



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

# **Fundamentos de la participación de Red Calle en la política pública para Personas en Situación de Calle**

Memoria para optar al Título Profesional de Sociólogo

Edison Márquez Neira

Profesor Guía: Rodrigo Baño

Santiago, Octubre de 2011

## **INDICE**

Presentación	.....1
Resumen	.....1
Capítulo 1: Problema de Investigación	.....2
Capítulo 2: Marco Teórico de Análisis	.....6
Capítulo 3: Análisis de la Información	.....29
Capítulo 4: Análisis Integrado	.....42
Capítulo 5: Conclusiones	.....52
Capítulo 6: Bibliografía	.....58
Capítulo 7: Anexo Metodológico 1	.....61
Capítulo 8: Anexo Metodológico 2	.....71

## AGRADECIMIENTOS

La realización de esta memoria de título no fue para nada fácil, contribuyendo a su logro varias personas, algunas de manera más directa, quienes conscientemente sabían que apoyaban su realización (muchas veces a través de conversaciones), otras de manera indirecta, las cuales, quizás, nunca supieron que fueron cómplices de ciertas ideas.

Entre ellos, destacan especialmente los miembros de mi familia. Papá, Edison, tu impulso constante hasta el último día fue un motor esencial. A pesar de los regaños, siempre estuviste ahí con esa palabra o mensaje de esperanza, fuerza y apoyo. Mamita, Laly, tu inmenso cariño y preocupación me levantaron en los momentos de flaqueza. Saber que ya no estarás más preocupada por la tesis me pone feliz. Y tío Javier, gracias por tu espacio, tiempo y paciencia. A pesar de los desencuentros, también fuiste parte importante de esta meta. ¡Al fin terminó!

Junto con ellos, personas que me acompañaron en los momentos de éxtasis y en los de desaliento: amigos de la vida (Felipe, Aaron, Danilo), amigos de la Universidad (Lalo, Camilo, Nico, Mónica), amigos de CRANEO (Guille, Simón, Jano, Seba, Elías, Gonza, Michel), amigos del colegio (Figo, Charola), familia cercana y no tan cercana (entre ambos, Jessica, Jean, Cherrito, Andrés, Nakor y primos) y personas importantes emocionalmente que sufrieron en parte las consecuencias de este proceso (Joanna, Mauri), a todos ellos... gracias.

Mención especial merece el profesor Rodrigo Baño, de quién me siento sumamente agradecido por su orientación, comprensión, clarificación y apoyo. Es más, quedé gratamente sorprendido por su aliento constante. Junto a los seres más cercanos y queridos, él para mí fue un pilar esencial para el logro de esta memoria... muy importante.

De igual manera, quiero hacer mención a todos los amigos de y en torno al mundo de la calle (Hogar de Cristo, Corporación Nuestra Casa, Revolución Kallejera), quienes vieron surgir la motivación por esta tesis y quienes me apoyaron tanto con ideas como con palabras de ánimo.

Por último, agradecer a los entrevistados de esta memoria, quienes gustosamente participaron con su visión sobre el tema.

A todos ustedes... ¡gracias!

## **Presentación**

El siguiente documento contiene la Memoria para optar el Título Profesional de Sociólogo.

El autor se abocó a investigar el proceso de la política pública para Personas en Situación de Calle que se diseñó dentro del año 2006. En tal proceso participaron las Personas en Situación de Calle, una Red de Organizaciones Sociales que trabajaba con ellas -Red Calle- y el Ministerio de Planificación y Cooperación –MIDEPLAN.

En el capítulo 1 se tratará el problema de investigación. En el capítulo 2 se revisará el marco teórico de análisis. Luego, en el capítulo 3 y 4 se hará el análisis de la información, mientras que en el capítulo 5 se revisarán las conclusiones. Por último, en el capítulo 6 se dará cuenta de la bibliografía, para finalizar con los anexos metodológicos en los capítulos 7 y 8.

Para hacer más fluida la lectura de cada capítulo se optó por utilizar siglas en relación a las palabras más utilizadas. Estas son las siguientes:

CHSOL: Sistema de Protección Social Chile Solidario

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Cooperación

MT: Mesa Técnica

ONG: Organización No Gubernamental (designación tipo para atender a las organizaciones miembro de RC)

RC: Red Calle

RK: Revolución Kallejera

PSC: Personas en Situación de Calle

## **Resumen**

Se realizó un estudio de caso en el marco de las actuales relaciones entre Estado y sociedad civil, a través del análisis de la participación que tuvieron una red de ONG (Red Calle) en el diseño de la política pública para personas en situación de calle, revisando especialmente los fundamentos de tal participación. Entre los factores analizados como fundamentos de tal participación se consideraron tanto aspectos propios de Red Calle y de las ONG que formaron parte de ella (aspectos políticos y técnicos de Red Calle), junto con factores asociados al aparato estatal (considerados a través de MIDEPLAN).

## **Capítulo 1: Problema de Investigación**

La siguiente investigación analiza el proceso social que entablaron las *personas en situación de calle* (PSC)<sup>1</sup>, las ONG que trabajan con ellas<sup>2</sup> y el Gobierno de Chile, a través de MIDEPLAN<sup>3</sup>, con el objetivo de participar en el diseño de la política pública para las PSC.

Los antecedentes más próximos de este proceso de participación se remontan a junio de 2003, cuando un conjunto de ONG-PSC<sup>4</sup> deciden articularse y emprender acciones colectivas con el objeto de conseguir mayores logros en función de la inclusión de las personas en situación de calle. De acuerdo a los principios esbozados en su Misión, pretenden “hacer visible el tema de las personas en situación de calle, promover estrategias conjuntas de integración y mejoramiento de su calidad de vida, en las que participen el gobierno y la sociedad civil en general...” (Red Calle, 2008: 48). Al mismo tiempo, se autodenominan Red Calle (RC)<sup>5</sup>.

El día 18 de agosto de 2003 marca el hito de las acciones emprendidas posteriormente por RC. En aquella ocasión, RC interpela al Gobierno en un acto público en celebración del Día de la Solidaridad, consiguiendo el compromiso de realizar un Censo de las PSC y su incorporación al Programa Chile Solidario (CHSOL). El mismo año, realizan un catastro piloto en la comuna de Estación Central, siendo en 2005 (29 de julio) cuando finalmente se realiza el Primer Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle<sup>6</sup>.

A partir de estas demandas, RC continuó con una serie de acciones en favor de las PSC, aunque recién en 2006 los actores involucrados<sup>7</sup> conforman una mesa de trabajo (Mesa Técnica; MT), la cual desemboca en el “Programa Calle”, ejecutado desde diciembre de 2006 hasta la fecha por las ONG miembros de RC y dirigido por MIDEPLAN<sup>8</sup>.

A pesar que este escenario no plantea algo problemático en primera instancia, si lo miramos más detenidamente podremos darnos cuenta de ciertos aspectos que sí merecen especial

---

<sup>1</sup> Se abreviará “personas en situación de calle” por medio de la sigla PSC, para hacer más fluida la lectura del documento, dada la frecuencia con que nos remitiremos a ellas. Remitir, en caso de dudas, al apartado de Presentación, donde se señalan las siglas utilizadas en la investigación.

<sup>2</sup> La sigla ONG traduce la expresión “organizaciones no gubernamentales”. Respecto a las ONG que trabajan con personas en situación de calle, se hablará de ellas mediante la sigla ONG-PSC. Son las mismas razones esgrimidas respecto a las personas en situación de calle-PSC lo que avala éste proceder.

<sup>3</sup> MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación del Gobierno de Chile.

<sup>4</sup> ONG vinculadas a las PSC.

<sup>5</sup> Las siguientes ONG eran parte de Red Calle al año 2008: Comunidad Cristo de la Calle, Corporación Moviliza, Corporación Nuestra Casa, Fundación Gente de la Calle y Fundación Hogar de Cristo. Otras tantas participaron desde el año 2003, pero estas han sido las protagonistas, especialmente para el caso de nuestro trabajo. Se hablará de Red Calle o de ONG-PSC indistintamente.

<sup>6</sup> Los resultados y metodología del Catastro pueden verse en MIDEPLAN 2005.

<sup>7</sup> A las ONG en cuestión y al Gobierno de Chile, desde MIDEPLAN, se suma una organización creada desde las mismas personas en situación de calle, denominada Revolución Kallejera (RK). Juntos, son los que participan del diseño de la política pública para PSC.

<sup>8</sup> Con el correr de los años, se sumaron otras ONG a la ejecución del programa (que no formaban ni formaron parte de Red Calle), al igual que algunas municipalidades. De igual modo, se extendió a más regiones del país. Para más detalles que caracterizan la política pública, ver Red Calle, 2008:18-25.

atención y estudio.

En primer lugar, ni el surgimiento de RC, ni su posición en favor de las PSC, ni su participación en la MT, son hechos autoevidentes. No se entiende fácilmente cómo un grupo de cinco ONG, con experiencia previa respecto al trabajo con PSC, deciden reunirse y abogar en favor de las PSC<sup>9</sup>. El por qué las ONG deciden adoptar tal decisión revela, preliminarmente, dos aspectos: la ausencia de una organización propia desde las mismas PSC, ante lo cual se justifica el surgimiento de RC, y la ausencia de políticas públicas para esta población, lo que justifica demandar públicamente en favor de las PSC.

Pero aún así, el surgimiento de RC no deja de ser problemático, pues surge y se amplía a partir de ONG que son diversas entre sí. Hogar de Cristo era una ONG grande, antigua, institucionalizada, formal, profesionalizada, de raíz católica, mientras que el resto eran pequeñas, recientes, sólo algunas con personalidad jurídica, poco profesionales, sustentadas fuertemente en el voluntariado, laicas algunas, cristianas otras, etc. Además, RC surge e inmediatamente asume como rol la defensa de las PSC, o sea, asume una función de representación sin mediación alguna de procesos de mandato, elección o consulta a las PSC.

Por otra parte, la situación de las PSC no era algo conocido objetivamente para esa época. Sólo a partir del 2005 se tienen datos oficiales respecto de las PSC, lo cual manifiesta que para entonces las ONG sólo poseían un conocimiento práctico respecto de aquellas. Aún así, este conocimiento posteriormente se corrobora, pues en 2005 se constatan varias de las características que las ONG ya contemplaban para la población en calle. Si inicialmente la decisión de conformar un ente que abogue por las PSC se sustentó en aquel conocimiento práctico, la confirmación posterior sólo hizo que se reforzara la idea de RC: se constató la presencia de una población con numerosas necesidades, a la vez que la nula existencia de organizaciones y acciones por parte de las PSC como grupo colectivo. Lo primero justificaría la orientación en defensa de las PSC (presentan una variedad de necesidades), mientras que lo segundo el carácter de ente representativo ante la ausencia de organizaciones propias (y la poca posibilidad de creación de algo similar en el corto plazo).

Como dijimos, las reivindicaciones a favor de las PSC también revelan parte del escenario de aquel entonces. Revelan que las necesidades de las PSC son muchas, que este grupo no tiene como defenderse o reivindicar demandas, pero también que no existe una respuesta pública respecto al tema. Solo conocemos que a ese entonces el gobierno de Chile, a través de MIDEPLAN, había lanzado un nuevo plan de superación de la extrema pobreza (Chile Solidario, a través del Programa Puente), que se implementaba con una metodología nueva y que excluía a las PSC, pues sólo contemplaba a aquellos que calificaban como indigentes. También, conocemos que paulatinamente la administración estatal apunta hacia una “modernización” y que toda intervención administrativa exige el cumplimiento de determinados resultados evaluados objetivamente.

Por otro lado, tampoco conocemos por qué MIDEPLAN, luego de unos años de relación

---

<sup>9</sup> RC no se conforma inicialmente con las cinco ONG que luego serán partícipes de la MT, pero el sentido de la idea se mantiene a pesar de esto.

con RC, decidió generar una política pública para PSC y le abrió las posibilidades de participación. No sabemos si esto lo hizo por una presión constante de RC, si lo hizo para responder a opciones propias, o por otras razones.

El escenario que rodea a la política pública, de parecer algo simple, se revela como complejo y problemático. Ahora, a partir de estas breves reflexiones, no sólo nos encontramos con las PSC, con RC y con MIDEPLAN, sino que con sujetos determinados. Respectivamente, nos encontramos con un sujeto pasivo, con un sujeto representante y con un sujeto administrativo sometido a diversos cambios internos.

Este escenario, en síntesis, conforma una situación sociopolítica que circunscribe y condiciona la relación que entablarán estos tres actores dentro del proceso de la política pública para PSC. La situación problema de la investigación, entonces, está dada por tal situación sociopolítica que enmarca la política pública, por el lugar que ocupan los actores en ese espacio y por las relaciones que entablan a partir del poder social con que cuentan.

Bajo esta situación sociopolítica, se desprendería como una cuestión interesante la pregunta por la participación de RC en el proceso de la política pública, la pregunta respecto a cómo tal vinculación fue posible y en virtud de qué factores, pues a través de tal pregunta recurriríamos necesariamente a un análisis de la relación Estado-sociedad actual y a contemplar la situación de los tres actores en juego.

Se torna relevante indagar respecto de qué condiciones tuvieron que estar presentes en el caso de estudio para que, en el marco de la situación sociopolítica descrita, RC pudiera intervenir en la política pública para PSC; para que RC asumiera ciertas labores que no son autoevidentes.

Así, y teniendo como trasfondo la problemática recién señalada, se desprenderían las siguientes temáticas de investigación:

### **Pregunta de investigación**

- ¿Cuáles son los factores que explican la intervención de RC en el proceso de la política pública para PSC?

### **Objetivo general**

- Identificar los factores que explican la intervención de RC en el proceso de la política pública para PSC

### **Objetivos específicos**

- Identificar los elementos relativos a RC que estuvieron presentes en el proceso de la política pública
- Identificar los elementos relativos al aparato estatal que estuvieron presentes en el proceso de la política pública

- Analizar cómo ambos factores se relacionan para permitir la participación de RC en la política pública



## **Capítulo 2: Marco Teórico de Análisis**

La pregunta de investigación la abordaremos primeramente desde el punto de vista de la <<intervención de particulares en los asuntos públicos>>. Presentaremos el esquema analítico que permite responder tal pregunta, haciendo las distinciones pertinentes para enmarcar la respuesta a la pregunta de investigación.

### ***Ámbitos de intervención de particulares en el Estado***

Recogiendo el análisis de Baño (1998) sobre participación ciudadana, él señala que la intervención de particulares puede ser posible tanto en el ámbito político como en el ámbito administrativo. El ámbito político refiere al régimen político, espacio dónde se dirime la definición del interés general del Estado. En cambio, el ámbito administrativo se refiere al aparato del Estado, aquél conjunto de personas y recursos que ejecuta las orientaciones generales del Estado en cuanto principio de unidad social.

A partir de estas distinciones, es posible sostener, por un lado, un tipo de intervención o influencia política para los casos en que se dirime el interés general del Estado o entran en cuestionamiento los actores y procedimientos involucrados para tal tipo de participación. Él denomina a esto “participación política”. Por otro lado, es posible distinguir una influencia o intervención de tipo administrativa cuando lo involucrado es la gestión pública, a lo cual denomina “participación ciudadana”. En fin, la influencia en el Estado puede ser de tipo “política” como de tipo “administrativa” según el ámbito en cuestión.

En función de la pregunta de investigación, acotaremos hacia el ámbito administrativo, pues las políticas públicas se enmarcan dentro de este espacio y debemos recordar que el caso de estudio contempla la participación de Red Calle en la política pública para personas en situación de calle.

### ***Intervención de particulares en el ámbito de la política pública***

De acuerdo a una distinción recurrente aplicada a las políticas públicas, es posible distinguir entre las etapas de “diseño o formulación”, “ejecución o implementación” y “evaluación”. Para nuestro caso serán relevantes sólo las dos primeras, pues ambas están involucradas en el caso de estudio.

Consideramos que aquello que se dirime dentro de la etapa de diseño son “decisiones” sobre los objetivos y forma de implementación de una política pública. En términos conceptuales, entonces, diremos que la etapa de diseño involucra un “modo de toma de decisiones”. En cambio, diremos que dentro de la etapa de ejecución lo que se dirime es un “modo de gestión”. Aún cuando la gestión abarque el conjunto de etapas de una política pública, hablaremos de “modo de gestión” para apuntar a la forma de su ejecución<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Debemos aclarar que tanto el diseño como la ejecución se encuentran en el nivel de la gestión pública. Por tanto, como veremos un poco más adelante, la etapa de diseño contempla decisiones relativas a fines, pero no de la sociedad global, sino acotados al tema que se discute en el nivel de la gestión pública.

El modo de toma de decisiones en la etapa de diseño puede influir mayor o menormente en los fines o en los medios de la política pública, o sea, en términos más técnicos, en los “objetivos” o en los “componentes”, respectivamente. La influencia en los fines da pie a una “decisión política”, mientras que la influencia en los medios da lugar a una “decisión técnica”.

Por otra parte, tanto la decisión como la gestión se pueden realizar de distintas maneras. En términos de actores involucrados, algunas formas pueden ser más o menos participativas o inclusivas. Esto es relevante para nuestro caso, pues justamente estamos frente a un tipo de política pública que involucra a actores de la sociedad civil, a saber, a un conjunto de ONG agrupadas en RC. Lo distintivo del caso es que tanto la decisión como la gestión involucrarán la participación de RC.

A partir de estas distinciones, debemos determinar las condiciones y factores que explican los “modos *participativos* de toma de decisiones” y “modos *participativos* de gestión”, entendiendo por “participativo” el involucramiento de actores de la sociedad civil en ambas etapas de la política pública.

### ***Condiciones y factores explicativos de la intervención de particulares en la política pública***

De acuerdo con lo dicho más arriba (Baño, 1998), el caso de estudio se enmarcaría dentro del tipo de intervención o influencia “administrativa”, pues aquello que está en juego es la política pública para personas en situación de calle. Para explicar la “influencia administrativa” de RC recurriremos al concepto de “emergencia en el espacio público”. A través de él, debemos esclarecer el hecho que particulares intervengan en asuntos públicos.

#### **Emergencia en el espacio público**

La “emergencia en el espacio público” aparece como condición de la influencia en el Estado, pues a través del posicionamiento en el espacio público es posible que la sociedad despliegue orientaciones y demandas que buscan el control e influencia sobre aquél. En palabras de Cunill (1997, 1998), el espacio público es la fuente de crítica y control de la sociedad sobre el Estado (sobre los asuntos públicos, sobre las decisiones públicas). El espacio público es equivalente a lo que otros analistas pudieran denominar “sociedad política” (Flisfisch 1984), “sistema de representación” (Garretón), “espacio público-político” o “publicidad” (Habermas 2004, 2005) u otra denominación, para apuntar al espacio entre la sociedad civil y el Estado que permite la influencia en él.

Para influir en el Estado es necesario ser parte del espacio público, por tanto debemos analizar cómo es posible el posicionamiento en el espacio público, especialmente el posicionamiento de las ONG, pues su “influencia estatal” es la que buscamos explicar. En otras palabras, debemos responder qué permite la emergencia de las ONG en el espacio público.

Para esto, recurriremos a uno de los conceptos desarrollados por Offe (1994) en torno al análisis de las relaciones Estado-sociedad bajo el régimen democrático. Él señala que la

política consiste en la realización de dos funciones: articular conflictos y resolver conflictos. Asociaremos la “articulación de conflictos” con la “emergencia en el espacio público”, pues ambos apuntan a los procesos que buscan influir en el Estado. Un actor que quiere influir en el Estado, debe articularse, organizarse y desplegar sus demandas, las cuales se expresan en el espacio público.

Diremos que las ONG asumen hoy, junto a otros actores, la función de articulación de conflictos para ciertos temas, ante lo cual despliegan demandas y orientaciones en el espacio público. La asunción de esta función supone una base de organización, movilización y autonomía. Significa que ciertos temas políticos son articulados y movilizados por determinados actores. Si recordamos a Touraine (1988), él señala que una de las condiciones para la acción política –directa o representativa- es una relativa autonomía del actor social, aun cuando reconoce que América Latina más bien se ha caracterizado por una debilidad del actor social, lo que lo ha hecho dependiente y manipulable por la política y el Estado. Más allá del juicio que podamos realizar sobre las ONG y su grado de autonomía, el punto a remarcar es que una de las condiciones para su posicionamiento en el espacio público es la posesión del recurso organización y movilización. Sólo si las ONG se organizan y movilizan pueden plantear sus demandas y orientaciones hacia el Estado y procurar influir en él. Desde que las ONG asumen la labor de organizar y movilizar ciertas demandas, articulan conflictos y emergen en el espacio público.

De esta manera entonces, las ONG emergen en el espacio público y pueden influir en el Estado. Ahora bien, como hemos dicho más arriba, el Estado no es un ente unidimensional, pues puede remitir tanto a su carácter de unidad social como a su carácter administrativo. Por lo tanto, es necesario aclarar qué tipo de influencia permite la emergencia en el espacio público y si es pertinente para explicar la influencia administrativa -que es un subtipo de la influencia en el Estado.

### ***Influencia política corporativa, Influencia política ciudadana e Influencia administrativa.***

Hemos dicho que a través de la articulación de conflictos y la emergencia en el espacio público es posible desplegar demandas orientadas a influir en el Estado. Ahora bien, ciertos autores distinguen tales demandas de acuerdo al tipo de interés movilizado: interés público o interés particular.

Para Cunill y Bresser Pereira (1998), la emergencia en el espacio público permite tanto una “influencia política ciudadana” como una “influencia política corporativa”<sup>11</sup>. Ambos tipos de influencia en el Estado movilizan demandas políticas, pero las primeras se orientan hacia el interés público, mientras las segundas hacia un interés particular. Ambas tratan, además, de una influencia política, pues buscan la influencia en los asuntos públicos. Si la influencia política implica un interés público y la incorporación de nuevos actores en la definición de tales asuntos, tiende hacia el objetivo político de la democratización del sistema político. Si implica un interés particular, pero con una participación restrictiva de actores, tiende hacia

---

<sup>11</sup> Ellos hablan, más bien, de <<participación ciudadana>> y de <<corporativismo>>.

la corporativización o monopolización del sistema político. Por último, habría que agregar, como subtipo de la influencia política corporativa, aquella que despliega demandas políticas apoyadas en el conocimiento experto, lo cual nos habla de una influencia tecnocrática-corporativa.

El punto a resaltar es que ambos autores entienden la influencia política como toda posible influencia en asuntos públicos en general, no distinguiendo entre ámbito político y ámbito administrativo. En este sentido, para ellos la influencia sobre políticas públicas es un acto de influencia política, en tanto apunte hacia el objetivo político de la democratización. Sin embargo, si recordamos lo escrito más arriba, la influencia en políticas públicas remite más bien a un tipo de influencia administrativa.

Sucede que lo entendido por nosotros bajo el concepto de influencia administrativa, ellos lo entienden bajo el concepto de participación ciudadana en su dimensión de “provisión de bienes y servicios públicos”. O sea, reducen nuestra influencia administrativa a la etapa de ejecución de las políticas públicas, cuando hemos señalado que involucra también la etapa de diseño.

Para determinar si estas consideraciones conceptuales son correctas o no, abordaremos el tema de las condiciones que permiten la “influencia política ciudadana”, la “influencia política corporativa” y la “influencia administrativa”. A partir de tal análisis podremos decidir si es posible minimizar el ámbito de influencia.

### ***Idea de lo “público no estatal”: sociedad civil “pública” y “publicización”***

Bajo el régimen democrático, los ciudadanos, y no simples privados o particulares son quienes pueden participar legítimamente de las decisiones sobre asuntos públicos, ya sea de manera directa o indirecta. Bajo la democracia directa todos los ciudadanos son potenciales partícipes de las decisiones sobre asuntos públicos. Bajo la participación ciudadana o influencia política ciudadana, en cambio, los particulares, y sólo algunos de ellos, participan en las decisiones sobre asuntos de interés general. Entonces, es problemática ésta última situación en términos de fundamentación normativa.

Siendo esto así, sólo la consideración sobre lo “público no estatal” puede fundamentar normativamente la participación de particulares en asuntos públicos; sólo bajo este marco de justificación, éstas prácticas son concebidas como formas de control social y expresión de la democracia directa o participativa. La idea de lo público no estatal fundamenta tales formas de participación mediante la consideración de la sociedad civil como un espacio que puede tender hacia el interés público. Y tales actores pueden ejercer control social, pues se orientan hacia el interés público. De esta manera, la idea, concepto o discurso normativo de lo público no estatal fundamenta la participación de particulares en decisiones sobre asuntos públicos, pues tales particulares no son tales, sino actores que persiguen intereses públicos.

No es que justifique a los actores que efectivamente se orientan hacia el interés público, pues esto es difícil de establecer. Más bien, la idea de lo público no estatal puede justificar la participación de actores de la sociedad civil a los que se les puede “imputar” la búsqueda

u orientación hacia el interés público. Con “imputación pública” queremos decir que no es que el actor privado efectivamente apunte hacia el interés público -algo que pudiera ser o no-, sino más bien tal carácter público lo define el mismo “poder público”, el Estado. De esta manera, sólo aquellos actores a quienes se les puede imputar un interés público se relacionan legítimamente con el Estado. Es más, para ser exactos, el carácter público de algo siempre lo define el Estado, pero en este caso se trata más bien de una corroboración del carácter público, o sea, de un “reconocimiento público”. Y una de las características que deben poseer tales actores, para que la imputación pública sea posible, es no tener fines lucrativos.

Lo que permite esta idea es transitar desde un concepto conflictivo de sociedad civil –o sea, que no puede apuntar hacia el interés general, sólo hacia el particular- a uno público. De ahí la denominación, quizás contradictoria, de sociedad civil “pública”.

