> </ol>
<p><b>Solución(es) ante los diagnósticos</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. p80 (requisito para renovar compromiso: calidad democracia) "Las múltiples OSC se constituyan en la base del poder social, contribuyan a la defensa de los intereses de la mayoría, estimulen las formas de participación ciudadana y aporten propuestas en la formulación de políticas públicas".</li> <li>2. p94: fomento a las distintas expresiones culturales con "amplia participación ciudadana en la definición de planes e instrumentos".</li> <li>3. p74 (iniciativa pop de ley): "Nuestro objetivo será superar la brecha entre la política y la ciudadanía, contribuir a la creación de capital social y fortalecer los procesos de decisión democráticos en el país".</li> <li>4. p74: "la satisfacción el usuario como el indicador más importante de una gestión correcta."</li> <li>5. p78 Las autoridades deben rendir cuentas a la ciudadanía, ya que le son servidores (p79) *son principios de la soberanía popular (p79).</li> <li>6. p79: "Haremos efectivo el derecho al acceso a la información en todos los organismos del Estado"</li> <li>7. p.73 (calidad de la democracia) "Una sociedad civil vibrante, participante y empoderada, que interactúa con un Estado acogedor y receptivo a las ideas emanadas de la sociedad".</li> </ol>
<p><b>Estrategia(s) FSC</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. p80. Renovar el compromiso público con los ciudadanos a través de <b>audiencias ciudadanas</b></li> <li>2. p80. Incentivar <b>cabildos comunales</b> en los municipios, receptores de la cta. pública semestral y planes estratégicos comunales (voz)</li> <li>3. p81: institucionalizar consultas en diseño pp. -- p81: <b>minutas de posición</b>: propuestas de política pública a la ciudadanía.</li> <li>4. p81: proceso de participación ciudadana para <b>SNi</b> proyectos regionales.</li> <li>5. p81: incentivar participación ciudadana en el <b>SEIA</b>.</li> <li>6. p81: obligatoriedad participación ciudadana en "procesos <b>fijación precios servicios públicos</b> de telecomunicaciones, electricidad y sanitarios".</li> <li>7. p81: apoyar iniciativas legales de <b>AIP</b> -- p81: simplificación de información pública.</li> <li>8. p75 "incentivaremos la <b>iniciativa popular de ley</b> en todos aquellos ámbitos que no sean de la exclusiva del Presidente. de la República... <i>El ciudadano tendrá las mismas facultades legislativas que sus representantes, diputados o senadores</i>".</li> <li>9. p77: <b>Defensor Ciudadano</b>: "con facultades para recibir y procesar reclamos del público respecto de deficientes servicios prestados por las instituciones públicas".</li> <li>10.p84: <b>Presupuestos participativos</b> para "que la voz de la ciudadanía se exprese" sobre las prioridades de asignación de recursos regionales.</li> <li>11.*** (respecto de la PC) 2.p81 "Promoveremos, respecto de servicios esenciales para la ciudadanía, la generación</li> </ol>

	periódica de (1) <b>encuestas</b> de calidad de servicio, (2) <b>evaluaciones</b> públicas de cumplimiento de estándares y (3) rankings de <b>satisfacción de usuarios</b> ". ( <i>instrumentos que materializan el concepto de participación ciudadana</i> )
<b>¿Qué implican estas propuestas?</b>	Los instrumentos en negrilla materializan el concepto de participación ciudadana que se tiene. Mezcla entre visión de usuario: calidad del servicio, etc. y ciudadano(a) como sujeto de derecho: en lo medular del discurso pesa más la segunda. **Las propuestas se pueden dividir de acuerdo a sus implicancias en esta materia en 3 (de menor a mayor efecto) a) calidad de servicio, b) AIP y c) participación en diseño de políticas públicas (cabildos, minuta de posición, presupuestos participativos)
<b>¿Las propuestas tienen relación con la Gobernanza?</b>	Sí, en las propuestas relacionadas con la participación en el diseño de política pública (cabildos comunales, consulta a la ciudadanía de propuestas de política pública través de minutas de posición, iniciativa popular de ley y presupuestos participativos a nivel local). Estas propuestas se inscriben dentro del modelo de la gobernanza moderna (Mayntz, 2001). Quedando pendiente el carácter autónomo de las corporaciones que participan en estos procesos. También se observa influencia importante de las propuestas desde la gobernanza moderna (Mayntz, 2001) <sup>69</sup> en las definiciones generales de las características que debe tener el Estado, la sociedad civil y los ciudadanos para alcanzar una democracia fuerte y desarrollada. Especialmente en que las autoridades políticas deben estar legitimadas; en la referencia a la importancia del fortalecimiento del rol de los partidos políticos y la visión de la sociedad civil como constituida por actores organizados y con autonomía relativa.
<b>¿Las propuestas tienen relación con el capital social?</b>	1. *(p.74) características que se buscan de la ciudadanía: empoderada,(lo que implica creer en la democracia) --> *objetivo: creación de capital social (sol) 2. *(p80) que las OSC se constituyan en base al poder social ( <i>capital social?</i> ). Éstas son las definiciones, pero en las propuestas (soluciones y estrategias) no se observan aportes al desarrollo de capital social.
<b>¿Generan autonomía?</b>	1. Respecto de la sociedad civil vista como organizaciones que trabajan temas de interés común, se entre lee que sus organizaciones son asumidas como autónomas 2. respecto de la ciudadanía: ...
<b>¿Son efectivas respecto del FSC?</b>	Se observa aporte al FSC en los espacios para la participación en el diseño de políticas públicas por parte de la sociedad civil (cabildos comunales, consulta a la ciudadanía de propuestas de política pública través de minutas de posición, iniciativa popular de ley y presupuestos participativos a nivel local), especialmente la instancia directa frente a la minuta de posición, aporta al fortalecimiento de la sociedad civil, en tanto ésta se ve incentivada a organizarse y generar una opinión para ser considerada en el diseño en cuestión.
<b>¿Qué implicancias tienen para la relación Estado - sociedad civil?</b>	Se abren más espacios para el diálogo, pero se mantienen amplios espacios sin propuestas concretas (estrategias) para la participación, por ejemplo, en políticas públicas, sólo se presenta un mecanismo para participar en el diseño, sin dar ninguna garantía de la incidencia que esa participación tendrá en el resultado. Desincentivando la participación al ser incierta su efectividad. "Se avanza, pero poco"
<b>Conclusiones/ ideas</b>	El concepto de sociedad civil se asemeja al que se ha consensuado en esta investigación, pero el de ciudadanía tiene un

<sup>69</sup> Ver cuadro Requisitos gobernanza moderna ideal (pág. 51)



	<p>carácter menos político que el que hemos planteado y el de participación ciudadana refleja la limitación práctica que se da a los anteriores, quedando reducida en las propuestas a la consulta por calidad del servicio entregado por el Estado y aspectos similares. El mayor aporte del programa de gobierno en cuanto al FSC es el espacio que se abre para la participación en el diseño de políticas públicas a través de la respuesta a la minutas de posición del Gobierno. Y en menor medida con los presupuestos participativos a nivel local y los cabildos comunales.</p>
--	--