Del mismo modo, la idea de “publicización” incorpora lo público no estatal en el ámbito administrativo, permitiendo la influencia administrativa, entendida esta, al menos, como participación en la etapa de ejecución de políticas públicas. Tal proceso de publicización significa que actores de la sociedad civil asumen la “producción de bienes y servicios públicos”. Para que ello sea posible, es igualmente necesaria una sociedad civil pública, pero esta vez lo público está dado por su capacidad de proveer bienes y servicios públicos.

De esta manera, sólo ciertos actores de la sociedad civil –entre los cuales cuentan las ONG- podrán intervenir sobre los asuntos públicos. Lo harán en la medida que puedan recibir el reconocimiento público a sus intereses y/o a su capacidad de provisión de bienes y servicios.

Ahora bien, queda pendiente saber cómo argumentar desde esta posición de lo público no estatal, la influencia en el Estado de actores que persiguen intereses particulares.

### ***Representación funcional y problemas estatales: cambio en el modo de resolución de conflictos como condición***

Considerando el tipo de interés movilizado por el actor, si éste es particular o no puede ser reconocido públicamente, estaríamos frente al tipo de influencia política corporativa. En este caso la idea de lo público no estatal no es efectiva y sólo tiene cabida la argumentación que apela a “fines administrativos”. Sólo bajo este marco es posible justificar que particulares –a los que no se les puede imputar un interés público- intervengan en asuntos públicos, pues “colaboran”, “contribuyen”, a la obtención de un “fin administrativo”<sup>12</sup> y, por tanto, público.

Ante este nuevo escenario debemos retomar la discusión sobre los tipos de influencia en el Estado y dirimir si la consideración del ámbito de influencia es superfluo o no.

---

<sup>12</sup> Las necesidades estatales, de las que hablaremos más adelante, constituyen los fines administrativos, en el sentido que responder a tales necesidades se transforma en un fin para el aparato administrativo. A su vez, ambos conceptos son equivalente con el de “problemas estatales”. En los tres conceptos la idea de fondo apunta a un problema estatal que este asume resolver por ciertos medios.

Si bien Cunill considera influencia política la intervención en el diseño o formulación de políticas públicas, pues tal influencia apuntaría hacia el objetivo político de democratización, pensamos que este tipo de influencia debe considerarse “administrativa”, pues el diseño es una etapa de las políticas públicas y, como tal, parte de la gestión pública. Tal intervención no se puede considerar influencia política, pues la intervención en la gestión pública (en alguna de sus etapas) siempre está supeditada a fines administrativos, lo cual la aleja del ideal de control y crítica de la sociedad sobre el Estado, ideal que supone, entre otras cosas, una carácter de soberano para el actor que influye.

Por otra parte, la influencia administrativa también implica la asunción de la “representación funcional” como criterio para la participación de particulares en temas públicos. En efecto, si los fines administrativos están definidos, entonces adquieren preponderancia los “recursos funcionales” a tales fines, en desmedro de la igualdad política.

Tanto Offe (1996) como Baño (1998) argumentan que algunos de los fines administrativos pueden ser el logro de “eficacia y eficiencia administrativa”, especialmente en el área de políticas públicas. La participación de particulares contribuye a focalizar de mejor manera el objetivo de la política pública, al conocer de manera cercana a los potenciales beneficiarios. De esta manera, se garantiza una mayor eficacia y, por ende, una mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

Otro fin puede ser la “necesidad de legitimación”, donde el Estado se acerca a la sociedad para legitimar su actuar en diversas áreas de intervención, hecho necesario dado el tránsito desde un tipo de “administración burocrática” que sigue precedentes, hacia un tipo de “administración por resultados” que orienta el actuar administrativo en función del cumplimiento de resultados.

De esta manera, queda clara la especificidad de la influencia administrativa, en el sentido de las condiciones que la hacen posible. Como vemos, se ha agregado una nueva condición a la emergencia en el espacio público, pues ya no basta la orientación o interés movilizad ni la capacidad de producción de bienes y servicios, sino también debe concurrir un cambio a nivel de la resolución de conflictos o en el modo de toma de decisiones públicas, cambio que responde, a la vez, a la emergencia de nuevos problemas estatales que deben resolverse<sup>13</sup>.

El nuevo modo de toma de decisiones públicas, más participativo, cercano a la sociedad, socializador, busca dar respuesta a los problemas estatales mediante el involucramiento de actores de la sociedad civil, los cuales se seleccionarán en la medida que contribuyan con sus recursos funcionales a los fines administrativos<sup>14</sup>.

Esta nueva condición de la influencia administrativa, por lo demás, nos debe llevar a

---

<sup>13</sup> El cambio a nivel del modo de resolución de conflictos implica, entre otras cosas, que el Estado acometa relaciones con actores de la sociedad, que se torne más “participativo”, más “cercano”.

<sup>14</sup> Se seleccionarán en la medida que contribuyan con sus recursos funcionales a dar respuesta a las necesidades de eficacia-eficiencia y de legitimación.

responder el hecho llamativo de involucrar a actores de la sociedad civil en la etapa de diseño de una política pública, etapa que, a diferencia de la ejecución, involucra toma de decisiones<sup>15</sup>. En este sentido, debemos responder: ¿Por qué MIDEPLAN abrió espacios de influencia en la toma de decisiones a Red Calle mediante su invitación a la etapa de “diseño” de la política pública para personas en situación de calle?

### Recapitulación

Recapitulando, es posible esperar tres tipos de orientaciones políticas: “orientaciones de interés público”, dadas por la movilización de los intereses de las PSC; “orientaciones de interés particular”, dadas por la movilización de los intereses de las ONG, intereses organizacionales que apuntan a su sustentabilidad como institución; y “orientaciones técnico-particulares”<sup>16</sup>, dadas por la movilización del conocimiento experto sobre las PSC. Respectivamente, cada una de estas orientaciones se alinea más o menos a los tipos de “influencia política ciudadana”, “influencia política corporativa” e “influencia tecnocrática corporativa”.

Dado que hemos señalado que para el ámbito de la gestión pública no es pertinente la influencia política, sino la “influencia administrativa”, hablaremos entonces de “influencia pública-administrativa”, “influencia corporativa-administrativa” e “influencia técnico-administrativa”.

Para distinguir entre las dos primeras y el tercer tipo de influencia, recurriremos a lo ya señalado sobre el modo de toma de decisiones según el nivel de la influencia: influencia en los fines o en los medios, lo que da lugar a una “decisión política” y a una “decisión técnica”, respectivamente. Si la toma de decisiones afecta a los fines -decisión política-, estaremos ante la posibilidad de una “influencia pública-administrativa” o una “influencia corporativa-administrativa”. En cambio, si la toma de decisiones afecta a los medios -decisión técnica- estaremos frente a una “influencia técnico-administrativa”.

Lo importante a retener es que estos tres casos proyectan un escenario dónde Red Calle logra “influencia en el Estado”, aun cuando esta haya sido del tipo “influencia administrativa”.

De igual modo, es posible esperar diversos tipos de “recursos funcionales”, siendo el principal la “capacidad de provisión de bienes y servicios públicos”<sup>17</sup>. Si este recurso funcional fuera el preponderante respecto de otros recursos e, incluso, respecto de las orientaciones políticas, estaríamos frente al tipo de “colaboración funcional”. Acá, la decisión sobre los fines y medios es mínima, siendo fundamental el cierre del compromiso con Red Calle por parte de MIDEPLAN respecto a su participación en la ejecución de la política pública. Central para esta participación en la ejecución es la disponibilidad por parte de las ONG integrantes de Red Calle del recurso “capacidad de provisión de bienes y

---

<sup>15</sup> Nuevamente, aunque ésta esté radicada en el nivel de la gestión.

<sup>16</sup> Más adelante veremos que esta orientación es técnica, pero puede estar asociada tanto con la orientación de interés público como con la orientación de interés particular.

<sup>17</sup> Más adelante profundizaremos sobre los “recursos funcionales” y matizaremos esta primera formulación.

servicios públicos”.

Respecto de los recursos funcionales, es necesario manejar la distinción entre “recursos movilizados” y “recursos poseídos”, pues cabe la posibilidad que Red Calle haya “movilizado” y/o sólo “poseído” la capacidad de provisión de bienes y servicios públicos. En este último caso, el recurso funcional es pasivo, pero fundamental para MIDEPLAN, quién visualizó su posesión por parte de las ONG de Red Calle.

Por último, será posible esperar dos tipos de problemas estatales o fines administrativos: la necesidad de eficacia-eficiencia y la necesidad de legitimación. La primera busca generar garantías para el logro de los objetivos formulados (eficacia) y optimizar los recursos disponibles (eficiencia), mientras la segunda busca conseguir apoyo, lealtad o compromiso de ciertos actores relevantes para una política administrativa.

En lo que sigue, sintetizaremos las coordenadas teóricas respecto de las orientaciones políticas y los recursos funcionales, agregando nuevos ejes teóricos y matizando los conceptos.

### **Doble carácter de Red Calle**

El conjunto de orientaciones y recursos funcionales movilizados o poseídos por Red Calle condensan su doble carácter como “actor representativo” y como “actor técnico-administrativo”. Ambas facetas de Red Calle están implicadas en el proceso de estudio y debemos determinar el peso o importancia que cada una de ellas adquiere para explicar su participación en el proceso de la política pública para personas en situación de calle.

### ***Representatividad de Red Calle***

Ya hemos señalado que la emergencia en el espacio público aparece como condición de la influencia en el Estado, y que las ONG se han posicionado en aquél de manera paulatina.

Como condición de la influencia en el Estado, el posicionamiento en el espacio público puede significar tanto la asunción de la “función de representación” por parte de las ONG como, a su vez, el reconocimiento por parte del Estado de cierto carácter “representativo” de ellas. Precisamente el que las ONG desplieguen un conjunto de orientaciones políticas y demandas hacia el Estado, y que esta acción les permita influir en el Estado, activa la doble significación en torno a la representación. En efecto, si es posible determinar alguno de los tres tipos de influencia (pública-administrativa, corporativa-administrativa, técnico-administrativa), constatamos con ello la importancia del factor representación en la influencia en el Estado, aun cuando esta haya sido de tipo administrativa y aun cuando la representación se asocie mayormente a la influencia de tipo político.

En otras palabras, la presencia de alguno de los tres tipos de influencia administrativa indicaría el efectivo posicionamiento de Red Calle en el espacio público y el reconocimiento del Estado de tal carácter, o sea, la importancia de la función de articulación de conflictos o función de representación para la influencia de Red Calle.



No debemos perder de vista que sólo bajo la presencia de alguno de los tres tipos de influencia administrativa es posible aducir una conexión entre la influencia en el Estado y la función de representación como factor explicativo<sup>18</sup>. Si no constatamos algún tipo de influencia administrativa, el factor representación igualmente puede estar presente en Red Calle, bajo el aspecto de la articulación de conflicto que realiza, pero no sería preponderante entre aquellos que explican su relación con MIDEPLAN. Esto quiere decir que la influencia administrativa implica necesariamente el reconocimiento por parte del Estado del carácter representativo de Red Calle.

Ahora bien, ¿significa esto que para el caso de colaboración funcional no es importante la función de representación de Red Calle?

La respuesta lógica a esta pregunta sería afirmativa, es decir, la función de representación no sería importante para el caso de colaboración funcional. En efecto, como ya hemos señalado, la colaboración funcional significa que aún cuando el actor despliegue orientaciones políticas, o sea, aún cuando realice una función de representación, esta no es relevante para explicar la participación en el proceso de la política pública, pues el factor preponderante es el “recurso funcional” que posee aquél.

Sin embargo, podemos decir que en este caso igualmente está presente un cierto reconocimiento del carácter representativo por parte del Estado, aún cuando el despliegue de las orientaciones políticas no tenga influencia activa en la política pública (en la decisión de los fines o en la decisión de los medios). Está presente tal reconocimiento, pues la convocatoria de Red Calle, aunque sea instrumentalmente para hacer viable la política pública, requiere la vinculación sustantiva que ella posee con las personas en situación de calle.

No sólo las orientaciones políticas en defensa de las personas en situación de calle revelan una conexión representativa con ellas, sino también el grado de conocimiento que se posee sobre su situación y, de manera aún más importante, el grado de relación personal y profesional con tales sujetos. Si estamos en presencia de una política pública social que no posee vínculos con los potenciales sujetos beneficiarios, entonces esta requiere la participación de aquellos que sí poseen ese vínculo. Que el Estado reconozca en determinado sujeto la posesión de tal vinculación sustantiva con los potenciales beneficiarios, significa que reconoce en él una cierta representatividad de estos últimos.

Todo esto guarda relación con la “representación sociológica” de la cual habla Sartori (1992), aun cuando él está pensando tal distinción en referencia al “gobierno representativo” más que en “actores sociopolíticos representativos”. Señala que si “representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente”, entonces esta idea guarda relación, entre otras, “con la idea de *representatividad*, es decir, de semejanza o similitud” (Sartori, 1992: 225). Esta idea de representatividad él la denomina “representación sociológica”, según la cual “la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda

---

<sup>18</sup> Este juicio será matizado más adelante, donde se señalará que la representatividad tendrá un peso explicativo aun en los casos de no-influencia.

<<elección>> voluntaria y por consiguiente a la propia conciencia”; acá decimos que “alguien es <<representativo de>> para decir que éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece” (ibídem, 225). Así, la “representación sociológica” se distingue, aunque guarda relación, de la “representación política” (idea de *responsabilidad*, de gobierno representativo en cuanto responsable) y de la “representación jurídica” (idea de mandato).

En este sentido, podemos decir que a Red Calle se le reconoce una representación sociológica, en cuanto proyecta semejanza o similitud con las personas en situación de calle. El Estado reconocería cierta *pertenencia* entre unos y otros. Aunque los miembros de Red Calle (las ONG y sus profesionales y/o voluntarios) no posean las mismas características que las personas en situación de calle, igualmente se le reconocería una *personificación* de ellas. Es más, el mismo Sartori señala que en los casos de una “representación ordenada y expresada según criterios profesionales o de intereses, el fundamento de esta instancia está ciertamente en el principio de la pertenencia” (ibídem, 234). Nosotros podemos agregar que tal principio de pertenencia no sólo es reconocido por los representados, sino también por el ente frente al cual se hace la representación (Estado).

Así, es en base a esta representación sociológica que Red Calle puede influir en el Estado e, incluso, colaborar funcionalmente con él, pues la idea de representación sociológica traduce aquello que hemos denominado vinculación sustantiva. En ambos casos de influencia (administrativa o colaboración funcional) el Estado reconoce en el actor demandante (Red Calle en nuestro caso) el principio de semejanza y de pertenencia con el interés del actor representado. De esta manera, ineludiblemente el Estado reconoce cierto grado de representatividad a los actores que defienden intereses de otros, más allá si tal representatividad influye de manera determinante en los aspectos a decidir sobre una política pública. En otras palabras, podemos decir que la “función de representación” juega un papel determinante tanto en los distintos tipos de influencia administrativa como en la colaboración funcional. Que tenga mayor peso en la influencia administrativa que en la colaboración funcional, no quita que en esta última es igualmente importante

Antes de finalizar con este apartado, parece interesante agregar que la “representación existencial o sociológica”, aquella que hace referencia a la pura y simple *existencia* de una semejanza, a un estado de “coincidencia de opinión”, no requiere del método de “elección”, pues “cualquier método de selección (o incluso ningún método) puede funcionar bien. En este caso lo que importa no es el procedimiento que puede garantizar mejor la coincidencia de opiniones (y de comportamientos) entre representante y representados, sino que exista esta coincidencia” (ibídem, 231). Según esto, la representación sociológica se asemeja a la “representación virtual” que describe Burke (Sartori, 1992: 232), pues esta “es aquella en la que se da una comunión de intereses y una simpatía en los sentimientos y en los deseos” (ibídem, 232), entre aquellos que representan y los representados.

La consecuencia que conlleva el poder prescindir de un elector, dice relación con que el representante puede no sentir la expectativa de aquellos a los que representa, y no sentirla como una expectativa vinculante. O sea, la representación sociológica no asume necesariamente la idea de deber con el representado. De esta manera, se carece del método para asegurar la capacidad de respuesta del representante.

Si recogemos lo dicho por Sartori (1992: 234-235), pero reacomodándolo a la situación, no de un gobierno representativo, sino de un actor representativo, la observación sobre la capacidad de respuesta en casos de ausencia del método de elección, pone precisamente en cuestión el principio de responsabilidad. En los casos de un actor representativo entra en escena solamente el interés del representado y del representante –no el interés del todo, como en el gobierno-, por lo que, revirtiendo los conceptos de Sartori, sólo un actor *receptivo* es más representativo, mientras que un actor *eficiente*, que conserva independencia con respecto al representado, podría llegar a perseguir intereses distintos a los del representado. Si para la representación política –nivel del gobierno representativo- la *receptividad* puede ser contradictoria con la *responsabilidad*, podemos decir que para el caso de actores representativos la receptividad es más bien necesaria para una efectiva responsabilidad, entendida para estos casos como “la obligación del representante de <<responder>> al titular de la relación” (ibídem, 234). No obstante, como la representación sociológica carece generalmente de un método electivo, no es posible asegurar, por tanto, ni la receptividad ni la responsabilidad del actor representativo.

### *Aspectos técnico-administrativos de Red Calle*

Para abordar el aspecto técnico-administrativo de Red Calle, analizaremos primeramente y en mayor profundidad la participación del tipo colaboración funcional, pues asociada a ésta es que lo técnico-administrativo adquiere relevancia. Posteriormente abordaremos el conjunto de recursos funcionales presentes en las ONG, para terminar con el análisis de la capacidad de provisión de bienes y servicios como uno de los recursos distintivos y cruciales de las ONG en políticas públicas sociales.

- *Colaboración funcional*

Cunill (1991) señala que la participación ciudadana puede tomar dos formas: como control de la administración pública y como forma de relación con la administración para que ésta “conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien, directamente, para que se sustituya al Estado en la realización de determinadas funciones” (Cunill, 1991: 43). Este tipo de participación equivale a lo que hemos denominado “colaboración funcional”.

Según Cunill, la “participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto **portadores de intereses sociales**” (ibídem, 48, negritas del autor), por lo que si los ciudadanos intervienen en actividades públicas o en el ámbito público en “**función de su experticia**”, entonces no es un caso de participación ciudadana. Es el caso cuando los miembros de un órgano o instancia creada por la Administración portan “**especiales conocimientos técnicos**” o una particular “**experiencia administrativa**” (ibídem, 48, negritas del autor).

Si bien acá estamos ante la presencia de “particulares en tareas de la Administración” (primer eje de la participación ciudadana), “está ausente el segundo elemento en tanto la intervención de los ciudadanos se realiza en función de la **experticia de su conocimiento** y no como portadores de determinados intereses” (ibídem, 48, negritas del autor). Por ello

escapan del ámbito de la participación ciudadana aquellas experiencias formadas por expertos o personalidades relevantes para auxiliar y/o asesorar a la actividad administrativa (ibídem, 48-49).

Como hemos señalado anteriormente, la colaboración funcional se relaciona con las necesidades de la administración pública. En este sentido, cobra actualidad lo señalado por Cunill (1991) en relación a que uno de los fundamentos de la participación ciudadana es la “crisis de eficacia del Estado”. Aunque tal fundamento esté pensado para Europa, igualmente creemos que posee pertinencia para el caso en estudio. Si en condiciones del Estado de Bienestar la participación ciudadana “aparece como un mecanismo funcional a la optimización de las acciones de la Administración Pública -más información, cooperación, etc.-”, que la asociaba a la “necesidad de imprimir mayor eficiencia a la acción gubernamental”, en condiciones de crisis de tal Estado, ella es vista como una “forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental” (ibídem, 11). En este camino, “pierden relativamente peso los problemas vinculados con la responsabilidad y el control adquiriendo gran importancia, en cambio, los vinculados a “la economía de costos y a la eficiencia en sí misma” (ibídem, 12). Así, los gobiernos tienden a asumir la “participación ciudadana como un medio para lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción y/o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios” (ibídem, 12).

Agrega que en América Latina y en Chile el fundamento de la participación ciudadana fue la “despubblicación”: “la participación aparece en este caso vinculada con la estrategia de <<achicamiento del Estado>> por vía del desplazamiento de funciones desde aquél hacia la esfera privada” (ibídem, 14). En el marco del neoliberalismo, “la participación ciudadana será directamente excluida del discurso gubernamental o bien se identificará a tal grado con el proceso de devolución a agentes privados de funciones que habían sido tradicionalmente desarrolladas por el Estado, que terminará perdiendo su especificidad (participación = una forma de privatización)” (ibídem, 15).

Se destaca que en contextos de este tipo “la práctica de la participación ciudadana sólo prevalecerá tras un fundamento tecnocrático vinculada con la necesidad de utilizarla para aumentar la eficiencia de la administración burocrática” (ibídem, 15). Dos hechos avalan el “fundamento tecnocrático” de la participación ciudadana, según Sánchez Morón (1980):

1. La necesidad por parte de la Administración de “acentuar el control sobre el medio social mediante la recepción constante de información y la integración de organizaciones portadoras de algunos intereses” (ibídem, 15). Se supone como contexto al modo de dominación burocrático, el cual tendría insuficiencias de comunicación con el medio social, lo que, por ende, mermaría su eficacia. O sea, se participa en función de una “necesidad de eficacia gubernamental”.
2. En condiciones de un Estado interventor en la economía, “es necesario presentar la decisión política como producto de un proceso de negociación con los diferentes sectores sociales, en el que el Estado se sitúa como mediador neutral y fiel ejecutor del pacto entre iguales” (ibídem, 16). O sea, se participa en función de una “necesidad de legitimación”

Destacamos ambos hechos del “fundamento tecnocrático” de la participación ciudadana, pues a través de Offe (1996) hemos observado la relevancia de ellos como factores explicativos de las relaciones cercanas y de recíproca influencia entre Administración y sociedad. Incluso, señala que los fenómenos de “cercanía ciudadana” o de “socialización de la política”, responderían a las necesidades de eficacia y de legitimación, antes que a procesos de democratización.

Incluso Cunill (1991) reconoce esta realidad al decir que “la participación concebida de esta manera no pretende erigirse en un medio para sustituir la administración burocrática por una gestión democrática y electiva de los asuntos públicos. Más bien logra sentido en tanto se advierte la necesidad de optimizar la administración burocrática en razón de la pérdida de eficacia de sus mecanismos tradicionales” (ibídem, 16). Así, la participación ciudadana aparece más como una “<<herramienta de gestión>> que, en tanto tal, tiene a su vez un peso marginal entre muchas otras” (ibídem, 16).

De esta manera, es posible señalar que la colaboración funcional se relaciona tanto con la necesidad de mayor eficacia gubernamental como con la necesidad de disminuir la acción gubernamental. En ambos casos la participación de la sociedad civil se fundamenta en las necesidades de la administración pública, por lo que los recursos funcionales a la satisfacción de tales necesidades serán los que permitan tal vinculación participativa.

En definitiva, si el fundamento político de la participación ciudadana la concibe como un medio para democratizar el Estado, el fundamento tecnocrático la concibe como un medio para optimizar la eficacia de la Administración Pública, mientras que el fundamento económico la concibe como un medio para superar la crisis fiscal del Estado, donde la sociedad asume responsabilidades públicas.

Huelga destacar que los fundamentos de la participación no son fácilmente distinguibles en casos concretos. Si el fundamento político se puede asociar a la democratización y los fundamentos tecnocráticos y económicos a la modernización, es necesario decir que en varias ocasiones las justificaciones de ambos procesos se solapan. Cunill (1991) señala que es en el marco de la reforma del Estado que se dirimen los procesos de democratización y modernización. En principio, la democratización está asociada a una mayor participación en el proceso de toma de decisiones, mientras que la modernización pretende mayor eficacia y eficiencia en las políticas estatales. Sucede, sin embargo, que en ocasiones la democratización se justifica en función de la modernización, o sea, se propone una ampliación de los sistemas de participación y representación para incrementar la eficacia gubernamental, para optimizar o racionalizar la gestión pública.

Si más arriba hablamos de la “despublicación” como uno de los fundamentos de la participación ciudadana, no debemos olvidar que la misma también se sustenta en el proceso de “publicización”. Esto muestra dos formas de entender un mismo proceso: la transferencia de funciones públicas hacia la sociedad civil.

Si bien ya hemos analizado el proceso de “publicización”, sólo agregaremos que este proceso se entiende como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil. Tal

fortalecimiento puede implicar la transferencia de funciones o decisiones que tradicionalmente han permanecido en manos del Estado o de la Administración Pública. Esta estrategia supone un esfuerzo por redefinir las fronteras entre lo público y lo privado que tiene por finalidad lograr una redistribución del poder en favor de los sujetos tradicionalmente excluidos de su ejercicio. Se trata de la necesidad de “autoorganización de la sociedad civil a partir de una crítica del papel del Estado en tanto regulador de la sociedad” (ibídem, 38). Implica un “reforzamiento de las capacidades de autogobierno social por la vía de la desburocratización y la descentralización” (ibídem, 39). Se potenciarían otras formas institucionales de solidaridad colectiva, de modo que lo político no se agote en lo estatal y que se reduzcan las demandas sobre el Estado (ibídem, 39). En este caso el “discurso de la democratización tiene como norte el crecimiento del poder de la sociedad civil” (ibídem, 39); se expresa a través de la cogestión, la autogestión, la cooperativización, entre otras formas que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, descentración y de autonomización de las decisiones (ibídem, 39). En fin, este modo de entender la participación ciudadana no la refiere estrictamente al Estado; más bien “apunta al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales” (ibídem, 39).

El fortalecimiento de la sociedad civil que pueda implicar la publicización, no impide conectar este proceso con la colaboración funcional y sus fundamentos instrumentales. En efecto, la participación en procesos de formulación de políticas sigue sosteniéndose en la posibilidad de provisión de recursos funcionales por parte de la sociedad civil para incrementar la eficacia gubernamental, por lo que el anhelado fortalecimiento de aquella es más bien un argumento mistificador.

Queda claro, entonces, que más allá de las justificaciones democratizadoras de la participación ciudadana, esta no puede eludir su conexión con la necesidad de eficacia gubernamental. Así, estaríamos más bien en presencia de la participación del tipo de colaboración funcional. Y como señalamos más arriba, para este tipo de participación son cruciales los recursos funcionales de los actores involucrados. En efecto, se entiende que los actores que participan de tales mecanismos lo hacen en virtud de ciertas características que son relevantes, útiles y necesarias para ciertos fines del aparato de Estado (eficacia y eficiencia mayormente). O sea, lo relevante es determinar cuáles son los factores asociados a las ONG que les confieren un “poder de participación” en las políticas públicas, factores que, por lo demás, son discrecionales, coyunturales o circunstanciales a las necesidades del Estado; son tan variados como diversas sean las necesidades del Estado. En fin, la base de todos estos esquemas es la representación funcional y no la territorial, que se sostiene en principios democráticos.

Un concepto con menos dosis de principios normativos democráticos, pero que también permite comprender las formas de participación cercanas a la colaboración funcional, es el de “gobernanza moderna” (Mayntz, 2001).

Se entiende por gobernanza moderna un nuevo modo de gobernar que implica una cooperación público-privada. Acá, “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (ibídem, 1); implica “la cooperación de las autoridades del Estado con los actores privados corporativos y la participación de organizaciones privadas en la

elaboración de políticas públicas” (ibídem, 2).

Diversas formas de cooperación dan cuerpo a la gobernanza moderna, entre los que se destacan los arreglos corporativistas, la autorregulación de la sociedad y las redes de políticas públicas (ibídem, 2). En esta última forma de gobernanza moderna “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” (ibídem, 2).

Más allá de las condiciones y consecuencias que implique esta forma de relación entre Estado y sociedad, a nosotros nos importa destacar el conjunto de problemas a que está llamada a resolver la gobernanza moderna.

Se señala que en los casos de cooperación pública-privada, los actores privados no sólo están motivados para entablar relaciones con el Estado, sino que también poseen capacidades para contribuir a la solución del problema (ibídem, 5). Tal capacidad para contribuir a la solución de un problema sería uno de los fundamentos de la participación de ciertos actores en esquemas de cooperación/influencia pública-privada. En efecto, quienes posean los recursos apropiados para la solución de un problema, tendrán cabida dentro de la gobernanza moderna. Cada una de sus formas involucrará recursos distintos, pero lo relevante a destacar es que siempre que haya correspondencia entre los “recursos de los actores” y las “necesidades del Estado”, ellos tendrán la posibilidad de participar de esquemas de cooperación o influencia con el Estado. Para aquellos casos en que la necesidad del Estado se asocia a la “producción de bienes y servicios”, quienes tengan los recursos y capacidades para producir tales bienes y servicios, tendrán posibilidades de cooperar con el Estado. Todo esto tiene asidero desde el concepto de “representación funcional”, el cual nos dice que las relaciones entre el Estado y ciertos actores de la sociedad civil se explican por la relevancia de determinados “intereses funcionales” a las necesidades del Estado.

Así, en la gobernanza moderna, tal como en la colaboración funcional, también está presente el horizonte de la eficacia estatal y la participación de actores de la sociedad civil como respuesta a ciertas necesidades del Estado. De esta manera, queda claro que el criterio de “legitimidad” de la gobernanza moderna es “instrumental” y está supeditado a la “capacidad de resolver los problemas”. Si no es previsible que de una cooperación pública-privada se arribe a la “resolución de ciertos problemas”, entonces ésta probablemente no tendrá lugar. A su vez, si es esperable resolver un problema por medio de la cooperación pública-privada, entonces ésta sí tendrá cabida.

La misma Mayntz (2001) reconoce este hecho al señalar que el problema básico en la gobernanza moderna es evitar los estancamientos y asegurar la solución efectiva de los problemas (ibídem, 5). Y agrega que los requisitos para una cooperación pública-privada efectiva son: “(1) la presencia de actores tanto públicos como privados con un cierto poder para solucionar problemas, y (2) la existencia de un problema que ni los actores públicos ni los actores privados puedan resolver por sí solos” (ibídem, 5).

De esta manera, se confirma la capacidad para solucionar problemas como un factor

preponderante a la hora de posibilitar la cooperación pública-privada, y pareciera que tal poder se concreta mediante la capacidad de ejecutar políticas, al menos en aquellas políticas públicas sociales. Da la impresión que los actores que carecen de tales capacidades y recursos para resolver problemas no tendrían cabida dentro de la gobernanza moderna. Quizás sea por ello que las ONG –organizaciones con cierta capacidad para ejecutar políticas- hayan adquirido cierta preponderancia, y no así las organizaciones que solamente tienen como recursos principales la capacidad de movilizar demandas, ideas, convicciones, pero no capacidades ejecutivas. En otras palabras, la capacidad de resolución de un problema puede involucrar un conjunto de recursos específicos, entre los cuales la capacidad de ejecución de políticas es uno de ellos.

En definitiva, en estas formas de relación entre el Estado y la sociedad solamente cuentan los “criterios pragmáticos y de conveniencia”, y para nada “criterios democráticos”. La justificación funcional de este tipo de prácticas es evidente al señalar que “se ha demostrado en forma convincente que en los ambientes complejos, las formas no jerárquicas de toma de decisión pueden ofrecer soluciones más efectivas...; permiten procesar mayor información y tomar en cuenta una mayor cantidad de valores, y ofrecen mayor flexibilidad y adaptabilidad” (ibídem, 5). O sea, no es importante en sí misma una relación horizontal, como podría pensarse desde principios democráticos, sino lo efectiva que sea para “solucionar problemas”

Un último aporte analítico respecto de la participación ciudadana y la colaboración funcional que ilumina la especificidad de ésta, es el de Sánchez Morón (2008). Él entiende por “participación del ciudadano en la Administración aquellos supuestos en que los ciudadanos directamente o las asociaciones que defienden y promueven sus derechos e intereses, ejercen una actividad tendente a influir en la adopción y el contenido de decisiones de trascendencia colectiva” (ibídem, 228). O sea, comparte los mismos criterios de la participación ciudadana que desarrolla Cunill (1991, 1997, 2002) y Cunill y Bresser Pereira (1998). Sin embargo, señala una distinción que los separa de ellos, al manifestar que “no consideramos, pues, como manifestaciones del mismo concepto otras formas de relación entre la Administración y los ciudadanos o entidades sociales y, particularmente aquellas en virtud de las cuales la Administración contrata o concierta con entidades privadas, incluidas ONG o entidades del tercer sector, la realización de actividades o la prestación de servicios o la gestión de infraestructuras y edificios de titularidad pública o de interés público. En tales casos, el elemento decisivo es el régimen de prestación de servicios, mediante su externalización o *outsourcing*, por razones esencialmente financieras y de eficacia, y no la intención de compartir el poder político y administrativo” (ibídem, 228)<sup>19</sup>.

Como vemos, la distinción que realiza Sánchez Morón excluye lo que Cunill junto con otros asocian a la dimensión “productiva” de la participación ciudadana, es decir, aquella que justamente tiene que ver con la realización o producción de bienes y/o servicios públicos por entidades de la sociedad civil, especialmente aquellas del tercer sector. Por otro lado, solamente la dimensión que Cunill y otros asocian al control social de la participación ciudadana coincide con lo mencionado por Sánchez Morón, pues ambas

---

<sup>19</sup> Subrayados propios.



definiciones aluden a la “distribución de poder” en favor de la sociedad civil.

Interesante es notar que justamente aquello que Sánchez Morón identifica como un “régimen de prestación de servicios”, es lo que hemos analizado como lo específico de la colaboración funcional. Efectivamente, hemos observado que en este tipo de participación bien poco es lo que puede identificarse con la distribución de poder por parte de la Administración, pues el actor precariamente influye en las decisiones y contenidos de la política en cuestión, elemento que la literatura señala como decisivo de la participación ciudadana. Al contrario, su participación más bien tiene un fundamento en la prestación de servicios que puedan realizar aquellos.

En fin, la participación ciudadana, o influencia administrativa según nuestros conceptos, se juega en la capacidad de influir en la adopción de decisiones y en la capacidad de influir en los contenidos de las decisiones, aunque tales decisiones se sitúen en el ámbito administrativo.

- *Recursos funcionales en las ONG*

Cuando Cunill y Bresser Pereira (1998) analizan la participación ciudadana en su dimensión de control social, señalan que algunos de los obstáculos para tal tipo de control radican en la “forma y los contenidos de la información disponible, toda vez que su acceso pareciera exigir un “conocimiento experto” (37). Agrega que en algunos tipos de participación se refuerza el poder de los profesionales, pues la representación que se institucionaliza es de carácter técnico-administrativo en vez de política. Estas experiencias, finalmente, conllevan un déficit de representación social y refuerzan las desigualdades, pues se basan sobre los “recursos personales de sus miembros (en términos de experiencia profesional, de saberes técnicos)” (37)<sup>20</sup>.

Estas observaciones son importantes, pues dan cuenta de ciertas instancias de participación-representación social que son de carácter “técnico-administrativo” donde priman, por tanto, los recursos funcionales a tales espacios, es decir, principalmente la “experiencia profesional”, el “conocimiento experto”, el “saber técnico”, etc. O sea, tales espacios expresan acabadamente los criterios de la representación funcional; la participación en tales espacios se fundamenta en la posesión de tales recursos.

Ahora bien, por qué tales recursos poseen relevancia funcional y por qué ellos están presentes en las ONG, son parte de las preguntas que guiarán el siguiente apartado.

Ya hemos analizado que el tipo de relación entre las organizaciones sociales y el Estado se enmarca dentro del proceso de publicización, relación que adquiere características de colaboración funcional. Este tipo de relación exige, entre otras cosas, que las organizaciones sociales colaborativas deben garantizar el cumplimiento de los estándares que orientan a la administración pública: la eficacia y la eficiencia.

Por otro lado, también hemos visto que en términos de colaboración funcional la

---

<sup>20</sup> Subrayado propio

producción de servicios es la principal labor que desempeñan las organizaciones sociales en relación al Estado.

Esto significa, entonces, que las organizaciones poseen un conjunto de elementos que les confiere capacidad de producción de servicios bajo ciertos estándares que otorgan garantías de eficacia y eficiencia al Estado en caso de entablar una relación colaborativa. ¿Cuáles son esos elementos?

Para comprender la especificidad de los recursos funcionales que poseen las organizaciones sociales, debemos utilizar la distinción entre organizaciones de base y ONG. Aunque la literatura señale que uno de los aspectos distintivos de las organizaciones del tercer sector es la producción de servicios sociales, los mismos analistas se apresuran en mencionar que no todo el conjunto de organizaciones puede proveer tales servicios de manera eficaz y eficiente. Si bien ya es común destacar que las organizaciones del tercer sector se caracterizan por la presencia de trabajo voluntario y profesional, capacidad para materializar derechos sociales, vocación de servicio, orientación solidaria, entre otros aspectos, sólo algunos de ellos les permiten la vinculación colaborativa con el Estado.

Si atendemos a la composición del tercer sector, podemos observar que las organizaciones de base o territoriales son aquellas que poseen un vínculo más cercano con los beneficiarios de sus servicios. Esta cercanía revela capacidad de empatía y confianza, lo que se traduce tanto en mayor atención y dedicación como en mayor habilidad de acceso hacia ellos. Ambos rasgos generan la vocación de servicio y el alto grado de compromiso que caracteriza a este tipo de organizaciones sociales. Pero más importante aún, desembocan en un servicio de mayor calidad.

Son estas características las que sustentan la asociación entre este tipo de organizaciones y el concepto de solidaridad. Es más, es lo que lleva a generalizar este componente como rasgo distintivo del tercer sector e, incluso, de la sociedad civil. Se señala que los aspectos de empatía, confianza, horizontalidad, voluntariado, participación, entre otros, expresan solidaridad.

Ahora bien, si observamos los rasgos de las organizaciones del tipo ONG, nos damos cuenta que difieren en varios aspectos con las organizaciones de base. En las ONG predominan elementos como la profesionalización, la burocratización, la formalidad institucional, prácticas de gestión, y muchos más. Pero, si observamos más detenidamente, encontraremos algunos de los rasgos más propios de las organizaciones de base, aunque con un cariz diferente.

Uno de los primeros elementos en común entre ambos tipos de organización, es que ambas producen fundamentalmente servicios sociales. Las acciones hacia otros con una finalidad social, incluso las acciones de ayuda mutua, dan cuenta de este elemento compartido.

Para realizar una primera distinción a partir de este elemento común, se aduce generalmente el tipo de utilidad de los servicios sociales. Se señala que lo distintivo de las ONG es producir servicios de utilidad pública, que satisfacen necesidades colectivas, y no necesidades de los miembros de la organización, como lo podría hacer una organización de

ayuda mutua o de base con los más cercanos a ella.

A pesar de lo recurrente de esta distinción, consideramos que no es la más adecuada, porque puede haber utilidad pública en ambos tipos de acciones. Por eso, más bien, preferimos radicar la distinción en el tipo y grado de vinculación que establecen con el sector público y/o privado para la provisión de sus servicios sociales (o si se quiere, para la realización de su trabajo de utilidad pública). La característica diversidad de fuentes de ingresos, con alta dependencia de ingresos públicos y poca autogestión, indica el grado de vinculación de las organizaciones sociales con el sector público y/ o privado para el desempeño de sus labores.

Con esta distinción queremos significar que una organización de base transita hacia una organización del tipo ONG, desde el momento en que recurre al sector público y/o privado para proveer sus servicios sociales. Opera un tránsito, porque para establecer tales vinculaciones con esos sectores, las organizaciones de base requieren adoptar los elementos propios al área y desempeño de ellos, entre los cuales cuentan aquellos que caracterizan a las ONG. Dado que el Estado -para acotar en uno de los sectores- requiere desempeñar sus acciones según los criterios de eficacia y eficiencia, entonces sólo aquellas organizaciones que cumplan con estos criterios podrán entablar vínculos colaborativos con aquél. Y para cumplir con tales criterios, las organizaciones sociales deben incorporar los elementos apropiados a ellos. De esta manera, la incorporación de elementos más propios de las ONG en las organizaciones sociales, responde a la necesidad de realizar acciones cada vez más eficaces y eficientes, sea porque lo exige su vinculación con el sector privado o público en términos de captación de recursos, sea porque lo exige su vinculación con el Estado en términos de ejecución de políticas públicas.

Para producir servicios sociales de manera tal que garanticen su eficacia y eficiencia, las organizaciones sociales han debido modernizar y racionalizar sus operaciones de trabajo. Han incorporado paulatinamente variadas técnicas de gestión institucional acordes tanto a las exigencias empresariales como de la administración pública, entre las cuales cuenta la planificación estratégica, la gestión por objetivos y resultados, y el establecimiento de criterios para medir el éxito de sus acciones. Junto con esto, han acometido la introducción de procedimientos de sistematización y evaluación de sus acciones, lo cual revela preocupación por la calidad del servicio prestado, como también la necesidad de demostrar el éxito de su labor. Esto, por otro lado, sólo ha sido posible por medio de la incorporación creciente de profesionales y técnicos calificados tanto en el servicio prestado como en las herramientas de gestión mencionadas.

Paralela a la creciente tecnificación, las organizaciones sociales también adquieren mayor complejidad a nivel institucional y organizacional. Por un lado, se formalizan jurídicamente, con lo que adquieren estabilidad y capacidad para establecer contratos y convenios públicos, y, por otro lado, flexibilizan el conjunto de elementos que conforman su estructura organizacional, con lo cual adquieren mayor capacidad de adaptación a las exigencias externas. Es más, es tal el grado de adopción de estructuras, comportamientos y procesos externos, que “la proximidad e interacción con las agencias estatales conlleva el inicio de un proceso de burocratización y centralización que las hace convertirse en un apéndice del Estado, con una fuerte connotación autoritaria. Por otra parte, la proximidad e

interacción con las empresas de mercado... deriva en la prevalencia de la dimensión empresarial, olvidándose de todo objetivo pro-social”<sup>21</sup>.

Con todo, el mayor impacto en las organizaciones sociales se produce a nivel del tipo de conocimiento que poseen. Al incorporar técnicas de gestión y profesionalismo, las organizaciones sociales generan conocimiento experto, especializado, tanto en las áreas más teóricas como en las más prácticas. Si a nivel de las organizaciones de base el conocimiento proviene del contacto directo que se posee con los beneficiarios (experiencia práctica), ahora se suma a este aquél que proviene desde el conocimiento científico (experiencia teórica), lo cual genera el respaldo y confianza necesaria para establecer vínculos con los sectores público y privado.

Ahora bien, si los elementos técnicos y formales asociados al conocimiento experto son necesarios para el establecimiento de vínculos externos, ellos no son suficientes, pues las ONG requieren conservar los elementos asociados al componente solidaridad. La cercanía, confianza, empatía, todos rasgos que componen el vínculo sustantivo de las organizaciones con sus beneficiarios, que hemos colocado dentro del concepto de solidaridad y que es un rasgo propio de las organizaciones de base, son elementos que, finalmente, le confieren especificidad y ventaja comparativa a las ONG respecto al sector público y privado, precisamente porque estos sectores carecen de tales elementos. Así entonces, el conocimiento o experiencia especializada de las ONG, elemento tan característico de este tipo de organización, sintetiza los componentes de solidaridad con los componentes más formales y técnicos, lo cual advierte sobre la crucial importancia que poseen los primeros aún en organizaciones del tipo ONG.

De este modo, tanto los elementos más técnicos y formales de las ONG como los componentes de la solidaridad, le confieren estabilidad interna y seguridad hacia los entes externos -quienes básicamente realizan operaciones de inversión financiera en este tipo de organizaciones sociales-, eficiencia (costos más bajos, tanto por las donaciones como por la utilización de voluntarios, y mejor optimización de los insumos en relación a los productos a partir de la incorporación de técnicas de gestión), eficacia (garantizan un mejor logro de los objetivos sociales) y mejor calidad de servicio, justamente por la capacidad técnica y la vinculación sustantiva con la población beneficiaria.

Cabe señalar, además, que la conjunción de elementos formales y solidarios le confiere a las ONG una capacidad técnica acotada, específica. Si bien posee elementos técnicos que podrían ser utilizados para una diversidad de finalidades sociales, el vínculo sustantivo que le confiere el componente solidaridad acota el margen de utilización de tal capacidad técnica. Si este rasgo supone ciertas desventajas con respecto a otro tipo de organizaciones que poseen una capacidad técnica más amplia, por otro lado, significa una ventaja comparativa como mencionamos más arriba. De este modo, nuevamente el componente solidaridad posee prioridad o importancia clave con respecto al componente técnico, pues es lo que permite que las ONG posean capacidad técnica-administrativa para la provisión de ciertos servicios sociales. Al ser estos acotados en términos de población y territorialidad, solamente la posesión de cercanía, confianza, códigos de comunicación,

---

<sup>21</sup> Citado por Castón y Herrera, 2003: 162-163

entre otros, permitirá que la provisión de tal servicio pueda apuntar a una mayor calidad y al logro de eficacia y eficiencia. En otras palabras, porque las ONG poseen un vínculo sustantivo con los beneficiarios, es que poseen, además, la capacidad técnica para ejecutar determinados servicios sociales.

Para finalizar, es preciso señalar que el grado de vinculación con el sector público y/o privado que establecen las ONG, tiene un profundo impacto en la sustentabilidad de éstas. Dada la motivación de servicio sistemática que poseen, el logro de su sustentabilidad será cada vez más dependiente de fuentes de ingresos público y/o privado, lo que significa, por otra parte, la necesidad constante de mantener los rasgos formales y de solidaridad, y enfrentar las tensiones que se generan entre ambos componentes. En otras palabras, el proceso de transformación en una organización del tipo ONG parece bastante irreversible, irreversibilidad que explicaría la necesidad cada vez más creciente de establecer vínculos públicos y/o privados, en virtud de la vocación de servicio sistemática que les dificulta abdicar de sus labores sociales.

Antes de dar por finalizado este apartado teórico, debemos analizar la situación de las PSC como un sujeto no organizado y pasivo y las consecuencias que esta situación tiene para la relación con los demás actores y para la explicación de la pregunta de investigación.

### ***Personas en Situación de Calle como sujeto no organizado***

Cuando Offe analiza el fenómeno del neocorporativismo y la representación funcional, realiza observaciones sobre lo que él denomina “terceros afectados” (Offe, 1996: 133-161). Recogeremos parte de sus observaciones, pues pensamos que iluminan de mejor manera el caso de estudio.

Con terceros afectados se apunta a un tercer actor de una relación corporativa que no participa directamente de ella, pero que sí está involucrado en la situación que pretende regular el esquema corporativo. Es quién sufre las consecuencias de tal relación; los costes de tal esquema se trasladan hacia ellos.

El tercero afectado carga con los costes de los compromisos adquiridos por las contrapartes corporativas, pues carece de ciertos recursos para participar de tal tipo de relaciones. Pero no solamente carga con los costes de la relación corporativa, sino que, además, queda excluido de la posibilidad de incidir en los compromisos adoptados por los protagonistas, hecho que genera una situación de exclusión social mucho más aguda con respecto de los afectados.

El tercero afectado lo es precisamente porque carece de los recursos funcionales que permiten establecer la relación con el Estado. Si bien ya hemos revisado un conjunto de tales recursos, hemos dejado fuera uno de ellos que adquiere relevancia en relación al tercero afectado: el recurso organización, o sea, la capacidad de generar organización a partir de intereses comunes. Para el caso que nos compete, Red Calle logró un grado de organización a partir de ciertos intereses comunes en relación a las personas en situación de

calle. Sin embargo, y como hemos visto<sup>22</sup>, las personas en situación de calle carecen de una capacidad de organización equivalente a la que poseen las ONG que trabajan con ellas<sup>23</sup>, carencia que explica su posición como tercero excluido y afectado en el plano de vinculación que establece Red Calle y MIDEPLAN.

Recordemos que las personas en situación de calle conforman un sector que no posee capacidad de organización, acción y expresión de intereses propios. En términos generales, la capacidad de acción colectiva de un sector social radica en la posibilidad de conformar un interés común, el cual, a su vez, está ligado a la experiencia de condiciones de vida similares (situación social homogénea) que pueden permitir la formación de una identidad colectiva. Pareciera, sin embargo, que la situación de exclusión compartida por las personas en situación de calle no es suficiente para generar una identidad común ni propicia la probabilidad de articular intereses comunes. Por ende, no son capaces de generar organizaciones propias que pudieran representarlos ni acciones colectivas que enarboles sus intereses<sup>24</sup>.

Ahora bien, aun cuando las personas en situación de calle también carezcan de otro tipo de recursos funcionales que sí posee Red Calle –especialmente aquellos vinculados con lo que hemos denominado elementos formales–, consideramos que la ausencia de estos se posiciona de manera secundaria en relación al carácter de tercero afectado, debido precisamente a la carencia del recurso organización, el cual adquiere preponderancia. En otras palabras, las personas en situación de calle no quedan fuera de la relación colaborativa entre Red Calle y MIDEPLAN por ser incompetentes en el tema, sino porque carecen de la organización necesaria para movilizar la competencia que poseen respecto de su propia situación.

Importante es relevar que esta consecuencia con respecto del tercero afectado, consecuencia que deriva de las características de la representación funcional y que merma los principios de igualdad política, es minimizada desde las lógicas corporativas en virtud de la eficacia de tales soluciones. Como señala Offe, para los funcionalistas estas consecuencias “son ventajas que compensan con mucho el déficit que señala la teoría democrática” (Offe, 1996:155). Ahora bien, a su vez señala que, en última instancia, bajo un régimen político democrático la justificación de una relación no sólo puede residir en argumentos de resultados y rendimientos. También debería visualizarse una neutralización del poder social, precisamente aquello que fundamenta el horizonte normativo de la democracia.

Por otro lado, la cuestión de quiénes y cómo participen de la relación colaborativa coloca en tela de juicio el carácter legítimo de los actores participantes. Ante esto, Offe se pregunta “¿cómo puede garantizarse que vayan a estar representadas todas las partes afectadas? Evidentemente, no sólo por medio de una garantía institucional del sistema de

---

<sup>22</sup> En el apartado problematización.

<sup>23</sup> Hablamos de capacidad de organización equivalente a la de Red Calle, para contemplar que el grado de organización que lograron las personas en situación de calle a través de Revolución Kallejera no fue suficiente para revertir su posición como tercero excluido.

<sup>24</sup> En otro lugar se han discutido las posibilidades de acción en contextos de exclusión. Cf. Márquez y Rojas (2009) y Rojas (2007). La salvedad podría ser Revolución Kallejera, pero no discutiremos este asunto en esta oportunidad

negociación, de sus participantes y de sus competencias objetivas, sino, además, aportando ayudas organizativas para quienes no están capacitados por sí mismos para crear sus propios órganos de representación funcional (como en el caso de los parados)” (Offe, 1996: 157-158).

De este modo entonces, el carácter de tercero afectado de las personas en situación de calle da cuenta de la importancia de los rasgos de poder social involucrados en el caso de estudio. Tal carácter se explicaría por la carencia del recurso organización, recurso que, a su vez, sí poseerían las ONG de Red Calle. Asimismo, la posición de tercero afectado y excluido contribuiría a explicar, junto a los otros factores ya reseñados, la vinculación establecida entre Red Calle y MIDEPLAN, en virtud del carácter pasivo de uno de los actores involucrados en la situación.

### **Hipótesis de Investigación**

Antes de pasar al análisis de la información, señalaremos cuál será la hipótesis de investigación que guiará (y guió) el trabajo de campo y el análisis correspondiente de la información.

En este sentido, sostendremos que del conjunto de elementos propios a RC (poseídos y/o movilizados), serán aquellos vinculados a la representatividad y a los aspectos técnicos-administrativos los que posibiliten su intervención en el proceso de la política pública para PSC.

### **Capítulo 3: Análisis de la Información**

En este capítulo analizaremos la información recogida en el trabajo de campo, en virtud de lo planteado anteriormente en el marco de teórico y en virtud de las pautas metodológicas detalladas en el anexo.

Para esto daremos cuenta primeramente de lo que denominamos variables iniciales (aquellas contempladas desde el inicio de la recolección de datos), y luego analizaremos las variables emergentes (aquellos que surgieron a raíz de las entrevistas realizadas).

#### **Análisis de Variables**

##### **Variables Iniciales**<sup>25</sup>

##### **Orientaciones Políticas**

Es posible constatar la presencia de los tres tipos de orientaciones políticas analizadas. Analizaremos el sentido de cada una de ellas, para luego concluir respecto de cuál tuvo mayor importancia en la acción de Red Calle.

##### ***Orientación de Interés Público***

Respecto de la orientación de interés público, esta presenta dos subdimensiones: aquella que apunta hacia las personas en situación de calle desde una perspectiva filantrópica (desde la caridad), y aquella que apunta hacia una perspectiva de derechos. La diferencia de ambas subdimensiones radica en que la primera prescinde de una relación con el Estado y sus instituciones (Gobierno como la principal), mientras que la segunda se erige desde una interpelación directa al Estado. Por otro lado, la primera se identifica con acciones de sensibilización, mientras que la segunda se identifica con acciones de denuncia. Esto último se entiende como “reivindicación de derechos de las personas en situación de calle”. Dado que esta última subdimensión de la orientación de interés público es la prevaleciente, dejaremos de lado la primera en cuanto a análisis.

La perspectiva de derechos que guía las demandas de Red Calle se entiende desde una concepción de las personas en situación de calle como ciudadanos, por lo que ellas poseen los mismos derechos que todos. Ahora bien, Red Calle constata una vulneración de derechos con esta población, dado que no acceden a las distintas prestaciones públicas que materializan los distintos derechos (salud, protección social, entre otros), por lo que la reivindicación de igualdad de derechos se desprende como una demanda necesaria.

Para hacer efectiva la reivindicación de derechos Red Calle considera que se deben acometer acciones de denuncia pública. La consecuencia de esto será la adopción de la visibilización como la principal estrategia con respecto a las personas en situación de calle, la cual se entiende como una acción de denuncia, como una acción que debe mostrar la

---

<sup>25</sup> Remitir al anexo metodológico para una visión de conjunto de todas las variables y su respectiva definición nominal.



vulneración de derechos que afecta a las personas en situación de calle. A su vez, como la acción de visibilización pretende reivindicar los derechos vulnerados de las personas en situación de calle, tal acción debe dirigirse principalmente hacia el Estado. Entonces, el Estado será el interlocutor principal de Red Calle y la política pública se concebirá como la herramienta pertinente para enfrentar la vulneración de derechos. El que sea el Estado y no la sociedad el principal interlocutor, da cuenta de la necesidad de Red Calle de una acción permanente hacia las personas en situación de calle y no de una circunstancial, intermitente, esporádica, como la que podría desprenderse de una acción de sensibilización y caridad.

Esta orientación de interés público de Red Calle no sólo estuvo presente en los objetivos iniciales sino también en la Mesa Técnica. En efecto, Red Calle participó de la Mesa Técnica en tanto responsable de las personas en situación de calle y de las demandas efectuadas en su nombre. Con su participación querían asegurar o garantizar que se hiciera la política pública para esta población. Red Calle quería que se instalara un programa para las personas en situación de calle y no simples proyectos; que se institucionalizara una política pública en el Estado, para que perdurara en el tiempo; una política integral, sustentable y que abordara la mayor cantidad de necesidades de las personas en situación de calle. En este sentido, vieron que su participación en la Mesa Técnica era una acción necesaria y lógica con las acciones precedentes y las demandas iniciales. Sólo su participación les podía dar garantías de augurar una política pública cercana a sus expectativas.

Red Calle considera que la oferta de Chile Solidario para las personas en situación de calle es muy pobre en cuanto a prestaciones se refiere. Sin embargo, considera que la institucionalización de un programa para esta población, a pesar de que pueda contar preliminarmente con prestaciones pobres, implica una ganancia mayor, pues significa instalar un dispositivo permanente con recursos financieros estatales<sup>26</sup> y con posibilidades futuras de perfeccionamiento.

### ***Orientación de Interés Particular***

La orientación de interés particular se desliza en momentos en que las ONG de Red Calle deben decidir su participación en la ejecución del Programa Calle, como una Unidad de Intervención Territorial. En ese instante ellas deslizan preferencias que lindan con intereses particulares, con intereses asociados especialmente a la sustentabilidad económica de las ONG más que a la reivindicación de los derechos de las PSC, dado que la ejecución iba a implicar la transferencia de recursos desde el Estado.

La posible presencia de intereses particulares dentro de las orientaciones de RC - concretamente, presencia de intereses económicos vinculados a la sustentabilidad institucional de las ONG-, es posible observarla en los siguientes hechos:

- La ejecución implicaría la transferencia de recursos económicos a instituciones de la sociedad civil que tuvieran experiencia en el tema calle;

---

<sup>26</sup> Los recursos económicos iban a permitir -y permitieron- que las ONG de Red Calle pensarán en el tema calle, organizaran metodologías, modelos de gestión, etc.

- La institucionalización de una política pública, bajo la modalidad de ejecución ya mencionada, iba a implicar recursos económicos constantes.

Entre las razones que pueden motivar tal tipo de orientación, cuentan la sustentabilidad económica, el fortalecimiento y crecimiento institucional y la profesionalización (el desarrollo de nuevas metodologías, modelos de gestión, la incorporación de recursos humanos especializados, etc.).

Decimos que esta orientación es de tipo particular, pues los beneficios asociados a la recepción de los recursos económicos benefician directamente a las ONG, mientras que a las PSC lo hace de manera indirecta (asociada a la política de redistribución interna a cada ONG de los recursos económicos).

Por otro lado, si bien se señala que estos intereses no los deslizó Red Calle -sino las ONG de manera individual-, no queda del todo claro que tales intereses no hayan estado presente en los miembros de Red Calle en algún momento del proceso de formulación de la política pública. En efecto, la potencial presencia de recursos económicos estatales aparecía como una oportunidad para fortalecer algún área interna de las ONG.

Lo anterior tiene cierto asidero al reconocerse la presencia de otras agendas en las ONG de Red Calle, entre las cuales una de ellas la constituía el tema de la ejecución. Sin embargo, también se señala que tales agendas no aparecieron dentro de la Mesa Técnica, sino al final de esta, cuando se establecieron reuniones bilaterales entre MIDEPLAN y cada ONG. En efecto, se señala que en la Mesa Técnica nunca se habló de coberturas, convenios y ejecución.

### ***Orientaciones Técnico-Particulares***

Respecto de esta orientación, sí es posible constatar la posesión por parte de Red Calle de un conocimiento experto respecto de las PSC, y su correspondiente movilización dentro de la MT. Se reconoce que las PSC requieren soluciones en áreas como apoyo, vivienda, salud, empleo, educación- capacitación, entre otras.

Este conocimiento, a su vez, les lleva a ponderar las ventajas y desventajas del programa calle que MIDEPLAN ofrece en la MT. RC reconoce que la temática calle requiere de dispositivos especiales de política pública y, en base a este conocimiento, consideran que la oferta pública ofrecida como solución requiere de cambios importantes. En definitiva, RC considera que su visión respecto de los cambios necesarios en los dispositivos públicos está avalada por el conocimiento experto que posee producto de la experiencia con las PSC.

Ahora bien, el conocimiento experto no sólo es la materialización de la orientación en favor de las PSC, sino también de las orientaciones particulares. Es un conocimiento experto sobre las PSC, pero que puede servir para obtener, o bien el interés público, o bien el interés particular. En este sentido, si la “perspectiva de derechos” y su correlato en una “política pública para PSC” es aquella que corresponde con la orientación en favor de las PSC, podemos decir que los aspectos concretos relacionados con la política pública

corresponden a la orientación técnico-particular. Esta hace referencia a lo que RC considera necesario realizar en cada uno de los aspectos relacionados con la política pública, las áreas que esta debía abordar, cómo debía hacerlo, etc. Pero también esta orientación implica lo que se debe hacer para materializar la orientación particular. Por ejemplo, contempla las justificaciones relativas al modo de ejecución de la política pública a través de órganos especializados de la sociedad civil en el tema PSC; o sea, las propias ONG de RC<sup>27</sup>.

En este sentido, la orientación técnica que estamos analizando contempla el conjunto de medios para realizar la orientación pública y/o la orientación particular; supone y se formula a partir de las orientaciones que apuntan a los fines de la política pública. Si estas últimas orientaciones pretenden influir en los fines-objetivos de la política pública, es de esperar que cada una de ellas posee los medios-componentes respectivos para apuntar a cada uno de esos fines.

De esta manera, reformularíamos la definición nominal de la orientación técnica, pues sí sería una orientación técnica (orientada a los medios), mas podría ser particular o de interés público según apunte a una u otra orientación política.

### **Influencia de las Orientaciones Políticas en la toma de decisiones**

Ante la posibilidad de Red Calle de influir en los fines o medios de la política pública (respectivamente, decisión respecto de los fines-objetivos de la política pública o respecto de los componentes-medios para realizar los fines-objetivos de aquella), es posible sustentar que Red Calle más bien no tuvo una influencia o esta fue limitada en ambos aspectos a decidir (fines y medios de la política pública).

Aquello que evidencia la nula o limitada influencia es el hecho que, ante la oferta realizada por MIDEPLAN respecto al tipo de programa a realizar para las PSC y los múltiples reparos señalados por Red Calle en base a su experiencia y conocimiento experto, el diseño final del programa calle fue muy similar al de la oferta inicial. Red Calle tuvo desde el comienzo un juicio negativo respecto de la oferta de MIDEPLAN y este fue expresado en la MT. Consideraban que tal oferta no era adecuada a las necesidades de las PSC o que no resolvía los problemas que estas experimentaban. Aun así, algunos componentes quedaron dentro del diseño final o aquellos que propusieron no se incluyeron. En definitiva, todas o la mayoría de las tensiones respecto del programa calle se resolvieron en favor de la perspectiva de MIDEPLAN.

De esta manera, Red Calle reconoce que su conocimiento experto no tuvo la eficacia para imponerse en el diseño del programa calle; se reconoce lo limitado que fue para influir en las decisiones. Es más, se reconoce que hubo por parte de ellos un cierto desconocimiento

---

<sup>27</sup> No es fácil distinguir si el conocimiento experto movilizado apuntaba a la realización de la orientación pública o de la particular. En efecto, algunos aspectos sobre cómo realizar el programa calle (los medios-componentes que debían estar implicados en él), probablemente también deslizaron elementos relacionados con la orientación de interés particular, aun cuando a primera vista podían estar relacionados con la orientación de interés público. Por ejemplo, la posición de RC respecto del mejor modo de ejecutar el programa calle -vía las ONG con experiencia en el tema calle-, tenía directa relación con un potencial fortalecimiento institucional de las ONG miembros de RC.

respecto a cómo influir en las decisiones para incorporar nuevos dispositivos al programa calle.

Red Calle considera que la oferta de MIDEPLAN fue más bien una adaptación del Programa Puente del Sistema de Protección Social Chile Solidario, y que en este hecho radicaría una posible explicación para su escasa influencia, dado que los lineamientos de tal sistema estaban bien estructurados, lo cual determinaba sus límites y posibilidades. Es plausible pensar en este mecanismo como factor explicativo de la escasa o nula influencia de Red Calle, pues tanto el objetivo como componentes principales del programa calle son deudores del Programa Puente. Ahora bien, lo interesante es la aceptación definitiva por parte de Red Calle de lo ofrecido por MIDEPLAN.

Es reconocida la resignación que provocaba la escasa influencia en la MT y cómo esto los hizo dudar de su continuidad en ella. Sin embargo, aquello que finalmente los hizo continuar y aceptar la oferta de MIDEPLAN fue la perspectiva de institucionalización de un programa público para PSC (el primero en su tipo). Red Calle consideró que debía seguir participando del proceso, a pesar de sus objeciones, pues si se restaban se corría el peligro de que la política pública no se realizara, o al menos eso temían. Para Red Calle no fue una decisión fácil aceptar el programa calle ofrecido por MIDEPLAN, pero lo hicieron, pues ante la disyuntiva de no tener nada o tener algo, aunque precario desde su punto de vista, optaron por la institucionalización de un programa de este tipo. Red Calle, finalmente, optó por tener un programa instalado, aun cuando fuera precario en términos de contenido, pues solamente algo institucionalizado se podía mejorar con el tiempo. Y efectivamente, los cambios realizados al programa calle fueron posteriores a la MT y cuando MIDEPLAN se dio cuenta de la necesidad de incorporar cambios.

De esta manera, se consideró como un avance la institucionalización de una política pública para PSC, aun cuando la influencia en los contenidos y decisiones respecto del diseño mismo haya sido menor. Para Red Calle la mayor virtud fue colocar la temática calle dentro de Chile Solidario, dentro del Estado, más que si se diseñó un programa a imagen de sus demandas. En este sentido, se habría cumplido la intención inicial de enfrentar la vulneración de derechos de las PSC a través de una política pública.

### **Representatividad de Red Calle**

En esta variable analizaremos el tipo de representación ejercida por Red Calle y los elementos que hablan en su favor. Con ellos, sustentaremos la presencia de la “representación sociológica”.

Antes de comenzar, es preciso aclarar que la representatividad de RC también está dada por el conjunto de orientaciones políticas en favor de las PSC. Juntos con los elementos de semejanza y solidaridad en la acción, comprenden la representatividad.

### ***Representatividad por semejanza***

Los diversos modos de relación de Red Calle con las PSC -de las ONG de RC más bien-, revelan una cercanía con las PSC. Algunos de esos modos de relación contempla la

representación, otras el ser benefactores, amigos, trabajadores sociales, etc.

Ahora bien, el aspecto que expresa mayormente el rasgo de cercanía y semejanza entre Red Calle y las PSC, es el hecho de que aquella se concibe a sí misma como la “voz de los sin voz”. Esto implica para RC expresar las demandas de las PSC. RC se ve a sí misma no sólo como intermediario de las ONG, sino también de las PSC.

Sin embargo, esto no excluyó esfuerzos por parte de RC de facilitar y promover formas propias de expresión y organización por parte de las PSC, para que sean estas las que coloquen sus demandas y puntos de vista en la MT. Aun conociendo las dificultades estructurales asociadas a la situación calle para generar formas de organización, igualmente RC asume esta función, proceso del cual surgió RK.

Así, el proceso de la MT implicó a ambas organizaciones por un tiempo, proceso que, por lo demás, no estuvo exento de tensiones. En efecto, hubo divergencias entre RC y RK, respecto de los diferentes aspectos del programa calle. Sin embargo, lo más llamativo de este proceso y de la relación entre los tres actores, es que revela la ineficacia de RK para hacer valer sus demandas, la permanente validez de RC para MIDEPLAN como un ente representativo de las PSC y la poca importancia que concedió a las diferencias entre ambas organizaciones. Las divergencias que se pudieron evidenciar en ningún momento inhabilitaron a RC para seguir sustentando las demandas de las PSC. Tal inmunidad se explicaría precisamente por la cercanía entre ambos actores, por el conocimiento y la experiencia que RC tenía de la temática calle y por la potencial mejor expresión de las necesidades de las PSC por parte de RC que por parte de RK.

Respecto del último punto, RC consideraba que ellos mismos podían expresar de mejor modo las demandas de RK, de las PSC. Sus planteamientos eran más concretos, a diferencia de los de las PSC-RK, que eran más generales. RC asumió que ellos podían expresar las demandas de RK. En este sentido, y quizás de manera contradictoria con su motivación inicial, no fue problema para ellos que RK no tuviera mayor capacidad de expresión de sus demandas.

### ***Representatividad por solidaridad en la acción***

Este tipo de representatividad está dada por la realización de acciones de manera conjunta entre RC y las PSC y por el apoyo recíproco en la realización de acciones que uno de los dos actores lleve a cabo. De este modo, contempla las acciones dónde participaron de manera conjunta (el Catastro Nacional, el Seminario, las Asambleas Participativas, la Mesa Técnica) y aquellas dónde se apoyaron en la realización de sus propias acciones (RC apoya la conformación de RK; RK apoya a RC en la MT; RC apoya la realización de las Asambleas y Marcha al Congreso).

Como ya hemos señalado para la representatividad por semejanza, es de especial importancia la acción de facilitar la conformación de RK por parte de RC. Como vimos, RC quiso que las mismas PSC se organizaran y que expresaran de manera autónoma sus demandas y puntos de vista, a pesar de conocer las dificultades estructurales que poseían para organizarse y de los probables impedimentos que tendrían para ser eficaces en la MT.

En síntesis, todos estos son hechos que revelan la sintonía en la acción entre ambos actores.

### **Aspectos Técnicos-Administrativos**

En esta variable analizaremos la presencia de recursos funcionales -formales y solidarios-, los cuales hacen viable la política pública para PSC.

#### ***Recursos funcionales formales***

Tanto los elementos asociados a la estructura organizacional interna a las ONG de RC como al conocimiento experto de RC, están presentes en esta dimensión. Respecto de los primeros, es posible observar las características organizacionales de profesionalización, burocracia, modos de gestión institucional, formalidad legal, entre otros en las ONG de RC. Las cinco ONG de RC no poseen el mismo nivel en cada elemento, pero sí al menos es perceptible en la casi totalidad de ellas (salvo Comunidad Cristo de la Calle, que era una organización de voluntariado poco formal al momento de la MT).

Respecto del conocimiento experto o especializado sobre las PSC, es constatable su presencia, tal como vimos en la orientación técnico-particular. En general, RC conoce tanto las áreas de necesidad como los modos de intervención en esas áreas respecto a las PSC, conocimiento que arrastra al menos desde el año 2003, cuando comienza la reflexión sobre el concepto de PSC. Sabe, entre otras cosas, que la situación de exclusión, indigencia, deterioro psicosocial, inestabilidad emocional, su vínculo familiar y otras características, conforman el conjunto de elementos que más dificulta la relación con esta población. Tales elementos condicionan si se genera un vínculo de tipo asistencial, promocional, representativo u otro con las PSC, como también constituyen factores que socavan la estabilidad y permanencia de una organización de PSC.

Por otro lado, como hemos visto, su conocimiento experto se amplía además al modo como plantear los temas asociados a las PSC, para que estos sean efectivamente considerados. Si bien varios de los planteamientos de RC sufrieron la misma suerte que los señalados por RK, al menos RC tuvo mayor capacidad técnica para transmitirlos. Es el caso de su consideración respecto de la necesidad de cooperación público-privada para la ejecución del programa calle, la cual revela su conocimiento en torno a la manera cómo debe intervenir (modelo de gestión de la política pública): el tema calle se resuelve con ambos actores participando (públicos y privados), no sólo con uno de ellos. Esto lo manifiesta y así concuerda con la postura de MIDEPLAN.

Ahora bien, el elemento distintivo respecto de la posesión de conocimiento experto por parte de RC, radica en que fue un factor importante para la convocatoria de MIDEPLAN a participar en la política pública para PSC, tanto para su diseño como para su implementación: tal conocimiento le fue necesario a MIDEPLAN para ambas etapas de la política pública.

Tanto MIDEPLAN como RC reconocen que su participación en la MT se explica en parte importante por la posesión de un conocimiento experto, especializado, respecto de las PSC. Es RC quién sabe qué hacer y cómo hacer las cosas, por lo que MIDEPLAN les invita a

transmitir ese conocimiento, solicitándoles propuestas al respecto para el diseño del programa calle, e invitándolos a participar de la ejecución, pues sabe que implementar sólo con los municipios era una apuesta arriesgada, dada su relativa inexperiencia con el tema calle. Así, si el gobierno poseía la voluntad política y técnica de realizar una política pública para PSC, esta solamente se hace abordable y viable a partir del conocimiento experto de RC.

### ***Recursos funcionales solidarios***

Los elementos de cercanía, empatía, confianza y contacto directo entre RC y las PSC, son visibles en esta dimensión.

Ya hemos dicho que existen diversos modos de relación o vinculación con las PSC, según las características estructurales y circunstanciales de su situación. Entre ellos, un vínculo asistencial, promocional, representativo; una relación desde la caridad o la justicia. Todos estos tipos de relación tienen de base un vínculo estrecho entre las PSC y las ONG miembros de RC, vínculo que es producto de un trabajo prolongado y que implica principalmente el establecimiento de confianza entre ambos actores.

Algunos tipos de relación dan pie a la semejanza de ideas e intereses; dan pie a una coincidencia entre RC y las PSC en el plano de las ideas, intereses y opiniones. O sea, generan uno de los elementos que conforman el tipo de representación ejercido por RC.

Ahora bien, lo importante, bajo esta dimensión que estamos tratando, es que tales elementos constituyen un recurso funcional para MIDEPLAN, y especialmente funcional para la etapa de ejecución de la política pública. Dado que el modo de gestión e implementación del programa calle implicará la participación de actores con experiencia en el tema calle, entonces todo aquel elemento de cercanía con las PSC se convertirá en recurso para MIDEPLAN, pues será un elemento que torne viable la política pública.

De esta manera, no es casual la elección del tipo de implementación (actores con experiencia directa en el tema calle) ni la consideración de los actores para tal modo de gestión por parte de MIDEPLAN. Más aún, si consideramos que el tipo de programa calle finalmente puesto en operación tiene como eje central de su estrategia de intervención al acompañamiento o apoyo psicosocial, el cual supone el establecimiento de un vínculo cercano y la generación de confianza con la PSC. En efecto, este apoyo psicosocial personalizado que pretende restituir las capacidades funcionales y vinculares de las PSC - para generar cambios en un sentido promocional principalmente, aunque también para brindar asistencia a través de la derivación a las redes de servicio-, requiere de profesionales y una estructura institucional cercana a las PSC.

### **Posesión-Movilización de los Recursos Funcionales Formales**

Como hemos visto, en esta variable es posible constatar la posesión de recursos funcionales formales por parte de RC (por parte de sus miembros). Pero no sólo eso, sino también la movilización explícita de tales recursos por parte de RC en la MT. Esto es especialmente evidente respecto del conocimiento experto, el cual fue deliberadamente movilizado al

interior de la MT.

Respecto de los recursos funcionales formales asociados a la estructura organizativa de las ONG de RC, es posible señalar que estos fueron considerados relevantes por MIDEPLAN antes que movilizados por RC. Si bien eran elementos poseídos, bajo la consideración de MIDEPLAN se transformaron en recursos funcionales al programa calle. El conjunto de estos elementos aparecen como necesarios en una Unidad de Intervención Territorial, pues no sólo se requiere de la experiencia con PSC, sino también de capacidad técnica e institucional para implementar la estrategia metodológica y operacional del programa calle. Dado que estas Unidades serán las encargadas del componente de apoyo psicosocial, para ello deberán contratar, administrar y supervisar a los ejecutores del apoyo psicosocial (los profesionales que desempeñarán el acompañamiento psicosocial).

### **Posesión-Movilización de los Recursos Funcionales Solidarios**

Respecto de los elementos solidarios presentes en RC, es posible señalar que estos fueron poseídos, pero no movilizados explícitamente en la MT. En este caso, de manera más fuerte es visible la consideración por parte de MIDEPLAN de tales elementos como recursos funcionales. Tal vez la única forma de movilización de tales elementos solidarios por parte de RC haya sido bajo la forma de su experiencia y conocimiento experto.

### **Necesidad Estatal: Fines Administrativos**

En esta variable el foco de atención lo constituye el aparato de Estado, su institucionalidad y sus necesidades. Hemos definido dos tipos de necesidades: aquellas vinculadas a la eficacia y eficiencia administrativa y aquella vinculada a la legitimación. Estas necesidades constituyen problemas a resolver por el Estado, por tanto, se convierten en fines de su actuar. O sea, el aparato de Estado movilizará diversos medios con tal que su intervención en la sociedad -a través de políticas públicas- satisfaga las exigencias que comportan ambos tipos de necesidades.

Incluimos esta variable desde la base que no solamente factores asociados a RC -representatividad y aspectos técnicos-administrativos- explicarían su participación-intervención en la política pública para PSC, sino también factores asociados a las actuales necesidades del Estado. De alguna manera, RC contribuiría, con su participación, a la satisfacción de ambas necesidades. Así, sustentamos que se requiere la confluencia de estos dos tipos de necesidades para que los factores asociados a RC sean importantes.

### ***Eficacia y Eficiencia Administrativa***

El proceso de la MT revela hechos que apuntan a la consideración de la necesidad de eficacia y eficiencia administrativa. El principal de ellos tiene que ver con la consideración por parte de MIDEPLAN de los actores idóneos tanto para la etapa de diseño como para la de ejecución.

Para garantizar eficacia y eficiencia desde la etapa de diseño, MIDEPLAN convocó a otras ONG, además de RC, para así considerar sus puntos de vista y potencial aporte. Que



MIDEPLAN buscaba tales tipos de garantías también se evidencia en el hecho de contemplar los insumos de RC -cuando era el único actor externo participando de la MT-, a pesar de contar con un modelo pre-diseñado de programa calle.

Pero MIDEPLAN también pensó en garantizar eficacia y eficiencia para la etapa de ejecución. Se desliza la posibilidad que MIDEPLAN desde el comienzo de la MT -desde la convocatoria de RC- consideró la participación de esta y de otros actores idóneos en la ejecución del programa calle. Ejecutar a través de organizaciones de la sociedad civil no sólo posibilitaba una mayor eficacia -por la experiencia de los actores-, sino también mayor eficiencia, una mayor optimización de los diversos recursos involucrados en el programa calle (financieros, humanos y otros). Es conocido cómo la opción por las ONG en cuanto a Unidades de Intervención Territorial significó un ahorro de recursos estatales, pues se contaría con organizaciones dotadas de cierta fortaleza institucional, lo cual evitaba destinar recursos en esa área y destinarlos exclusivamente a la prestación del acompañamiento psicosocial.

Por último, el proceso de la MT también revela que MIDEPLAN pudo haber tenido un objetivo más bien político-gubernamental con el programa calle: lanzar un programa para ampliar la oferta de CHSOL. En este sentido, también este hecho se puede entender como tendiente a fortalecer la eficacia, pero esta vez de CHSOL: generar un programa para alcanzar de mejor modo los objetivos que sustentan CHSOL (superar la extrema pobreza, tender hacia la integración social, atender las situaciones de vulnerabilidad).

### **Necesidad Estatal de Legitimación**

Esta variable alude a la necesidad que tiene la Administración estatal de proveerse legitimación. De acuerdo con Offe (1996), la legitimación toma diversas formas según el tipo preponderante de Administración y su relación con la sociedad. Bajo un tipo de administración que debe realizar ciertas funciones sociales, ya no es suficiente la legitimación legal, sino que emergen nuevos criterios. Entre ellos, la capacidad de adecuar sus actuaciones al cumplimiento de ciertas funciones -una legitimación de tipo funcional- y la capacidad de generar consensos en la base social -una legitimación de tipo consensual-. A partir de esta constatación señala que la “politización de la administración” o la “cercanía ciudadana” responderían precisamente a esta necesidad de la Administración de proveerse legitimación. Bajo el tipo de Administración que requiere cumplir determinadas funciones, pasa a ser clave la cooperación y colaboración de los mismos clientes de la Administración y el consenso que pueda generar con ellos para sus intervenciones públicas. Así, la solicitud de colaboración ciudadana sería producto de esta necesidad de legitimación en contextos donde la legitimación legal no es suficiente para justificar sus actuaciones y cada vez más apremia la necesidad de cumplir determinadas funciones sociales.

En base a lo anterior y a la constatación actual de un tipo de administración que guía sus actuaciones por el cumplimiento de resultados (Bresser Pereira y Cunill, 1998), es plausible analizar la relación que estableció MIDEPLAN con RC bajo este marco de análisis. En efecto, son varios los hechos que apuntan en este sentido y parte de ellos los hemos revisado en las variables relacionadas con los recursos funcionales -formales y solidarios-, la representatividad y las orientaciones políticas (además de la variable movilización de RC

que revisaremos más adelante), variables que dan cuenta del vínculo sustantivo que posee RC con las PSC.

Al dar cuenta del vínculo sustantivo con las PSC, todos esos elementos le confieren a RC una capacidad de compromiso ante ciertas políticas respecto de las PSC: si tales políticas son favorables desde el punto de vista de RC, esta puede comprometer un apoyo respecto de aquellas; si las considera perjudiciales, restará su apoyo. Este compromiso, que es tanto político como técnico, es necesario para MIDEPLAN. Requiere del apoyo de RC, de la colaboración y cooperación del principal actor organizado implicado en el tema. Y no sólo necesitó de tal apoyo, sino que también lo concitó. Si bien RC se movilizó y presionó a MIDEPLAN, también este buscó su colaboración en distintos momentos del proceso de la política pública, siendo el más emblemático aquel vinculado con la elaboración del Catastro Nacional de PSC (además de aquel vinculado propiamente con la MT). En definitiva, tuvo que generar consensos con RC respecto de la política pública para PSC, pues RC era y sería el principal actor que podría justificar o no las actuaciones de MIDEPLAN al respecto, y su colaboración sería decisiva para el logro de resultados en tal política administrativa. Sólo concitando el apoyo de RC podría MIDEPLAN realizar su política pública de manera legítima. Sin su apoyo -sumado a la imposibilidad de recurrir solamente a la legitimación legal-, tal política correría el riesgo de atascarse y MIDEPLAN (como parte de la Administración estatal), por consiguiente, el riesgo de quedar sometido al cuestionamiento y rechazo ciudadano.

### **Variables Emergentes**

Las siguientes variables se denominan emergentes, pues fueron construidas a partir de la información recabada en los datos, posterior al diseño original. Considera elementos que también concurren a posibilitar la participación de RC en la política pública para PSC.

### **Recursos Estatales**

El principal recurso estatal que es posible identificar dice relación con la voluntad política y técnica del gobierno y MIDEPLAN. Varios hechos -previos, durante y posterior a la MT- darían cuenta de la existencia de tal tipo de voluntad.

En primer lugar, el conjunto de episodios en que RC y MIDEPLAN trabajaron conjuntamente en torno a las PSC (Catastro Estación Central 2004, Catastro Nacional 2005 y Mesa Técnica), revelan la existencia de una voluntad política en el gobierno y en MIDEPLAN. Esta voluntad política da cuenta de una disposición, de una apertura a considerar a RC y sus demandas, y generar las acciones necesarias para realizar una política pública al respecto. El querer generar algo al respecto, sin poseer experiencia pública previa en el tema, apunta en esta dirección.

Probablemente esta voluntad política -especialmente para la MT- se desprenda del cumplimiento de compromisos políticos previos entre RC y MIDEPLAN, establecidos a continuación de la realización del Catastro Nacional -en el gobierno de Lagos-, y llevados a cabo en el gobierno de Bachelet. Ahora bien, y a pesar de la existencia de tales compromisos políticos, la generación de la MT no fue algo automático, y requirió de la

presión previa de RC. De todas maneras, esto revela que, a pesar de no visualizar una voluntad política determinante a partir de esta situación, el que MIDEPLAN asumiera el diseño de un programa que quizás no estaba dentro de sus principales prioridades y agenda pública (RC estaba frente a un nuevo gobierno), da cuenta aún más de la presencia de tal tipo de voluntad en ellos.

Respecto de la voluntad técnica, el principal hecho que habla a su favor es la movilización interna que generó MIDEPLAN para realizar la política pública, tanto en su interior como en las demás carteras de gobierno. Dentro de MIDEPLAN hubo una movilización profesional para aportar al diseño del programa calle.

Por último, el que luego de la MT se hayan instalado paulatinamente nuevos temas al programa calle, también es un hecho que habla a favor de la voluntad política y técnica de MIDEPLAN.

### **Movilización de RC**

Esta variable contempla todas las acciones de movilización de RC para hacer valer sus demandas y presionar al gobierno. Entre las principales cuentan las acciones de interpelación al gobierno, el acceso a los medios de comunicación y las acciones públicas. Esta variable considera hechos previos a la realización de la MT precisamente porque fueron instancias que permitieron a RC manifestar sus posturas y, en conjunto, generar una capacidad de presión continua hacia el gobierno y MIDEPLAN.

La principal acción de interpelación al gobierno, que a su vez fue una acción pública, radica en la movilización del año 2003 a propósito de la celebración del día de la Solidaridad en las dependencias de Hogar de Cristo, día en que asistieron representantes del gobierno de turno. En aquella ocasión RC interpeló al gobierno mediante la entrega de una carta solicitando la realización de un Catastro de PSC y su incorporación a CHSOL. Como hemos visto, esta fue la primera acción de RC en favor de las PSC.

Este acto del día de la Solidaridad, además, tuvo impacto a nivel noticioso, involuntario, pero que sentó el acceso a los medios de comunicación como una alternativa de presión. Aun cuando el acceso a los medios no estaba inicialmente contemplado en la agenda de RC, pues la idea no era impactar en ellos, sino en la política pública, el acercamiento posterior y paulatino a los medios se tornó una acción necesaria para retomar la acción del gobierno y hacer cumplir sus compromisos (por ejemplo, cuando se postergaba la realización del Catastro Nacional). En este sentido, fue una acción instrumental, un medio para lograr un fin. RC pretendió seguir haciendo visible el tema calle en momentos en que el gobierno había cerrado las puertas o dilatado sus compromisos. Y tal política tuvo cierto impacto, pues las diversas apariciones en prensa marcan una presencia mayor del tema calle, lo cual generó cierta presión en el gobierno, especialmente en MIDEPLAN.

Ahora bien, el que el acceso a los medios haya sido algo circunstancial y complementario, no obstó para que RC asumiera en esta línea una postura coherente y unitaria. Efectivamente, RC siguió una línea comunicacional común, pretendiendo, entre otras cosas, instalar el concepto de PSC que habían trabajado.

Junto con el día de la Solidaridad y el acceso a los medios de comunicación, también es posible considerar otros hechos como acciones de movilización de RC. Estos contemplan lo que denominamos acciones públicas. Dentro de estas es posible incluir la realización del Seminario sobre PSC y las Asambleas Participativas. Ambas son del año 2005 y significaron acciones que movilizaron las ideas de RC y sus demandas (aunque no solo significaron esto, pues también implicaron la manifestación del mundo académico y de las PSC).

Por último, podemos considerar acciones de movilización aquellos eventos más bien privados o bilaterales entre algunos miembros de RC y MIDEPLAN, pues tales eventos pretenden presionar al gobierno desde las ideas y demandas que sostiene RC. Es posible observar acciones que van en esta dirección en los momentos que suceden al acto del día de la Solidaridad y preceden a la realización del Catastro Nacional, y en los momentos previos a la instalación de la MT, momento este en el que RC tuvo que movilizarse e interpelar al nuevo gobierno respecto de los compromisos ya establecidos, justamente para que se cumplieran.

## **Capítulo 4: Análisis Integrado**

En este capítulo realizaremos un análisis integrado de la información recolectada, buscando las relaciones relevantes entre las diversas variables que permitan responder al problema de investigación, su pregunta y objetivos.

Para esto, consideraremos el análisis de cuatro variables: representatividad de RC, los aspectos técnicos-administrativos, la necesidad de legitimación y la necesidad de eficacia-eficiencia.

### **Sobre la representatividad y su importancia**

Vimos en el marco de referencia teórico que la representación puede tomar diversas formas: por representatividad, por mandato o por elección política. Hemos señalado que el tipo de representación ejercido por RC es del tipo “representación sociológica”, o sea, un tipo de representación por representatividad, por semejanza con las PSC. Aquí, el fundamento de la representación de RC radica en la sintonía de ideas, intereses, opiniones, entre RC y las PSC. El principal elemento que retrata tal sintonía es la auto caracterización de RC como la “voz de los sin voz” y la reivindicación de derechos que se desprende de tal posición.

Además, hemos señalado que también hubo sintonía en el plano de la acción entre ambos actores, apoyándose recíprocamente (solidaridad en la acción).

Entonces, en base a lo anterior diríamos que RC ejerció una representación por representatividad.

Sin embargo, no solo esos elementos dan cuenta de la representatividad de RC, sino que también las orientaciones políticas en favor de las PSC, pues estas confluyen en reivindicar sus derechos, tal como lo manifestó RK y las mismas PSC a través de las Asambleas Participativas.

De esta manera, considerando los tres elementos mencionados -elementos de semejanza, de solidaridad en la acción y orientaciones políticas en favor de las PSC-, tenemos indicadores más cabales de la representación sociológica ejercida por RC, pues tales elementos no hacen más que expresar el “vínculo sustantivo” entre RC y las PSC. Así, constatando la presencia de tales elementos -lo cual hemos probado en el apartado anterior- diremos que existió tal tipo de representación por parte de RC, una representación de tipo representativa sustentada en esos pilares.

Ahora bien, a pesar de que se compruebe la presencia de elementos de representatividad, se debe demostrar que la representación fue un factor relevante para explicar la intervención de RC en la MT. En efecto, una cosa es determinar que RC haya ejercido representación de las PSC -bajo la forma de representatividad-, y otra es que tal representación haya incidido para que MIDEPLAN posibilitara la participación de RC en la política pública.

Por lo anterior, se tornan relevantes las siguientes preguntas: ¿Cómo constatar que el factor representación sociológica fue importante para MIDEPLAN a la hora de convocar a RC a

la política pública? ¿En qué escenarios la representación de las PSC por RC sería explicativa de su participación en la MT? ¿Qué confería este factor a RC para que fuera considerado como algo relevante para MIDEPLAN? En respuesta a estas preguntas se revelará, por lo demás, la importancia de considerar los tres elementos de la representatividad para dar cuenta de ella.

Primeramente, podríamos considerar el siguiente análisis para determinar si la representación fue o no un factor explicativo<sup>28</sup>. En este solo consideraríamos como relevante para la representación la expresión de orientaciones políticas:

- 1.- RC expresó orientaciones políticas a favor de las demandas PSC en la MT.
- 2.- MIDEPLAN contempló todo aquello relacionado con los puntos de vista o demandas de las PSC expresados por RC en la MT<sup>29</sup>.

Con la primera condición constataríamos que efectivamente RC actuó como representante de las PSC, cuestión que a esta altura es posible corroborar. Con la segunda condición constataríamos que efectivamente las demandas de las PSC representadas por RC fueron contempladas en la MT. Si sólo constatáramos la presencia de la primera condición, pero no de la segunda, estaríamos bajo un escenario donde RC ejerció representación -bajo esta modalidad restringida de orientaciones políticas-, pero esta fue superflua o intrascendente en la MT. En este último caso, otros serían los factores que explicarían la participación de RC, pues si RC no logró incidir con los puntos de vista de las PSC, entonces estaríamos en presencia de una situación donde otros factores finalmente fueron más preponderantes. En otras palabras, si realmente fuera importante la representación de las PSC, sus puntos de vista -expresados por RC- tuvieron que haber sido considerados. Del mismo modo, si no son contemplados, significa que no era relevante contemplar tales puntos de vista, por lo que el estatus de representante de las PSC era algo prescindible; se les hubiera invitado aunque no fueran representantes de las PSC.

De alguna manera, la idea que está detrás de este razonamiento considera que si se invita a un representante, se hace porque realmente se quiere escuchar y contemplar al representado -sus demandas, necesidades, puntos de vista. Sin embargo, si se invita a un representante, pero se es indiferente con las demandas y necesidades del representado que aquel expresa, entonces se concluye que se le invita en virtud de otras características y que el carácter de representante es irrelevante para la participación en tal espacio.

Siguiendo este razonamiento, entonces, sólo bajo un escenario donde estén presentes ambas condiciones sería posible sustentar que la representación que ejerció RC es un factor explicativo de su participación en la MT. En este caso, la representación de las PSC explicaría la participación de RC, justamente porque MIDEPLAN requería contemplar los puntos de vista o demandas de las PSC en el diseño de la política pública -para hacer una

---

<sup>28</sup> Análisis que se desprende del marco teórico, pero que, como veremos, complementaremos acá con reflexiones no señaladas en aquél.

<sup>29</sup> Operativamente, sería constatar la presencia de orientaciones políticas en favor de las PSC e influencia en los fines de la MT.

política lo más expresiva de las necesidades de las PSC-, y RC era quién podía expresar tales demandas. Sólo así diríamos, por tanto, que RC participó en la MT *porque era representante de las PSC*, y no por otro motivo. Por el contrario, si la representación no fuera explicativa, entonces los recursos funcionales formales acometerían tal labor, con lo que concluiríamos que MIDEPLAN requería de capacidades técnicas para ejecutar la política pública (necesitaba hacerla viable), mas no contemplar las necesidades de las PSC por intermedio de RC, y que la variable representación no tendría relevancia como factor explicativo.

El punto es que los hechos, precisamente, no dan cuenta de una influencia de RC en la MT (cuestión que vimos en el apartado anterior), sino más bien se constata una escasa o nula influencia en la determinación de los fines y medios de la política pública. Ante este escenario, ¿sería posible afirmar que la representación no tiene importancia como factor explicativo, dado que RC no generó influencia en la MT? Si sólo consideráramos las orientaciones políticas en favor de las PSC como indicador de la representación ejercida por RC, sería plausible aceptar tal juicio.

Ahora bien, la sola presencia de la condición número 1 (sin la presencia de la condición 2) no invalida la importancia de la representación como factor explicativo de la participación-intervención de RC en la política pública para PSC. Para aclarar esto, se agrega necesariamente otro razonamiento al análisis, el cual releva la importancia de los elementos de semejanza y solidaridad en la acción.

Como ya hemos señalado, los elementos de semejanza, solidaridad y las orientaciones políticas en favor de las PSC, dan cuenta del vínculo sustantivo entre RC y las PSC. Pero no sólo le confieren esto a RC, sino también una cualidad que precisamente es la valorada por MIDEPLAN y por la cual, entre otras cosas, los convocan: tales elementos le confieren “especialidad” a RC; los convierte en un sujeto “especialista” en el tema PSC. En definitiva, los convierte en sujeto experto a los ojos de MIDEPLAN, en función de lo cual posibilita la intervención de RC en la política pública para PSC.

De esta manera, entonces, se aclararía el mecanismo por el cual la representación de RC es un factor que explica su intervención en la política pública para PSC. Lo que hace el conjunto de elementos que conforman la representatividad de RC, es entregarle garantías a MIDEPLAN de convocar a un actor especialista en el tema PSC, a un sujeto experto.

Con esto, no solo las orientaciones políticas y su influencia dicen relación con la importancia del factor representación de RC, sino también los elementos de semejanza en cuanto a ideas y los elementos de solidaridad en la acción. Todos juntos dan cuenta del vínculo sustantivo entre RC y las PSC; dan cuenta de su representatividad, que es la que precisamente le confiere, desde el punto de vista de MIDEPLAN, un conocimiento experto, un punto de vista especialista que avala su experiencia con las PSC.

Sin embargo, con lo anterior no sólo se aclara el mecanismo por el cual la representación ejercida por RC es un factor explicativo de su participación en la política pública. No sólo aclara que la representatividad de RC le confiere el elemento de especialidad que valora MIDEPLAN. También, pone de relieve la relevancia del “carácter político” de RC en este

proceso y su reconocimiento por parte de MIDEPLAN. En efecto, la representación de un actor posee un carácter político. Expresa determinado punto de vista, diferente al que pueden expresar otros actores, y lo hace en relación a un poder público. Aun cuando la representación sociológica carezca de un mandato y del método de la elección, de todas maneras manifiesta a alguien que no está presente (o no está constituido como sujeto colectivo, para el caso de las PSC), personifica las características del sujeto ausente, expresa la comunión o coincidencia de determinados intereses (o la constitución de estos, para los casos en que el sujeto representado no adquiere rasgos de actor colectivo). Por otro lado, quiera o no, explícita o implícitamente, MIDEPLAN reconoce tal carácter político en RC y no sólo sus cualidades técnicas. MIDEPLAN sabe que RC plantea intereses atribuibles a las PSC (son la voz de los sin voz), por lo que no pudo eludir el carácter representativo o político de RC al entablar relaciones y al hacerlos partícipes de la política pública. Que los elementos que conforman el cariz político de RC signifiquen para MIDEPLAN, en oposición o además, la presencia de un carácter técnico, esto no invalida la importancia explicativa de tal factor.

Pero no sólo la representatividad de RC o su carácter político poseen relevancia explicativa. También los hechos han revelado que los recursos funcionales de RC son importantes en el proceso de la política pública.

### **Sobre los aspectos técnicos y su importancia**

En esta parte revisaremos aquello que puede aglutinarse bajo la denominación “carácter técnico” de RC y su importancia como factor explicativo. Para esto, repasaremos brevemente el lugar del conocimiento experto de RC, el cual se manifiesta a través de la orientación técnica y su influencia. Luego, analizaremos su consideración como recurso funcional.

Cuando revisamos la situación de las orientaciones políticas y técnicas de RC y la influencia que estas tuvieron, constatamos que aquellas estuvieron presentes, pero que la influencia fue escasa o nula. RC no tuvo influencia ni en la determinación de los fines de la política pública, ni en la determinación de los medios de ella. Esto plantea la pregunta sobre el grado de robustez del conocimiento experto de RC, sea en favor de la orientación pública o de la particular. Esto es así, pues es posible señalar que el conocimiento experto movilizado por RC fue más bien débil. Es decir, no es que no hayan poseído y movilizado el conocimiento experto, sino que el que tenían provocó escasa influencia.

La consideración sobre la debilidad del conocimiento experto de RC es importante por dos razones. En primer lugar, cabe pensar que en esta debilidad radicaría, en parte, la escasa influencia que tuvo RC en la MT (tanto en la determinación de los fines como de los medios). Quizás si su conocimiento hubiera sido más robusto en la dimensión de medios, probablemente habrían podido influir de mayor manera en los fines de la MT; hubieran podido defender de manera más técnica los fines que propugnaban. Aun así, también cabe la posibilidad que a pesar de todo el conocimiento experto que RC pudiera haber movilizado, aquel hubiese sido inocuo de todas maneras, dada la existencia de una voluntad de MIDEPLAN respecto de requerir a RC para otros efectos. Por otro lado, es importante discutir sobre la robustez del conocimiento experto de RC, pues si este no tuvo influencia, y



siendo parte importante del aspecto técnico de RC, podríamos concluir que estos tuvieron poca relevancia, cuestionando su fuerza explicativa.

En este sentido, respecto del peso del conocimiento experto de RC y su no influencia cabe considerar las siguientes situaciones u objeciones, las cuales surgen de la siguiente paradoja: el conocimiento experto es señalado tanto por MIDEPLAN como por RC como uno de los factores fundamentales que posibilitaron la participación de RC en la MT, pero no es posible observar su presencia en el resultado final del programa calle, puesto que este recogió bien poco de los puntos de vista señalados por RC. Ante esto es posible señalar lo siguiente:

- Es posible que MIDEPLAN sí haya convocado a RC por su conocimiento experto, por su experiencia en el tema calle (cuestión que sí hemos constatado). Ahora bien, que no sea posible constatar una incidencia de RC en base a tal criterio, puede querer decir que la experiencia profesional -en cuanto conocimiento experto sobre las PSC- que poseía RC no era de la calidad que esperaba MIDEPLAN. Quizás MIDEPLAN supuso que RC tenía un conocimiento experto de mayor calidad y que este les podía ser útil a los propósitos del diseño del Programa Calle. Sin embargo, con el correr del proceso, tal vez, se dio cuenta que tal conocimiento no satisfacía sus expectativas, por lo que decidieron zanjar ellos mismos el diseño en base a un modelo de programa propio. En este escenario, RC no tuvo un conocimiento experto de la calidad que esperaba MIDEPLAN: MIDEPLAN necesitaba tal conocimiento, RC lo poseía, estaba dispuesta a entregarlo, pero no alcanzó la “calidad” que MIDEPLAN esperaba para ser incorporado en las decisiones. Esto es probable que sucediera, pues los mismos miembros de RC señalan que tuvieron que prepararse para participar de la MT, lo cual quizás no alcanzó la calidad que esperaba o requería MIDEPLAN.
- La otra posibilidad es que RC sí haya tenido tal conocimiento experto, el cual, o bien no fue expuesto a cabalidad deliberadamente, o bien no tuvieron la capacidad para dar cuenta de aquél. En este escenario, RC no tuvo la “capacidad” para exponer su conocimiento experto: MIDEPLAN necesitaba tal conocimiento, RC lo poseía, estaba dispuesta a entregarlo, pero no fue “capaz” de expresarlo y hacerlo valer, o sea, no tuvo las “habilidades” para que su conocimiento experto fuera incorporado en las decisiones, tanto para incorporar temas como para dejar algunas afuera. Esta situación también es probable que sucediera, pues si tuvieron que prepararse para la MT, su inexperiencia en estas situaciones no alcanzó a ser revertida con la preparación que acometieron.
- Otra posibilidad es que aun teniendo RC el conocimiento experto y la capacidad para exponerlo, no lo expusieron deliberadamente, pues utilizaron el espacio de la MT para exponer demandas políticas. O sea, fueron convocados desde un punto de vista “técnico”, pero tuvieron un “comportamiento político”. En este escenario RC no quiso exponer su conocimiento experto: MIDEPLAN necesitaba tal conocimiento, RC lo poseía, pero deliberadamente no quiso exponerlo, o sea, prefirió utilizar el espacio de la MT para plantear demandas y no para aportar con su conocimiento experto. Esto es poco probable, pues tal conocimiento sí se planteó. Junto a demandas de cariz más político, pero planteadas al fin y al cabo.

- Otra posibilidad es que RC no haya tenido la posibilidad para plantear su conocimiento experto. En este escenario RC no tuvo la “oportunidad” para exponer su “conocimiento experto”: MIDEPLAN necesitaba tal conocimiento, RC lo poseía, estaba dispuesta a entregarlo, pero no tuvo la “oportunidad” para expresarlo y hacerlo valer, o sea, MIDEPLAN en algún momento del proceso desistió de incorporar tal conocimiento a las decisiones. Esto es efectivo, especialmente en una segunda etapa del diseño del programa calle, cuando MIDEPLAN optó por plantear su propio modelo de programa.
- Una última posibilidad dice relación con que RC sólo pudo evitar ciertos contenidos o medidas con su conocimiento experto. En este escenario, RC sólo logró evitar la presencia de ciertos temas en el programa calle con su conocimiento experto: MIDEPLAN necesitaba tal conocimiento, RC lo poseía, estaba dispuesta a entregarlo y consiguió exponerlo, pero sólo logró evitar la presencia de ciertos temas en el diseño final más que colocar algunos de su interés. Esto es efectivo, considerando que inicialmente el programa calle se acercaba aún más al diseño del Programa Puente.

En fin, estas objeciones quieren hacer ver que no hay que desdeñar rápidamente la importancia del conocimiento experto como factor explicativo de la participación de RC en la MT. Que tal conocimiento no pueda ser observado en el resultado final del diseño -lo cual lleva a la conclusión de su poca relevancia-, puede responder a algunas de las objeciones señaladas y no quiere decir que no haya estado presente dentro del proceso.

Ahora bien, el que el conocimiento experto haya o no incidido en la MT, y lo haya hecho o no por las situaciones descritas en las objeciones anteriores, este igualmente fue importante y, por tanto, explicativo, desde otro punto de vista: fue relevante como recurso funcional formal; fue utilizado instrumentalmente por MIDEPLAN para hacer viable la política pública. O sea, siendo o no importante para la etapa de diseño, sí lo fue sin lugar a dudas para la etapa de ejecución.

Como vimos más arriba en la descripción de la variable recurso funcional formal, este proporciona un saber específico sobre las PSC. Más aún, confiere garantías de intervención pública a partir de un saber cómo hacer las cosas. Si su relevancia respecto a qué hacer es algo discutible, no lo fue respecto a cómo hacerlo. Pasa a ser así relevante la utilización de tal conocimiento en términos prácticos.

De alguna manera, en esta situación la preocupación de MIDEPLAN radica en la implementación de la política pública, para lo cual requiere proveerse de los elementos necesarios que garanticen tal tipo de intervención pública. Uno de ellos es el conocimiento experto. Pero también se suman los otros elementos funcionales: la estructura organizacional de las ONG de RC y el componente solidaridad. Juntos, hacen viable la política pública para PSC; permiten producir el servicio público para las PSC.

Como hemos analizado en la parte teórica y en la descripción de variables, la particularidad de los tres elementos es que le confieren a RC -a sus ONG- una capacidad ejecutiva acotada, específica a las PSC. Ahora bien, dentro de ellos, el elemento clave de esta

potencialidad es el componente de solidaridad. Este revela la capacidad de las ONG de RC de adherirse y comprometerse con las PSC, precisamente porque poseen vínculos estrechos con éstas. Entre ellos existe cercanía, confianza, empatía, códigos de comunicación. Todos elementos que, además de ser la base de la representatividad de RC, dan cuenta de la vinculación sustantiva entre ambos actores; son los que le confieren a RC un conocimiento práctico sobre las PSC; son los que dan garantías a MIDEPLAN de realizar una política pública con un actor especializado en el tema, que posee experiencia, tanto profesional como práctica. En este sentido, y recalcando algo ya señalado, vemos que es en virtud del vínculo sustantivo que las ONG de RC poseen, además, la capacidad técnica para ejecutar servicios sociales determinados, en relación con las PSC.

Lo anterior, sin embargo, no sólo pone de relieve la importancia de los aspectos técnicos de RC, sino que además desliza las razones por las cuales los elementos que poseen las ONG de RC se transforman en recursos funcionales para MIDEPLAN. La necesidad de realizar la política pública para PSC con el actor especialista en el tema, revela la importancia de los elementos eficacia, eficiencia y legitimación.

### **Sobre la eficacia y eficiencia y su importancia**

En el análisis respectivo de estas variables pudimos observar que MIDEPLAN intentó optimizar la eficacia y eficiencia, tanto en la etapa de diseño como en la etapa de ejecución (convocando a RC, a otras ONG, optando por la modalidad de ejecución a través de ONG especialistas, entre otras). Luego, dimos cuenta de la relevancia de ciertos elementos presentes en RC para la política pública. Ahora, podemos señalar que aquello que conecta los elementos presentes en RC con las necesidades de MIDEPLAN es lo que hemos analizado bajo la denominación de “colaboración funcional”.

Lo relevante de este tipo de vinculación entre Estado y sociedad, es que se sustenta en motivos instrumentales, asociados a las necesidades de eficacia y eficiencia del Estado (aparato estatal). Esto quiere decir que en razón de la satisfacción de tales necesidades el Estado se vincula con ciertos actores, con aquellos que pueden ser de utilidad para tales efectos. Mientras estos actores posean los elementos que permitan satisfacer las necesidades de eficacia y eficiencia, tendrán posibilidades de intervenir en las políticas públicas que los implique. Si no poseen tales elementos, quedarán excluidos de participación alguna. De ahí que el concepto de “colaboración funcional” capte este tipo de vinculación: es posible la colaboración con el Estado, intervenir en políticas públicas que impliquen a ambos actores, sólo si se poseen elementos que sean funcionales a las necesidades del Estado, las que actualmente radican en los ejes de eficacia y eficiencia.

Para el caso en cuestión, la política pública versaría sobre PSC, una población totalmente desconocida para el aparato estatal, en el sentido de que no habían experiencias anteriores de intervenciones públicas. Así, y ante la necesidad de garantizar el logro de los objetivos (eficacia) y optimizar los recursos disponibles (eficiencia), MIDEPLAN recurre a las organizaciones que poseen elementos tendientes a dar tales garantías. Precisamente recurre a RC en virtud de los elementos formales y solidarios que poseen sus ONG, pues, como vimos, estos elementos pueden ser funcionales al logro de eficacia y eficiencia, en el sentido que conforman en las ONG de RC sujetos con capacidad técnica acotada y con

capacidad institucional para el trabajo con las PSC.

Bajo esta variable, entonces, se pone de relieve que sólo en presencia de la necesidad de eficacia y eficiencia del aparato estatal (y de MIDEPLAN por extensión), los elementos que poseen las ONG de RC se transforman en recursos funcionales y, por tanto, en relevantes para MIDEPLAN. En este sentido, esta variable también posee fuerza explicativa respecto de la intervención de RC en el proceso de la política pública: señala que a causa de tales necesidades pudo RC sacarle provecho a sus elementos y participar de la política pública.

Sin embargo, también está presente en el aparato estatal otra necesidad, que se complementa a las ya mencionadas y que por lo mismo posibilita de igual forma la intervención de RC en la política pública para PSC.

### **Sobre la necesidad de legitimación y su importancia**

Ya hemos señalado que en contextos de tipos de administraciones estatales orientadas a resultados o a cumplir determinadas funciones, la cercanía ciudadana, la colaboración y cooperación de esta, aparece como la manera de proveerse legitimación la administración. Esta es una legitimación de tipo consensual, pues se sostiene en el apoyo, compromiso y aceptación de los “clientes” o grupos sociales implicados respecto de ciertas políticas administrativas.

Para el caso en cuestión, -una política pública novedosa en cuanto a la población a intervenir-, RC precisamente es el actor que puede comprometer apoyo a ella, tanto suyo como de las PSC. Si considera que es favorable a los intereses de las PSC (además de los suyos, o no en abierta contradicción con ellos), puede comprometer su participación en el programa calle en virtud del conjunto de elementos que conforman el vínculo sustantivo entre ambos actores. Y, recordemos, sólo RC posee tal tipo de relación con las PSC, por lo que sólo ellos pueden entregar tal tipo de apoyo, y sólo ellos pueden apuntar a satisfacer la necesidad de legitimación respecto a esta política administrativa. En definitiva, acudiendo a RC MIDEPLAN garantizó un amplio margen de aceptación para la política pública en cuestión.

De esta manera, la cercanía ciudadana, de lo cual la participación de RC en el proceso de la política pública es una expresión de ella, sería la respuesta del aparato administrativo a la necesidad de legitimación, a la necesidad de proveerse apoyo popular o lealtad de masas. En el caso en cuestión, de generar apoyo y aceptación para una política pública inédita a nivel del aparato administrativo chileno.

Por otro lado, además, y vinculando ambos tipos de necesidades estatales, sólo concitando el apoyo de RC generaba garantías para la obtención de resultados en el programa calle, con lo que también así contribuía a la necesidad de eficacia y eficiencia. Con el apoyo de RC cubría aspectos cruciales para la administración, pues en contextos de una exigencia por la obtención de resultados, si estos no se consiguen, también se pueden ver restados los apoyos iniciales a la política administrativa, con lo que peligra la legitimación.

En base a lo anterior, entonces, se puede sostener que la necesidad de legitimación también

posee fuerza explicativa, pues posibilita la intervención de RC en el proceso de la política pública. Probablemente si al Estado sólo le bastara con la legitimación legal, quizás sólo el cumplimiento de normas jurídicas -con independencia de los resultados y el consenso en la base social-, sería suficiente para su actuación, con lo que prescindiría de la cercanía ciudadana y, por tanto, también probablemente hubiese prescindido de RC para la política pública en cuestión.

Antes de pasar a las conclusiones de la investigación, haremos un breve análisis sobre la situación de las variables emergentes, cómo estas se relacionan con el problema principal y sobre la situación de las PSC.

### **Sobre la situación de las variables emergentes. Importancia de la voluntad política y técnica de MIDEPLAN y de la movilización de RC.**

Respecto de la importancia de ambas variables, podemos decir que estas fueron elementos facilitadores de la participación de RC en la política pública, mas no fueron factores explicativos de tal intervención. Esto, por el hecho que, ante la ausencia de voluntad política y técnica, igualmente MIDEPLAN hubiese tenido que acudir a RC para obtener los recursos funcionales a sus necesidades. Esto no quiere decir que la voluntad política, por ejemplo, sea irrelevante. Al contrario, y los hechos lo demuestran, existió tal voluntad y quizás debe existir para toda política administrativa. Sin embargo, señalamos que aun cuando esta hubiese sido más o menos fuerte, no hubiera incidido mayormente en la participación de RC.

Por otro lado, el mismo tipo de argumentación es posible aducir respecto a la movilización de RC. Si esta hubiese sido más o menos potente, tampoco hubiera incidido mayormente en su participación en la política pública.

En definitiva, lo que lleva a subvalorar la importancia de tales variables es el modelo teórico de base que guía la investigación. Este señala que los factores asociados a las necesidades estatales y a los elementos sustantivos y funcionales de los actores de la sociedad civil, son los principales que explican la vinculación entre Estado y sociedad.

### **Sobre la situación de las PSC**

Respecto de la situación de las PSC y su relación con la política pública, el aspecto que más importa es aquel que dice relación con su situación estructural y con RK.

Se pudo constatar que la situación estructural de las PSC -no siendo una variable de especial interés para esta investigación la caracterización de ellas- y su relación con la acción colectiva, coincide con aquella descrita en otros estudios. Los datos recabados confirman que las PSC carecen de capacidad de organización y expresión propias, entre otras cosas, por la situación de exclusión social, el deterioro psicosocial y la relación de dependencia que entablan con las ONG. Durante todo el proceso de la política pública sólo una organización desde las PSC pudo surgir y jugar algún papel en el proceso. Nos referimos a RK.

RK fue una organización de las PSC que surgió al alero de HC y otras ONG, fomentadas con el afán que fueran las mismas PSC las que pudieran expresar sus demandas en la MT. Es más, lograron participar de este espacio.

Ahora bien, su existencia y relación con RC y MIDEPLAN revela una serie de obstáculos que condicionan el curso de la política pública. Primeramente, son reconocidas ciertas diferencias entre RK y RC, especialmente en cuanto al tipo de demandas y derechos a defender en la MT. Por otro lado, se reconoce la incapacidad que tuvo RK para hacer valer sus puntos de vista dentro de la MT; carecían de las habilidades técnicas para expresar sus puntos de vista. Por último, RK no tuvo una larga existencia, desmembrándose poco a poco luego de finalizar la MT. Esto último, en parte, debido a las mismas razones que dificultan la generación de formas propias de organización desde las PSC: el resto de PSC que pudieran formar parte de RK, o bien mantienen formas de dependencia con las ONG, o bien mejoran su calidad de vida con lo que dejan atrás la situación de calle.

## **Capítulo 5: Conclusiones**

A continuación señalaremos lo principales hallazgos de la investigación y daremos respuesta a la pregunta inicial, a los objetivos y a la hipótesis.

### **Tipo de influencia de RC**

Lo primero que podemos constatar es que RC presentó las orientaciones políticas estudiadas, mas por intermedio de estas no tuvo influencia en la MT, o esta fue escasa, de tipo más bien negativa (evitando ciertos fines y medios, más que logrando colocar lo que ella defendía).

En este sentido, dado que no influyó ni en los fines ni en los medios implicados en el diseño de la política pública; o sea, dado que no incidió a nivel de decisión política y técnica sobre el programa calle<sup>30</sup>, entonces, es posible señalar que no hubo para el caso investigado ni influencia pública-administrativa, ni influencia corporativa-administrativa, ni influencia técnico-administrativa. En otras palabras, RC tuvo nula o escasa influencia en el diseño de la política pública para PSC.

Por el contrario, es posible señalar que sí estamos en presencia del tipo de participación entre Estado y sociedad denominado “colaboración funcional”. Vimos claramente cómo los elementos de RC y sus ONG se transformaron en recursos funcionales a las necesidades de MIDEPLAN. Tanto el conocimiento experto y los aspectos organizacionales (recursos formales) como la cercanía y contacto directo entre RC y las PSC (recurso solidario), fueron cruciales a la hora de garantizar una capacidad ejecutiva específica y con probabilidades de éxito para MIDEPLAN.

La consideración de las ONG de RC como Unidades de Intervención Territorial -su participación en la ejecución del programa calle- sólo fue posible en virtud de los elementos mencionados y la expresión de la colaboración funcional.

En este sentido, y dada la escasa influencia de RC en la MT, podríamos deslizar que su participación en este espacio sólo fue un momento de calificación por parte de MIDEPLAN, para determinar la idoneidad de RC como potencial apoyo a la política pública y como principal órgano ejecutivo de esta (a través de sus ONG).

Si, por otro lado, se incluyó a otras ONG no pertenecientes a RC y a algunos municipios para la etapa de ejecución, esto no resta la relevancia de los recursos funcionales de RC. Al contrario, revela que para MIDEPLAN también otros objetivos aparecían como cruciales y quizás por sobre el objetivo de ejecutar la política pública con actores idóneos y especializados en el tema. El apremio de lograr cierta cobertura durante el primer año del programa calle probablemente llevó a MIDEPLAN a considerar actores que, desde el punto de vista de los recursos funcionales y las necesidades estatales, no hubiesen tenido que ser considerados. Esto, a su vez, ilumina sobre otro tipo de necesidad, más bien de tipo

---

<sup>30</sup> Remitir a los conceptos iniciales para no generar confusión respecto de estas y las siguientes denominaciones.

político-comunicacional, que estuvo interviniendo en el proceso de la política pública. Quizás otro estudio en relación a este tema pueda a futuro sopesar su importancia y lugar dentro del proceso.

### **Factores explicativos de la participación de RC en la política pública**

El análisis pudo mostrar que los principales factores que explican la participación de RC en la política pública para PSC, son lo que, sintéticamente, podemos denominar como “carácter político” y “carácter técnico” de RC. Ambos están relacionados entre sí y, además, lo están con el par de necesidades estatales de eficacia-eficiencia y legitimación.

Pudimos mostrar que a pesar de no haber influencia por parte de RC en la MT (o ser esta escasa), de todas maneras la representación (carácter político) fue un factor explicativo, dado que aglutinaba aquello que dice relación con el vínculo sustantivo entre RC y las PSC, vínculo que fue reconocido y concitado por MIDEPLAN. Fue reconocido, pues invariablemente RC mostró su carácter de ente representativo desde el año 2003 hasta la MT, y fue concitado, pues MIDEPLAN solicitó la expresión de los puntos de vista de RC y requirió de los elementos que conforman la representatividad.

La relevancia del carácter político de RC pone de relieve, además, la relevancia de la situación política que circunscribe la política pública diseñada. Tal situación política, además, también es digna de consideración, pues también contribuye a comprender-explicar la participación de RC en la política pública.

En primer lugar, pone de relieve una situación política que desde múltiples analistas<sup>31</sup> se puede caracterizar como “corporativa”, o sea, donde prevalece la “representación funcional”. En este tipo de situaciones políticas la relación entre Estado y sociedad se explica en virtud de la posesión de determinados recursos funcionales al Estado por parte de los actores sociales: conocimiento, información, apoyo, entre otros. Esto significa que sólo aquellos actores que poseen tales recursos pueden ser partícipes de la relación corporativa, quedando excluidos aquellos que carecen de tales recursos. De esto se pueden desprender dos consecuencias.

Una dice relación con el estatus de lo que hace bastante tiempo se ha denominado “participación ciudadana”. Este tipo de participación, que se concibió como una forma de democratización y que se asocia rápidamente a los tipos de relación entre Estado y sociedad que implica la participación de actores de la sociedad civil en la determinación de políticas y políticas públicas, lo más probable es que sea, la más de las veces, una relación de tipo corporativa, donde se ausentan los principios democráticos y no existiría una distribución de poder. Para el caso investigado, podemos decir que no estamos en presencia de lo que varios autores denominan “participación ciudadana”, dado que RC no adquirió un poder político en el proceso de la política pública, y su participación fue más bien del tipo “colaboración funcional” como dijimos más arriba. Las decisiones en que pudo influir RC sólo se acotaron al ámbito de la gestión pública, no al nivel de determinación de políticas como apunta, en general, el concepto de participación ciudadana (al menos en sus autores

---

<sup>31</sup> Consideramos los análisis de Offe principalmente



más exigentes normativamente). Esto, sin embargo, no niega la importancia del carácter político de RC. Sólo se quiere llamar la atención sobre la prevalencia de una situación corporativa a nivel de la gestión pública, y no de una de tipo democrático, donde las posibilidades de participación serían equivalentes para los actores interesados o implicados, lo cual no existe, precisamente porque prevalece la “representación funcional” y la importancia de los recursos funcionales.

Una segunda consecuencia de la situación corporativa que circunscribe el proceso de la política pública en cuestión, refuerza lo señalado en el párrafo anterior y, además, agudiza la situación política de base, revelando un aspecto adicional. Este dice relación con el lugar que ocupan las PSC en este proceso “político”<sup>32</sup>: ocupan la posición de “tercero afectado”<sup>33</sup>. Como vimos en el análisis, las PSC constituyen un sector social con escasa capacidad de organización y expresión propias. Sólo lograron conformar una organización -RK, con el apoyo de las ONG de RC-, la cual ni persistió mucho tiempo, ni tampoco logró incidir en la política pública. Más allá de razones que impiden la generación de organizaciones propias y que socavan la persistencia de estas cuando se forman, lo relevante para el punto en consideración es que las PSC asumen la posición de “tercero afectado” al quedar excluidas de la relación corporativa y supeditadas pasivamente a las consecuencias de tal relación. Por un lado, quedan las PSC excluidas de la relación corporativa entre RC y MIDEPLAN, principalmente, porque carecen del recurso “organización”. Este recurso, siendo básico para establecer una relación con otro actor social, no está presente en las PSC (salvo cuando generaron RK). En este sentido, no quedan fuera de la relación por carecer de los recursos funcionales que posee RC, pues poseen cierta competencia en el tema<sup>34</sup>, sino principalmente porque carecen de la organización necesaria para expresarse y movilizar su competencia en el tema que los afecta. Por otro lado, al quedar excluidos de la relación corporativa, también sufren todas las consecuencias que se pueden desprender de esa relación (las negativas y las positivas). Al quedar excluidos quedan imposibilitados de incidir en los compromisos que RC y MIDEPLAN puedan adoptar, y supeditados -de manera pasiva- a sus decisiones.

Durante el breve momento en que las PSC lograron organizarse y participar en la MT -a través de RK-, se mitigó un poco la situación política que vincula a los tres actores. Sin embargo, y como vimos, la situación de poder fue favorable a RC y MIDEPLAN, pues RK sólo pudo manifestarse, mas no incidir ni continuar participando posteriormente del proceso de la política pública<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Político, quizás no tanto por lo que se pone en cuestión, que es una política pública, lo cual afecta el nivel de la gestión pública y no las orientaciones más globales que guían la sociedad, pero sí por la relación que genera entre RC, MIDEPLAN y las PSC, los principales actores implicados en el tema.

<sup>33</sup> Remitir al marco teórico (Offe, 1996: 133-161).

<sup>34</sup> No es que los recursos funcionales que poseen las ONG de RC no sean relevantes para las PSC. Al contrario, tales recursos -especialmente los de tipo formal- sí fueron necesarios cuando RK participó de la MT. El punto es que tales recursos son relevantes a partir de una base organizativa que permite la realización de acciones.

<sup>35</sup> Si bien hemos dicho que RC no tuvo influencia en la MT o esta fue escasa, el nivel que obtuvo RK fue muchísimo menor, pues ni siquiera su influencia fue negativa. Considerando las objeciones que señalamos en el capítulo anterior sobre la importancia del conocimiento experto de RC, para el caso de RK podemos decir que precariamente tuvo la oportunidad para expresar sus demandas y cuando lo pudo hacer no tuvo la capacidad para exponerlas.

Ahora bien, esta última situación, si bien corrobora la desmedrada condición política de las PSC y realza la posición de RC, también revela que, ante la presencia de un sujeto no organizado, pero sí implicado, es de importancia contar con alguna forma de expresión política, aun cuando sea a través de la representación y no a partir de la propia organización. En este sentido, fue relevante para las PSC contar con la existencia de RC, dado que esta asumió en parte su posición política a través de la representación. Además, como vimos, MIDEPLAN reconoció políticamente a RC, reconoció en RC a un ente representativo de las PSC<sup>36</sup> e, incluso, reconoció en ellos a un actor que podía expresar de mejor modo los intereses y puntos de vista de las PSC que RK, pues ante las divergencias entre ambos actores, MIDEPLAN no invalidó la presencia de RC.

Una última consideración sobre la situación de las PSC como “tercero afectado” -novedosa a esta altura, pero no menos importante- es que asoma como uno más de los factores explicativos de la participación de RC en el proceso de la política pública, en virtud del carácter pasivo de las PSC en tal situación política. Como hemos visto, la posición pasiva de las PSC les impide tener un rol más protagonista, por lo que todas las objeciones y resistencias que pudieron haber tenido y los impactos que esto pudiese haber provocado en el diseño del programa calle, quedaron neutralizadas. Esta idea de neutralización posee asidero, pues basta recordar que RK tuvo una posición crítica respecto de los derroteros que tomaba y tomó el programa calle, por lo que potencialmente existía en las PSC un poder de veto o rechazo hacia la política pública. Es en este sentido, entonces, que la situación pasiva y de tercero afectado y excluido de las PSC, contribuye a explicar la participación de RC en la política pública y su lugar en ese proceso.

Como podemos observar, el carácter político de RC es evidentemente importante en el proceso en cuestión. Tanto así, que, además, permite comprender el rol de la necesidad de legitimación. Es posible sostener que precisamente en virtud del carácter político de RC -de su representatividad-, la necesidad de legitimación puede ser respondida. Como vimos, la necesidad de legitimación se dirime en el apoyo y compromiso que puede obtener la administración respecto de los grupos implicados en una política administrativa. En este sentido, la representatividad de RC con respecto a las PSC es lo que le permite a aquella entregar apoyo y compromiso al programa calle. Si no existiera tal tipo de representación por parte de RC, esta no podría conceder su apoyo a la política, uno tal que diera garantías de generar en las PSC y ONG implicadas una aceptación y compromiso. A su vez, sin este apoyo, MIDEPLAN no podría dar respuesta a la necesidad de legitimación que está presente en esta (y en toda) actuación administrativa.

Vimos en el análisis del apartado anterior que la necesidad de legitimación explica la participación de RC en la política pública, en la medida que MIDEPLAN se acerca a RC para obtener su apoyo y compromiso. MIDEPLAN permite su involucramiento e intervención precisamente para que acepte lo que se genere como programa calle. Ahora bien, según lo dicho en el párrafo anterior, también podemos afirmar que la satisfacción de la necesidad de legitimación es posible, a su vez, por el carácter representativo de RC. Así,

---

<sup>36</sup> Aun cuando, como hemos recalado, lo dirimido sean aspectos de la gestión pública y aun cuando las orientaciones políticas de RC no hayan tenido influencia positiva en tales cosas dirimidas.

ambos factores se relacionan estrechamente y poseen peso explicativo.

Antes de finalizar, debemos hacer alusión al “carácter técnico” de RC y a la necesidad de eficacia-eficiencia.

Durante el transcurso del análisis, bien pudimos constatar la fuerza explicativa de los elementos que conforman los aspectos técnicos-administrativos de RC. Fue posible observar cómo tanto los elementos formales como los solidarios de RC y sus ONG hicieron viable el programa calle, en virtud de la capacidad ejecutiva específica que ellos generaron en RC.

Del mismo modo que la representatividad de RC hace posible responder a la necesidad de legitimación, igualmente es posible decir lo mismo respecto del carácter técnico de RC y su capacidad para dar respuesta a la necesidad de eficacia-eficiencia. Si bien hemos constatado que MIDEPLAN recurre a RC para responder a la necesidad de eficacia-eficiencia, a sus elementos formales y solidarios, también podemos afirmar que sólo le es posible a MIDEPLAN dar respuesta a tal necesidad en virtud que RC posee tales elementos. Si no los hubiese poseído, la necesidad estatal hubiese quedado sin respuesta, al menos recurriendo a RC. De todas maneras, sí queda claro que la necesidad de eficacia-eficiencia contribuye a explicar la participación de RC en la política pública.

Ahora bien, cabe agregar que el vínculo sustantivo sigue estando presente en esta variable, pues por intermedio de los elementos de solidaridad MIDEPLAN logra generar fuertes garantías para resolver dicha necesidad. Esta situación, además, permite señalar que para escenarios catalogados como “tecnocracia” y “actores tecnocráticos”, no es suficiente la posesión de un conocimiento experto, sino también la posesión un vínculo sustantivo entre tales actores y los sujetos implicados, pero no protagonistas.

De este modo entonces, es posible señalar que solamente la confluencia de los cuatro factores analizados permite explicar la intervención de RC en la política pública para PSC. Los factores asociados a RC sólo son activados en presencia de las necesidades de MIDEPLAN. Necesitaba de un actor experto, pero también de un actor con capacidad de prestar apoyo y compromiso.

### **Objetivos de investigación e hipótesis**

En base a lo recientemente analizado respecto de los factores explicativos, es posible señalar que tanto los objetivos como la hipótesis se han cumplido.

Pudimos identificar con claridad los elementos relativos a RC que estuvieron presentes en la política pública, así como también los elementos vinculados con el aparato estatal que apuntan en la misma dirección. Por otro lado, analizamos cómo se entrelazan ambos factores y en conjunto permiten la intervención de RC en la política pública. En este sentido, podemos decir que los objetivos específicos de la investigación fueron alcanzados. Al mismo tiempo, dado que identificamos los elementos relativos a RC y al aparato estatal, también determinamos los factores que explican la intervención de RC en el proceso de la política pública para PSC, alcanzado el objetivo general.

Respecto de la hipótesis de investigación, que señala al doble carácter de RC -el aspecto político y el aspecto técnico- como los factores explicativos de su participación en la política pública, podemos concluir que esta fue corroborada, pues constatamos cómo el carácter político y el carácter técnico de RC permiten su intervención en tal proceso. Sólo cabría agregar que -y esto es un añadido a la hipótesis de investigación- los factores asociados a las necesidades estatales debieron concurrir necesariamente para posibilitar la participación de RC. Sin la concurrencia de ambos tipos de necesidad, los factores vinculados con RC no hubiesen sido considerados ni concitados por MIDEPLAN.

De esta manera, analizamos cómo cada uno de esos factores y sus relaciones adquirieron una relevancia circunscrita a la situación sociopolítica que vincula a los tres principales actores involucrados en la política pública. Pudimos constatar cómo los valores presentes en cada una de las variables explicativas adquieren sentido sólo bajo la situación de poder social y político que relaciona a las PSC, a RC y a MIDEPLAN. La posición y actuación de RC se entiende al considerar la situación de las PSC y de RK. A su vez, la posición y actuación de MIDEPLAN se entiende al considerar la realidad del tipo de administración que se guía por la obtención de resultados, la legitimación de tipo consensual a la cual debe acudir y al contemplar el hecho que se relacionó con dos actores vinculados estrechamente al tema calle, pero con poderes y situaciones sociales diferentes.

## **Capítulo 6: Bibliografía**

- Baño, Rodrigo (2003). “Más allá de culpas y buenas intenciones”, en Baño, Rodrigo (ed.). *Unidad Popular 30 años después*. LOM, Santiago-Chile, agosto 2003.
- \_\_\_\_\_ (1998). “Participación ciudadana: elementos conceptuales”, en Correa, Enrique y Noé, Marcela (eds.). *Nociones de una ciudadanía que crece*. FLACSO-Chile.
- \_\_\_\_\_ (1993). “Estructura socioeconómica y comportamiento colectivo”, en Revista de la CEPAL n° 50. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Más allá de culpas y buenas intenciones”, en Baño, Rodrigo (ed.). *Unidad Popular 30 años después*. LOM, Santiago-Chile, agosto 2003.
- Basaure, Mauro (2000). *Estado local y participación deliberante. Características y procesos descritos por experiencias estatales*. Documento de trabajo n° 2. Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (eds.) (1995). *Sociedad y política: temas de sociología política*. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill, Nuria (eds.) (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Barcelona, México DF.
- Cancino, Bernardita y Vergara, Darío (eds.) (1996). *La asociación de los privados. ONG y organismo privados de desarrollo*. Ediciones SUR. Santiago, Chile.
- Cunill, Nuria (2002). “Ciudadanía y Participación. La necesidad de su reconceptualización”, en Revista del Doctorado en el estudio de las sociedades Latinoamericanas, Globalización, Estado, Poder y Ciudadanía. ARCIS, Ediciones.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD, Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD. Venezuela.
- Faletto, Enzo (1989). “La especificidad del Estado Latinoamericano”, en Revista de la CEPAL n°38. Santiago, Chile.
- Flisfisch, Ángel (1984). “Crisis, Estado y sociedad política: la primacía de la sociedad política”. Documento de trabajo. FLACSO-Chile.
- Frühling, Hugo y Orellana, Patricio (1991). “Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos bajo regímenes autoritarios y en la transición democrática. El caso chileno desde una perspectiva comparada”, en Frühling, Hugo (ed.) *Derechos humanos y democracia. La contribución de las organizaciones no gubernamentales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Santiago, Chile.
- Habermas, Jürgen (2004). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Ediciones G. Gil, México DF.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública política”, capítulo VIII de *Facticidad y Validez*. Madrid, España. Editorial Trotta.
- Hernández Sampieri, Roberto et al (1991). *Metodología de la investigación*. Editorial McGraw-Hill. México.
- Herrera, Manuel y Castón, Pedro (2003). “Un nuevo actor en los sistemas de

- bienestar: el tercer sector”, en *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- Jiménez, Marcela (2003). “El tercer sector en Chile: una realidad emergente”, en *Revista de Trabajo Social*, número 71, páginas 123-140. Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile.
  - Manin, Bernard (1992). “Metamorfosis de la representación”, en Dos Santos, Mario (coord.) *¿Qué queda de la representación política?*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
  - Morales, Carlos (1998). “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Barcelona, México DF.
  - Márquez, Edison y Rojas, Nicolás (2009, en prensa). “Acción y exclusión social. Oportunidades y límites en la realidad de las personas en situación de calle”, en Di Loreto, María y Rofman, Alejandro (comp.) *La ciudad y la "nueva cuestión social" en los albores del tercer milenio: un desafío pendiente*. Editorial PROMETEO. Ciudad de Buenos Aires-Argentina.
  - Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 21, Caracas. Venezuela.
  - Mayol, Alberto (2002). *La tecnocracia: el falso profeta de la modernidad. Una crítica desde la teoría política a las propuestas tecnocráticas*. Tesis para optar al grado de magíster en ciencia política, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
  - MIDEPLAN (2010). Documento n° 1: *Sistematización Programa Calle Chile Solidario*. Santiago, Chile.
  - \_\_\_\_\_ (2006). Sistema de Protección Social Chile Solidario. Programa de Apoyo a la Integración Social de Personas en Situación de Calle. *Estrategia de Intervención Fase Piloto del Programa*. Versión preliminar. Santiago, Chile.
  - \_\_\_\_\_ (2006). Sistema de Protección Social Chile Solidario. Programa de Apoyo a la Integración Social de Personas en Situación de Calle. *Modelo de Gestión Fase Piloto del Programa*. Versión preliminar. Santiago, Chile.
  - \_\_\_\_\_ (2005). *Habitando la calle. Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Santiago, Chile.
  - Offe, Claus (1994). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. (Capítulo VI). Madrid, España. Alianza Editorial.
  - \_\_\_\_\_ (1996). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. (Capítulos I, V y VI). Madrid, España. Editorial Sistema.
  - Parga, Leslie (2007). *Caracterización del sector no gubernamental en la Región Metropolitana y una aproximación a sus aportes al fortalecimiento de la democracia*. Tesis para optar al título de Sociólogo. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Santiago, Chile.
  - Red Calle (2008). *Guía de trabajo con Personas en Situación de Calle*.
  - \_\_\_\_\_ (2005). *Voz y Ciudadanía para las personas en situación de calle*. Informe de resultados Asambleas Regionales. Santiago, Chile
  - Rojas, Nicolás (2007). “El reconocimiento en el otro. Autoafirmación y acción comunicativa en personas en situación de calle”, en *Revista Polis*, Vol. 20. Santiago, Chile.

- Sartori, Giovanni (1992). “Representación”, capítulo 11 de *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Sánchez Morón, Miguel (2008). “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, en *Revista catalana de dret públic*, número 37, p. 223-245.
- Touraine, Alain (1988). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. PREALC. Chile

## **Capítulo 7: Anexo Metodológico 1**

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, los objetivos y contrastar la hipótesis formulada, se diseñó la siguiente metodología de investigación.

### **Aspectos de diseño**

#### ***Diseño de la investigación***

El diseño que enmarcó la investigación fue no-experimental del tipo transaccional causal, pues tiene como objetivo describir las relaciones entre dos o más variables en un momento determinado. Es pertinente este tipo de diseño, pues en estos las causas y efectos ya ocurrieron en la realidad y el investigador las(os) observa y reporta (Hernández et al, 1991).

El período de estudio para nuestro caso comprendió el año 2006, año en que se realizó la MT. Sin embargo, también se consideraron los años previos para dar más luz a la investigación.

#### ***Tipo de estudio***

La investigación poseyó un enfoque explicativo, pues pretendió determinar las variables que explican la participación de RC en el proceso de la política pública. Las preguntas y objetivos apuntaron hacia una imputación causal.

Ahora bien, el punto no consistió ni en conocer todos los elementos que RC poseyó y/o movilizó, ni en conocer todas las necesidades de MIDEPLAN, sino en determinar aquellos que tuvieron una importancia explicativa.

#### ***Enfoque metodológico***

Elegimos el enfoque cualitativo por la necesidad de profundidad, detalle y riqueza de la información. Si bien este enfoque posee una orientación inductiva, lo cual podría tensionarse con un tipo de estudio explicativo, fue pertinente justamente para explorar y definir las diversas categorías de las variables. Como se observará, definimos ciertas variables de análisis, pero luego la investigación de campo arrojó otras no contempladas inicialmente.

Por otro lado, este enfoque permitió flexibilidad a la hora de recolectar la información, lo cual se verá en los diversos agregados que se hizo al instrumento de recolección de datos a medida que la información se analizaba.

Además, este enfoque nos permitió realizar una imputación causal a través de la calidad de la argumentación y no de la medición cuantitativa, dada la amplitud y poca capacidad operativa de las variables. Junto con la evidencia empírica enriquecida cualitativamente, procedimos mediante la fuerza de la argumentación a dar respuesta a los objetivos de investigación.



Acorde con el carácter cualitativo del enfoque, procedimos a utilizar tanto fuentes primarias como secundarias. Respecto de las fuentes primarias, realizamos entrevistas en profundidad semi-estructurada. Respecto a las fuentes secundarias acudimos al análisis de documentos relativos al tema investigado.

### ***Universo-muestra***

#### Unidad de análisis

La unidad de análisis estuvo compuesta por los miembros de MIDEPLAN y Red Calle que participaron dentro del período de estudio en los espacios de vinculación formal; correspondió al sujeto sobre los cuáles recolectamos los datos.

#### Universo

- Todos los miembros partícipes de MIDEPLAN y Red Calle dentro del período estipulado en los espacios de vinculación formal.

#### Muestra

Dadas las características de un estudio de caso bajo un enfoque cualitativo, no pretendimos que la opinión de los miembros elegidos fuera representativa del conjunto de la población. De este modo entonces, la muestra fue no-probabilística y de criterio (sujeto-tipo), pues supuso un procedimiento de selección en cierto modo informal y arbitrario en base a determinados criterios predefinidos. El criterio utilizado para determinar la muestra fue:

- Que los miembros poseyeran un cargo directivo o similar en sus respectivas ONG y en MIDEPLAN. Esto, pues los miembros con estas características tuvieron mayor protagonismo en el proceso y, por tanto, podían aportar con información de mejor calidad que otros con menor protagonismo.

De este modo, la muestra estuvo compuesta por las siguientes personas:

<b>Entrevistado</b>	<b>Institución época de entrevista</b>	<b>Institución período de estudio</b>	<b>Fecha entrevista</b>
Luis Ossa	Fundación Hogar de Cristo	Fundación Hogar de Cristo	22 abril de 2010
Felipe Estay	MIDEPLAN	Corporación Moviliza	3 de mayo de 2010
Ignacio Eissmann	Corporación Moviliza	Corporación Moviliza	17 de mayo de 2010
Maritza Carrasco	Fundación Hogar de Cristo	Fundación Hogar de Cristo	18 de mayo de 2010

Francisco Covarrubias	Corporación Nuestra Casa	Corporación Nuestra Casa	27 de mayo de 2010
Carlos Álvarez	Fundación Gente de la Calle	Fundación Gente de la Calle	4 de junio de 2010
Andrés Jouannet	Sin relevancia	MIDEPLAN (2005)	10 de junio de 2010
Hernán Gutiérrez	Fundación Gente de la Calle	Revolución Kallejera	11 de junio de 2010
Gabriela Pischedda	MIDEPLAN	MIDEPLAN	15 de junio de 2010
Claudia Alcántara	Comunidad Cristo de la Calle	Comunidad Cristo de la Calle	6 de julio de 2010

A continuación se señala el instrumento aplicado a cada entrevistado, lo cual se podrá cotejar con el anexo 2:

Pauta entrevista 1 RC: Ossa

Pauta entrevista 2 RC: Estay, Eissmann, Carrasco

Pauta entrevista 2.1 RC: Covarrubias, Álvarez, Gutiérrez, Alcántara

Pauta entrevista MIDEPLAN: Jouannet, Pischedda. (Gutiérrez y Alcántara, parte <<2006: ejecución política pública>> y <<2007-actualidad>>).

### ***Técnicas de recolección datos***

Como mencionamos más arriba, respecto de las fuentes primarias la recolección de los datos contempló la realización de entrevistas en profundidad semi estructuradas a cada uno de los miembros señalados en la muestra. Justificó la elección de esta técnica la necesidad de enriquecer los datos para cada variable. Además, fue semi estructurada, pues siguió los lineamientos establecidos en el marco conceptual.

La entrevista en profundidad aportó la perspectiva subjetiva sobre las variables de investigación. Para apoyar o sopesar los juicios recabados, utilizamos fuentes secundarias, procediendo a través del análisis de ciertos documentos elaborados por Red Calle y MIDEPLAN dentro del período de estudio.

Elegimos al análisis de documentos como la técnica propia para el estudio de las fuentes secundarias. La información de los documentos nos permitió contrastar las opiniones de los sujetos de la muestra, además de contribuir a dotar de mayor validez al estudio.

## *Variables de análisis*

A continuación señalamos las variables utilizadas en la investigación y los respectivos códigos utilizados:

### Variables iniciales

#### Orientaciones Políticas: 1

- ▲ Orientaciones de Interés Público (PSC): 1.1
- ▲ Orientaciones de Interés Particular (ONG): 1.2
- ▲ Orientaciones Técnico-Particulares (conocimiento experto sobre PSC): 1.3

#### Influencia de las orientaciones políticas en la toma decisiones: 2

- Influencia en los Fines: 2.1
- Influencia en los Medios: 2.2
- No influencia o influencia limitada en los Fines o Medios: 2.3

#### Representatividad de Red Calle: 3

- Representatividad por Semejanza: 3.1
- Representatividad por Solidaridad en la Acción: 3.2

#### Aspectos Técnicos-Administrativos: 4

- Recursos Funcionales Formales: 4.1
- Recursos Funcionales Solidarios: 4.2

#### Posesión-Movilización Recursos Funcionales Formales: 5

- Recursos Funcionales Formales Poseídos: 5.1
- Recursos Funcionales Formales Movilizados: 5.2

#### Posesión-Movilización Recursos Funcionales Solidarios: 6

- Recursos Funcionales Solidarios Poseídos: 6.1
- Recursos Funcionales Solidarios Movilizados: 6.2

#### Necesidad Estatal-Fines Administrativos: 7

- Eficacia Administrativa: 7.1
- Eficiencia Administrativa: 7.2

#### Necesidad Estatal-Necesidad de Legitimación: 8

Variables Emergentes

Recursos Estatales: 9

Movilización de RC: 10

***Definición Nominal y Respuestas tipos para cada variable***

Variables Iniciales

**Orientaciones políticas RC**

<b>Orientaciones Políticas de Red Calle (1)</b>		
Orientaciones de interés público (PSC) (1.1)	Orientaciones de interés particular (ONG) (1.2)	Orientaciones técnico-particulares (1.3)
Movilización de los <u>intereses de las PSC</u> (satisfacer sus necesidades: salud, educación, vivienda, trabajo, calidad de vida) dentro de la MT. Esto es visible o constatable en las demandas o intereses aducidos por RC dentro de la MT.	Movilización de los <u>intereses de las ONG</u> (sustentabilidad, estabilidad institucional, captación de recursos financieros) dentro de la MT. Esto es visible o constatable en las demandas o intereses aducidos por RC dentro de la MT.	Movilización del <u>conocimiento experto sobre las PSC</u> y/o sobre los intereses de las ONG O sea, se movilizan datos, estadísticas, perspectivas metodológicas, técnicas de trabajo, etc. sobre las PSC. Es una orientación técnica por la movilización del conocimiento, pero puede estar asociado a un interés público o a uno particular. Esto es visible o constatable en las demandas o intereses aducidos por RC dentro de la MT.

**Influencia en Modo Toma de Decisiones**

<b>Influencia de las Orientaciones Políticas en la Toma de Decisiones en la Etapa de Diseño (2)</b>		
Influencia en los Fines (decisión política-administrativa) (2.1)	Influencia en los Medios (decisión técnica-administrativa) (2.2)	No influencia o influencia limitada en los fines o medios (2.3)

<p>Si las orientaciones PSC o las orientaciones ONG influyen en la decisión de los fines u objetivos del Programa Calle: su orientación, su objetivo general, etc.</p> <p>Esto es visible o constatable en el tema de las demandas o intereses aducidos por RC dentro de la MT.</p>	<p>Si las orientaciones técnicas sobre las PSC influyen en la decisión sobre los medios o productos del Programa Calle: sobre el apoyo psicosocial, el acceso a redes, la revinculación familiar, la apertura institucional.</p> <p>Esto es visible o constatable en el tema de las demandas o intereses aducidos por RC dentro de la MT.</p>	<p>Si las orientaciones de RC tuvieron poca o nula influencia, ya sea en los fines o en los medios de la política pública.</p> <p>Esto es visible o constatable en el tema de las demandas o intereses aducidos por RC dentro de la MT.</p>
---	---	---

**Fundamentos de la participación de RC**

<p align="center"><b>Dimensión Representatividad de Red Calle</b> <b>(3)</b></p>	
<p>Subdimensión Representatividad por Semejanza (representación sociológica) <b>(3.1)</b></p>	<p>Subdimensión Representatividad por Solidaridad en la Acción <b>(3.2)</b></p>
<p>Tiene que ver con la semejanza o similitud entre los actores RC y PSC. Contempla la coincidencia de opiniones, la comunión de intereses comunes, sentimientos y deseos similares.</p> <p><u>La semejanza entre ambos actores</u>, a su vez, es producto de la cercanía y vínculos estrechos entre ambos actores, o sea, <u>es producto de los elementos solidarios</u>.</p> <p>O sea, si constatamos la presencia de elementos solidarios, también debiéramos constatar la presencia de tal semejanza o similitud entre RC y las PSC.</p> <p>Esto es visible o constatable a través del tipo de relación existente (pasada y presente) entre ambos actores.</p> <p>Es observable a través de las demandas declaradas por RC y por las PSC (Asambleas Participativas) y concluir respecto de la semejanza entre ambos. También, es constatable a través de la opinión de Lalo respecto de RC; si los representa o no, si existe sintonía entre</p>	<p>Quizás, tenga que ver con la sintonía entre Red Calle y las personas en situación de calle, ya no tanto por la coincidencia de opiniones o sentimientos, sino por <u>la realización de acciones</u> de manera conjunta o por el apoyo recíproco en realización de acciones que uno de los dos actores lleve a cabo.</p> <p>Si es así, sería visible o constatable en todas aquellas acciones dónde participaron de manera conjunta (Catastro, Seminario, Asambleas, MT) y en aquellas dónde se apoyaron en la realización de sus propias acciones (RC apoya la conformación de RK; RK apoya a RC en la MT; RC apoya la realización de las Asambleas y Marcha al Congreso)</p> <p align="center">Sintonía en la acción</p>

ellos (PSC y/o RK) y RC.	
--------------------------	--

<b>Dimensión Aspectos técnicos-administrativos de Red Calle</b> <b>(4)</b>	
Subdimensión Recursos Funcionales Formales (capacidad técnica de implementación de política) (4.1)	Subdimensión Recursos Funcionales Solidarios (conocimientos y vínculos con las PSC) (4.2)
<p>Tiene que ver con la capacidad técnica de RC (de sus ONG) de implementar una política pública.</p> <p>Contempla elementos relativos a la profesionalización, el carácter burocrático de las organizaciones, sus modos de gestión institucional, su formalidad legal y, también, el <u>conocimiento especializado o experto respecto de las PSC.</u></p> <p>El conocer cuáles son las necesidades de las PSC, es parte del conocimiento experto. La otra parte lo conforma el conocer los modos de trabajo que hay que desplegar con las PSC.</p> <p>Esto es visible o constatable a través de la observación de las características organizacionales de las ONG de RC. También, a través del tipo de orientaciones movilizadas por RC. Si estas son, al menos, del tipo técnico-particular, entonces observamos rasgos del conocimiento experto de RC.</p>	<p>Tiene que ver con los conocimientos y contactos directos de RC con las PSC. Contempla elementos de cercanía, empatía y confianza que existe entre RC y las PSC. Esto es visible o constatable a través del tipo de relación existente (pasada y presente) entre ambos actores.</p>

### **Posesión/Movilización de los Recursos Funcionales**

<b>Posesión/Movilización Recursos Funcionales Formales</b> <b>(5)</b>	
Recursos Funcionales Formales Poseídos (5.1)	Recursos Funcionales Formales Movilizados (5.2)
<p>Tiene que ver con la presencia de los Recursos Funcionales Formales dentro de RC, pero no su movilización directa, explícita o deliberada en la MT.</p>	<p>Tiene que ver con la presencia de los Recursos Funcionales Formales dentro de RC y su movilización directa, explícita o deliberada en la MT.</p>

Es visible o constatable a través del análisis de la presencia o no de tales elementos en la Subdimensión Recursos Funcionales Formales y su relación con la movilización o no de tales elementos dentro de la MT.	Es visible o constatable a través del análisis de la presencia o no de tales elementos en la Subdimensión Recursos Funcionales Formales y su relación con la movilización o no de tales elementos dentro de la MT.
--	--

<b>Posesión/Movilización Recursos Funcionales Solidarios (6)</b>	
Recursos Funcionales Solidarios Poseídos (6.1)	Recursos Funcionales Solidarios Movilizados (6.2)
Tiene que ver con la presencia de los Recursos Funcionales Solidarios dentro de RC, pero no su movilización directa, explícita o deliberada en la MT. Es visible o constatable a través del análisis de la presencia o no de tales elementos en la Subdimensión Recursos Funcionales Solidarios y su relación con la movilización o no de tales elementos dentro de la MT.	Tiene que ver con la presencia de los Recursos Funcionales Solidarios dentro de RC y su movilización directa, explícita o deliberada en la MT. Es visible o constatable a través del análisis de la presencia o no de tales elementos en la Subdimensión Recursos Funcionales Solidarios y su relación con la movilización o no de tales elementos dentro de la MT.

### Necesidades estatales/Problema estatal

<b>Necesidades Administración</b>	
Fines Administrativos (cumplir con determinadas funciones sociales) (7)	
Eficacia Administrativa (7.1)	Eficiencia Administrativa (7.2)
Aumentar las probabilidades o garantías de conseguir los objetivos propuestos en relación al Sistema de Protección Social y en relación al Programa Calle. La vinculación con RC y sus ONG aumenta la probabilidad que MIDEPLAN obtenga los fines propuestos. Tiene que ver con que la vinculación con RC otorga mayores garantías de definir de mejor manera los objetivos del Programa Calle, o da garantías de definir objetivos pertinentes a las PSC. Esto es visible o constatable en los	Aumentar las probabilidades o garantías de optimizar o asignar de mejor manera los recursos (financieros, humanos y otros) involucrados en relación al Sistema de Protección Social y en relación al Programa Calle. La vinculación con RC y sus ONG aumenta la probabilidad que MIDEPLAN optimice la relación insumo-resultado. Tiene que ver con que la vinculación con RC otorga mayores garantías de optimizar o asignar de mejor manera los recursos involucrados en el Programa Calle. Esto es visible o constatable en los motivos

motivos aducidos por MIDEPLAN para vincularse con RC.	aducidos por MIDEPLAN para vincularse con RC.
---	---

<b>Necesidades Administración</b>
Necesidad de Legitimación (8)
<p>La vinculación con RC se realiza para legitimar la política pública que se está diseñando. Se vinculan con RC para conseguir apoyo o compromisos de uno de los actores principales que podría cuestionar la política pública. Se busca en RC un compromiso más bien de tipo político.</p> <p>También, contempla todas las acciones de apertura o acogida desde el gobierno a las demandas de RC.</p> <p>Esto es visible o constatable en los motivos aducidos por MIDEPLAN para vincularse con RC.</p> <p>También, en las situaciones en que el gobierno constantemente cedió a las demandas de RC (2003, 2004, 2005, 2006).</p>

### Variables emergentes

<b>Recursos Estatales</b>
Recursos Estatales (9)
<p>Se entiende por Recurso Estatal todo factor relativo al Estado (aparata estatal; administración; gobierno) que facilita el procesamiento de las demandas de RC o facilita la adopción de la política pública para PSC.</p> <p>Entre tales factores podemos contemplar: voluntad política, voluntad técnica, sensibilidad ética-política, entre otros.</p> <p>Esto es visible o constatable en los motivos aducidos por MIDEPLAN para vincularse con RC.</p>

<b>Movilización de RC</b>
Movilización de RC (10)
<p>Contempla todas las acciones de movilización de RC para hacer valer sus demandas y presionar al gobierno.</p> <p>Entre tales acciones cuentan las interpelaciones públicas, el acceso a los medios de comunicación, la realización de actos o proyectos públicos, entre otras.</p> <p>Esto es visible o constatable en las diversas acciones realizadas por RC.</p>



### ***Instrumento***

El instrumento correspondió a la pauta de entrevista semi-estructurada. En el anexo 2 encontraremos los instrumentos utilizados.

### **Validez del estudio**

La investigación se sometió a los siguientes controles para otorgarle validez:

- ▲ Triangulación de datos: se utilizaron tanto fuentes primarias como secundarias.

## **Capítulo 8: Anexo Metodológico 2**

### **Instrumentos Metodológicos**

#### **PAUTA DE ENTREVISTA 1**

Pauta entrevista 1 RC: Aplicada a Luis Ossa

#### **Parte 1**

#### **2003: nacimiento de RC. Impulso de la demanda**

Organización

- △ ¿cómo deciden organizarse y formar RC? ¿Quiénes tuvieron la iniciativa?
- △ ¿qué elementos facilitaron la organización? ¿qué elementos la dificultaron?
- △ ¿cómo mantuvieron la organización en el tiempo? ¿mediante qué mecanismos o estrategias?

Demandas

- △ ¿Cuáles fueron los principales objetivos o demandas de RC? ¿hacia dónde apuntaban las demandas de RC? ¿qué valores defendían?
- △ ¿cómo y a quienes RC dirigió sus demandas? ¿realizó demandas a MIDEPLAN?

Relación con PSC

- △ ¿qué tipo de relación establecieron con respecto de las PSC cuando surgió RC? ¿cuál fue el vínculo que los unía? ¿en qué lugar estaban ubicadas las PSC dentro de sus demandas?
- △ ¿se erigieron como representantes de las PSC? ¿qué los llevó a asumir tal representación?

Mobilización hacia el Estado

- △ ¿en qué momento deciden relacionarse con el Estado? ¿qué desencadenó su movilización hacia el Estado? ¿la relación con el Estado fue uno de los objetivos de la organización?
- △ ¿cuáles fueron las demandas planteadas por RC al Estado?
- △ ¿en qué momento y cómo surgió el impulso de solicitar política pública? ¿manifestó intenciones de aportar con sus puntos de vista en la política pública? ¿dónde y cómo? ¿a través de que canales o medios? ¿formales o informales?
- △ ¿cómo lograron que el Estado acogiera sus demandas? ¿Qué hicieron para ello? ¿qué mecanismos y acciones utilizaron? ¿qué discursos levantaron?
- △ ¿qué importancia tuvo para el posicionamiento de RC el aparecer como representantes de las PSC? ¿fue relevante para la relación con MIDEPLAN?

Acciones emprendidas

- △ ¿Cuáles fueron las principales acciones emprendidas en esta etapa?

### **2003: compromisos del Estado**

Génesis del compromiso

- △ ¿cómo se gestó el compromiso del Estado?

Sentido y cursos de acción de RC a futuro

- △ ¿Cuál era el sentido de RC a partir de este momento? ¿qué curso de acción debía seguir?
- △ ¿estaba en los planes participar activamente de la política pública? ¿en qué grado? ¿en el diseño/ejecución/ambos?

### **2006: mesa técnica**

Origen

#### Génesis

- △ ¿cómo y cuándo se gestó la mesa técnica? ¿quién tuvo la iniciativa?
- △ ¿Quién definió a la MESA como el espacio de participación? ¿Quién definió sus características?
- △ ¿bajo qué llamado MIDEPLAN los convocó? O sea, ¿en nombre de qué propósito los convocaron? ¿desde cuando MIDEPLAN se mostró disponible a la participación de RC en la MESA?

#### Objetivo

- △ ¿cuál era el objetivo de este espacio?

#### Motivaciones y factores desencadenantes

- △ ¿qué razones tuvo RC para participar de la MESA TECNICA? ¿Qué razones tuvo MIDEPLAN para participar de la MESA TECNICA? ¿qué razones tuvo MIDEPLAN para convocar a RC?
- △ ¿adujo RC su expertiz técnica como razón para participar de la MESA? ¿en qué medida el conocimiento experto de la realidad de las PSC condicionó su participación? ¿tuvo especial interés MIDEPLAN en este conocimiento? ¿le era importante para la tema de diseño, ejecución o ambas?
- △ ¿qué importancia tuvieron las acciones emprendidas por RC desde el 2003-2006, en su participación en la mesa técnica? La demanda, precatastro, catastro, asambleas, seminario
- △ ¿qué importancia tuvo la demanda por la defensa de las PSC?

- ^ ¿qué importancia tuvo la experiencia de las ONG con las PSC?

#### Costos y beneficios

- ^ ¿qué pretendía MIDEPLAN con su participación en la MESA? ¿qué intereses y objetivos plantearon en la MESA?
- ^ ¿qué "ganaba" MIDEPLAN con la participación de RC en la MESA?
- ^ ¿qué perdía si no los convocaba?
- ^ ¿en qué sentido RC podía ser un apoyo a la política pública que debía sacar adelante MIDEPLAN?
- ^ ¿qué aporte significaba para MIDEPLAN la participación de RC en la MESA? ¿qué beneficios implicaba para MIDEPLAN la participación de RC en la MESA TECNICA?
- ^ ¿qué habría perdido MIDEPLAN si RC no participaba de la MESA TECNICA? ¿en qué tipo de costos hubiese incurrido MIDEPLAN si RC no participa de la MESA?

#### Relación con las PSC

- ^ ¿de qué manera se presentaron frente a MIDEPLAN con respecto a las PSC? ¿qué tipo de relación con las PSC presentaron frente a MIDEPLAN?

#### Composición

- ^ ¿qué rol cumpliría RC? ¿qué rol cumpliría MIDEPLAN?
- ^ ¿qué importancia tuvo cada ONG en particular? ¿todos pesaron igual? ¿unas más que otras? ¿qué importancia tuvo la participación del HC?
- ^ ¿rol e importancia de RK en el proceso? ¿Cuándo y cómo se unió a RC? ¿Cuándo y cómo participó de la mesa técnica?

#### Temas, demandas e intereses

##### Temas

- ^ ¿qué temas se trataron? ¿qué temas quedaron fuera? ¿cuáles eran los principales temas en discusión? ¿qué temas colocó RC y cuáles MIDEPLAN?

##### Intereses de cada actor

- ^ ¿Cuáles fueron los distintos intereses que se dirimieron en la MESA TECNICA? ¿a qué valores apelaban ellos? ¿Cuáles correspondían a los de RC y cuales a los de MIDEPLAN?

##### Intereses de RC

- ^ ¿qué tipo de intereses planteaba RC? ¿en qué medida planteaban los intereses de las PSC? ¿en qué medida planteaban intereses propios de las ONG? ¿qué tipo de intereses planteaba RK? ¿RC expuso los valores que defendía en la MESA?

### Respuesta de MIDEPLAN

- △ ¿cuáles fueron las respuestas de MIDEPLAN a las diversas demandas de RC? ¿cuáles lograron mayor recepción y cuáles no? ¿en qué medida MIDEPLAN contempló o consideró los puntos de vista de RC? ¿qué contempló y qué dejó afuera?

### Toma de decisiones

#### Quien decide

- △ ¿cómo se realiza el proceso de toma de decisiones al interior de la MESA? ¿qué papel le competía a RC y cuál a MIDEPLAN en el proceso de toma de decisiones? ¿cómo se repartía la toma de decisiones en cada tema?

#### Consensos

- △ ¿eran consensuadas las decisiones? ¿en qué temas si lo fueron? ¿en qué temas no lo fueron? ¿cuál fue el tema o área que provocó mayor consenso o acuerdo? ¿cómo se decidió en esos temas?

#### Divergencias

- △ ¿cuál fue el tema o área que provocó mayor divergencia? ¿cómo se solucionaron las diferencias? ¿cómo se decidió en tales temas? ¿quién o quienes decidieron frente a ellos?

#### Incidencia de RC en las decisiones de los temas

- △ ¿qué grado de decisión tuvo RC en torno a los principales temas en discusión? ¿respecto de qué temas pudieron decidir? ¿en cuáles fueron solamente consultados?

#### Puntos de vista de RC

- △ ¿en qué medida las orientaciones de valor de RC (suponiendo que las tuvo) influyeron a MIDEPLAN y la toma de decisiones? ¿MIDEPLAN asumió algunos de los puntos de vista que expresó RC? ¿cuáles sí y cuáles no?

### Decisión técnica/política sobre Programa Calle

#### Aspectos generales

- △ ¿qué rol tuvo RC frente a la decisión de cada tema o área de la política pública? ¿cuál fue la postura de MIDEPLAN frente a las mismas áreas? ¿qué tan abiertos estaban a contemplar los puntos de vista de RC?
- △ ¿pudo RC incidir con sus puntos de vista en estas áreas? ¿sobre qué aspectos de

esos temas pudo incidir? ¿en qué aspectos no pudo incidir?

### Objetivos

- △ ¿quién decidió hacia dónde debía apuntar la política pública? ¿qué planteó RC respecto del horizonte de la política pública?
- △ ¿en qué medida RC incidió en la definición de los objetivos de la política pública? ¿MIDEPLAN abrió márgenes de incidencia en esta área de la política pública? ¿Cómo se dirimió si apostar por acabar con la situación de calle o mejorar la calidad de vida de las PSC?
- △ ¿qué actor decidió o incidió respecto de abordar desde la lógica de la protección social? ¿hubo alguna posibilidad de abordar la situación desde otra lógica o mirada? ¿cuál fue la mirada de RC al respecto? ¿cuál fue la de MIDEPLAN?

### Otros aspectos (beneficiarios, apoyo psicosocial, presupuesto)

- △ ¿cómo incidió RC en la definición de los beneficiarios?
- △ ¿cómo incidió RC en la definición del diagnóstico de la situación de las PSC? ¿cómo incidió MIDEPLAN?
- △ ¿qué importancia tuvo la participación de RC en la definición de los medios para llevar a cabo los objetivos? ¿Quiénes plantearon los ejes del apoyo psicosocial, acceso a las redes de servicio, la re-vinculación familiar y la institucionalidad pública y privada informada sobre las PSC? ¿cómo se determinó la relevancia de cada uno de estos medios de acción? ¿qué papel tuvo RC en su definición? ¿qué papel tuvo MIDEPLAN?
- △ ¿qué margen de decisión tuvo RC en temas de presupuesto? ¿y en temas de sistema de gestión?

### Fuerza de los argumentos

- △ ¿cuál de estas áreas de la política pública RC discutió con mayor fuerza? ¿en cuál de ellas concentró mayormente sus energías? ¿en cuáles tuvo mayor poder de incidencia o definición? ¿en cuáles menos?
- △ ¿qué argumentos se plantearon para fundamentar o justificar el foco en estos componentes o medios de acción? ¿qué argumentos planteó RC? ¿cuáles MIDEPLAN?

## **2006: ejecución de la política pública**

### Origen

- △ ¿cómo y cuando nació la posibilidad de ser ejecutores de la política pública? ¿fue iniciativa de MIDEPLAN, de RC, de ambos?
- △ ¿en qué momento se decidió la participación de las ONG en la ejecución?

## Importancia para RC y MIDEPLAN

- △ ¿qué importancia tenía la participación de RC en la ejecución del programa calle? ¿su participación era superflua o imprescindible? ¿por qué? ¿Qué peso adquirió este factor?
- △ ¿qué visualizó RC en la ejecución de la política? ¿cómo se relacionaba la ejecución con las demandas de RC?
- △ ¿qué beneficios percibió RC? ¿qué costos percibió RC? ¿beneficios y costos se visualizan como equitativos para cada ONG?

## **2006: aspectos generales mesa técnica**

- △ ¿Qué disponibilidad a la participación de RC mostró MIDEPLAN? ¿se mostraron abierto, reticentes, dubitativos, ambiguos?
- △ ¿cómo evaluó RC su participación en la MESA? ¿quedaron conformes con los resultados?
- △ ¿en qué jerarquía tuvo RC la ejecución de la política pública? ¿en qué jerarquía tuvo la expresión de sus demandas iniciales?

## **Parte 2**

### Red calle

#### Recursos

- △ ¿qué apoyo tuvieron de otras redes u organizaciones? ¿en qué medida incidió tal apoyo en la participación de RC en el proceso de la política pública?
- △ ¿qué importancia jugaron los recursos materiales o financieros de RC en su participación del proceso?
- △ ¿qué grado de conocimiento poseían de los mecanismos para incidir en la política pública? ¿Cómo influyo este conocimiento?
- △ ¿Cuál fue el grado de conocimiento de las PSC que tuvo RC? ¿siempre fue el mismo o varió con el paso del tiempo? ¿desde cuando comenzaron utilizar tal conocimiento?
- △ ¿qué papel jugaron las personas individuales en el proceso? ¿Qué papel jugaron las ONG?

#### Rol de cada ONG

- △ ¿Cuál fue el rol del HC en el proceso de la política pública? ¿tuvo alguna importancia específica?
- △ ¿qué grado de homogeneidad poseía RC? ¿en qué temas había consenso?
- △ ¿qué grado de heterogeneidad poseía RC? ¿en qué temas habían diferencias, divergencias o disensos? ¿cómo los resolvían?

## Intereses de las organizaciones

- △ ¿en qué medida RC planteó demandas propias a las ONG y no tanto de las PSC?
- △ ¿todos compartían la defensa de las PSC? ¿habían algunos de RC que plantearan demandas de las ONG?
- △ ¿cuál fue la motivación de cada ONG para ser parte de RC? ¿cuál fue la motivación de cada ONG para relacionarse con MIDEPLAN?
- △ ¿es posible identificar intereses propios de las ONG en este proceso?

## Contexto histórico proceso política pública

- △ ¿qué aspectos del contexto social, político o cultural propiciaron la participación de RC en el proceso de la política pública?

## **PAUTA DE ENTREVISTA 2**

Pauta entrevista 2 RC: Aplicada a Estay, Eissmann, Carrasco

Se agrega el siguiente módulo:

### **2003: recepción de las demandas de RC en el Gobierno: 2003-2006**

- △ ¿Cuánto duró el proceso desde el momento inicial de la demanda hasta la decisión de diseñar la política pública?
- △ ¿cómo se llevó a cabo este proceso? ¿qué hizo RC durante este proceso? ¿qué hizo MIDEPLAN?

## Acciones del Estado

- △ ¿cómo procesó internamente el Estado las demandas de RC durante los años 2003-2006? ¿puedes identificar etapas o fases? ¿procesó las demandas con la misma intensidad durante el proceso del 2003-2006?
- △ ¿cuáles fueron las respuestas del Estado ante las demandas de RC? ¿qué hizo el Estado cuando RC planteó sus primeras demandas?
- △ ¿cómo asimiló o recogió las demandas de RC? ¿qué mecanismos, canales o espacios definió?
- △ ¿cuál fue la disposición inicial del Estado?
- △ ¿cuáles fueron las respuestas del Estado en los distintos momentos del proceso que va desde la demanda inicial hasta la decisión de establecer la mesa técnica?
- △ ¿Estableció canales informales y/o formales? ¿sumó nuevas funciones a espacios ya establecidos? ¿creó canales ad hoc?
- △ ¿definió interlocutores para que RC se comunicara por intermedio de ellos? ¿Quiénes fueron?
- △ ¿definió el tipo de acciones adecuadas e inadecuadas que debía seguir RC?
- △ ¿le otorgó responsabilidades especiales a RC durante esta fase? ¿las acciones del Estado estaban condicionadas por el cumplimiento de ciertos compromisos por parte de RC?



### Acciones de RC

- △ ¿cómo procedió RC para lograr la decisión estatal de realizar la política pública?
- △ ¿qué acciones y discursos emprendió RC durante esta fase? ¿qué mecanismos utilizó?
- △ ¿a qué factores le concedes mayor relevancia a la hora de presionar y/o convencer al Estado?
- △ ¿qué importancia tuvo para el posicionamiento de RC el aparecer como representantes de las PSC? ¿fue relevante para la relación con MIDEPLAN?
- △ ¿qué importancia concedes al grado de conocimiento que tenía RC de las PSC?
- △ ¿qué importancia le concedes al tipo de demanda de RC?
- △ ¿le concedes importancia a otros factores? ¿cuáles?

### Relación con PSC

- △ ¿qué tipo de relación establecieron con respecto de las PSC cuando surgió RC? ¿cuál fue el vínculo que los unía? ¿en qué lugar estaban ubicadas las PSC dentro de sus demandas?
- △ ¿se erigieron como representantes de las PSC? ¿qué los llevó a asumir tal representación?

### **PAUTA DE ENTREVISTA 2.1**

Pauta entrevista 2.1 RC: Aplicada a Covarrubias, Álvarez, Gutiérrez, Alcántara

Mantiene el mismo agregado de la versión 2, pero además suma el siguiente:

#### **2007: Actualidad, Ejecución**

- △ ¿En qué aspectos metodológicos o de la estrategia de intervención del programa calle, tuvo RC poder de decisión?
  - Apoyo psicosocial
  - Etapas de intervención (PIT, egreso, contacto inicial)
  - Cobertura
  - Condiciones mínimas

### **PAUTA ENTREVISTA** **MIDEPLAN**

Pauta entrevista MIDEPLAN: Aplicada a Jouannet, Pishedda. Además, Gutiérrez y Alcántara, la parte <<2006: ejecución política pública>> y <<2007-actualidad>>.

#### **2003: nacimiento de RC. Impulso de la demanda**

- △ ¿Cómo conoce el gobierno a RC?

- △ ¿Qué demandas o necesidades planteó RC al gobierno?
- △ ¿En qué momento y cómo RC le planteó al gobierno la necesidad de una política pública para PSC?
- △ ¿Qué acciones emprendió RC hacia el gobierno para obtener su atención y compromiso?

### **2003: compromisos con el Estado**

- △ ¿Cuáles fueron los compromisos tomados por el Gobierno a partir de las demandas de RC?
- △ ¿Cómo se gestaron tales compromisos?

### **2003: recepción de las demandas de RC en el Gobierno: 2003-2006**

- △ ¿Cuánto duró el proceso desde el momento inicial de la demanda hasta la decisión de diseñar la política pública?
- △ ¿Cómo se llevó a cabo este proceso? ¿Qué hizo RC durante este proceso? ¿Qué hizo MIDEPLAN?

### **Acciones del Estado**

- △ ¿Cómo procesó internamente el Gobierno las demandas de RC durante los años 2003-2006? ¿Puedes identificar etapas o fases? ¿Procesó las demandas con la misma intensidad durante el proceso del 2003-2006?
- △ ¿Cuáles fueron las respuestas del Estado ante las demandas de RC? ¿Qué hizo el Estado cuando RC planteó sus primeras demandas?
- △ ¿Cómo asimiló o recogió las demandas de RC? ¿Qué mecanismos, canales o espacios definió para el tratamiento de esas demandas?
- △ ¿Cuál fue la disposición inicial del Gobierno?
- △ ¿Cuáles fueron las respuestas del Gobierno en los distintos momentos del proceso que va desde la demanda inicial hasta la decisión de establecer la mesa técnica?
- △ ¿Estableció canales informales y/o formales? ¿Sumó nuevas funciones a espacios ya establecidos? ¿Creó canales ad hoc?
- △ ¿Definió interlocutores para que RC se comunicara por intermedio de ellos? ¿Quiénes fueron?
- △ ¿Definió el tipo de acciones adecuadas e inadecuadas que debía seguir RC?
- △ ¿Le otorgó responsabilidades especiales a RC durante esta fase? ¿Las acciones del Gobierno estaban condicionadas por el cumplimiento de ciertos compromisos por parte de RC?

### **Acciones de RC**

- △ ¿Cómo procedió RC para lograr la decisión estatal de realizar la política pública?
- △ ¿Qué acciones y discursos emprendió RC durante esta fase? ¿Qué mecanismos utilizó?
- △ ¿A qué factores le concedes mayor relevancia a la hora de presionar y/o convencer al Estado?

- ¿qué importancia tuvo para el posicionamiento de RC el aparecer como **representantes** de las PSC? ¿fue relevante para la relación con MIDEPLAN?
- ¿qué importancia concedes al **grado de conocimiento** que tenía RC de las PSC?
- ¿qué importancia le concedes al **tipo de demanda** de RC?
- ¿le concedes importancia a otros factores? ¿cuáles?

### **2003-2006: reconocimiento de RC**

- △ ¿Qué significaba RC para el Gobierno? ¿Qué estatus poseía RC para el Gobierno?
- △ ¿Cómo se posicionó RC ante el Gobierno? ¿Cómo presentó RC su relación con las PSC?
- △ ¿Cuestionó el Gobierno a RC en su calidad de representantes de las PSC en algún momento?
- △ ¿En virtud de qué elementos el Gobierno reconoció a RC?

### **2006: MESA TÉCNICA**

#### Origen

##### Génesis

- △ ¿Qué elementos fundamentaron la creación de la MESA TÉCNICA?
- △ ¿Cómo se gestó la mesa técnica? ¿Quién tuvo la iniciativa? ¿Cuándo se gestó?
- △ ¿Quién definió a la MESA como el espacio de participación? ¿Quién definió sus características?
- △ ¿Bajo qué llamado MIDEPLAN convocó a RC? O sea, ¿En nombre de qué propósito los convocaron? ¿Desde cuándo MIDEPLAN se mostró disponible a la participación de RC en la MESA?

##### Objetivo

- △ ¿Cuál era el objetivo de este espacio?

##### Motivaciones y factores desencadenantes

- △ ¿Cuáles fueron los elementos que MIDEPLAN ponderó o analizó a la hora de convocar a RC a la MESA TÉCNICA?
- △ ¿Qué elementos fundamentaron la convocatoria de RC a la MESA TECNICA? ¿Qué razones tuvo MIDEPLAN para convocar a RC?
- △ ¿En qué sentido RC podía ser un apoyo a la política pública que debía sacar adelante MIDEPLAN?
- △ ¿Qué elementos fundamentaron la participación de MIDEPLAN en la MESA TECNICA
- △ ¿Qué razones tuvo MIDEPLAN para participar de la MESA TECNICA?
- △ ¿Qué elementos fundamentaron la participación de RC en la MESA TECNICA?

- △ ¿Qué razones tuvo RC para participar de la MESA TECNICA? ¿Qué elementos o factores expresó RC como fundamentos de su participación en la MESA?
- △ ¿Adujo RC su expertiz técnica como razón para participar de la MESA? ¿en qué medida el conocimiento experto de la realidad de las PSC condicionó su participación? ¿tuvo especial interés MIDEPLAN en este conocimiento? ¿le era importante para la tema de diseño, ejecución o ambas?
- △ ¿qué importancia tuvieron las acciones emprendidas por RC desde el 2003-2006, en su participación en la mesa técnica? La demanda, precatastro, catastro, asambleas, seminario
- △ ¿qué importancia tuvo la demanda por la defensa de las PSC?
- △ ¿qué importancia tuvo la experiencia de las ONG con las PSC?

### Costos y beneficios

- △ ¿Qué pretendía MIDEPLAN con la participación de RC en la MESA?
- △ ¿Qué aporte significaba para MIDEPLAN la participación de RC en la MESA?
  - △ ¿Qué beneficios implicaba para MIDEPLAN la participación de RC en la MESA TECNICA?
  - △ ¿Qué "ganaba" MIDEPLAN con la participación de RC en la MESA?
- ¿Qué habría perdido MIDEPLAN si RC no participaba de la MESA TECNICA?
  - △ ¿En qué tipo de costos hubiese incurrido MIDEPLAN si RC no participa de la MESA?
  - △ ¿Qué perdía si no los convocaba?

### Composición

- △ ¿Qué rol cumpliría RC en la MESA TECNICA?
- △ ¿Qué rol cumpliría MIDEPLAN en la MESA TECNICA?
- △ ¿Qué importancia tuvo cada ONG en particular?
  1. ¿Todos pesaron igual? ¿Unas más que otras?
- △ ¿Cuál fue el rol e importancia de RK en el proceso? ¿Cuándo y cómo se unió a RC? ¿Cuándo y cómo participó de la mesa técnica?

### Temas, demandas e intereses

#### Temas

- △ ¿Qué temas se trataron? ¿Qué temas quedaron fuera? ¿Cuáles eran los principales temas en discusión?
- △ ¿Qué temas colocó RC y cuáles MIDEPLAN?
- △ ¿Qué temas de las Asambleas Participativas planteó RC? (integración, empleo, vivienda, salud mental)

#### Intereses de cada actor

- △ ¿Cuáles fueron los distintos intereses que se dirimieron en la MESA TECNICA?

- ⤴ ¿Cuáles correspondían a los de RC y cuales a los de MIDEPLAN?

### Intereses de RC

- ⤴ ¿Qué tipo de intereses planteaba RC?
  - ⤴ ¿En qué medida planteaban los intereses de las PSC?
  - ⤴ ¿En qué medida planteaban intereses propios de las ONG?
  - ⤴ ¿Qué tipo de intereses planteaba RK?

### Respuesta de MIDEPLAN

- ⤴ ¿Cuáles fueron las respuestas de MIDEPLAN a las diversas demandas de RC?
  - ⤴ ¿Cuáles lograron mayor recepción y cuáles no?
  - ⤴ ¿En qué medida MIDEPLAN contempló o consideró los puntos de vista de RC?
  - ⤴ ¿Qué contempló y qué dejó afuera?

## Toma de decisiones

### Quién decide

- ⤴ ¿Cómo se realiza el proceso de toma de decisiones al interior de la MESA?
  - ⤴ ¿Qué papel le competía a RC y cuál a MIDEPLAN en el proceso de toma de decisiones
  - ⤴ ¿Cómo se repartía la toma de decisiones en cada tema?

### Consensos

- ⤴ ¿Fueron consensuadas las decisiones tomadas en la MESA TECNICA?
  - ⤴ ¿En qué temas si lo fueron?
  - ⤴ ¿En qué temas no lo fueron?
- ⤴ ¿Cuál fue el tema o área que provocó mayor consenso o acuerdo?
  - ⤴ ¿Cómo se decidió en esos temas?

### Divergencias

- ⤴ ¿Cuál fue el tema o área que provocó mayor divergencia?
  - ⤴ ¿Cómo se solucionaron las diferencias?
  - ⤴ ¿Cómo se decidió en tales temas?
  - ⤴ ¿Quién o quienes decidieron frente a ellos?

### Incidencia de RC en las decisiones de los temas

- ⤴ ¿Qué grado de decisión tuvo RC en torno a los principales temas en discusión?
  - ⤴ ¿Respecto de qué temas pudieron decidir?
  - ⤴ ¿En cuáles fueron solamente consultados?

### Puntos de vista de RC

- △ ¿MIDEPLAN asumió algunos de los puntos de vista que expresó RC?
  - △ ¿Cuáles sí y cuáles no?

### **Decisión técnica/política sobre Programa Calle**

#### Aspectos generales Programa Calle

- △ ¿Qué rol tuvo RC frente a la decisión de cada tema o área de la política pública?
  - △ ¿Cuál fue la postura de MIDEPLAN frente a las mismas áreas?
  - △ ¿Qué tan abiertos estuvo MIDEPLAN a contemplar los puntos de vista de RC?
- △ ¿Pudo RC incidir con sus puntos de vista en estas áreas?
  - △ ¿Sobre qué aspectos de esos temas pudo incidir?
  - △ ¿En qué aspectos no pudo incidir?

#### Objetivos Programa Calle

- △ ¿Quién decidió hacia dónde debía apuntar la política pública?
  - △ ¿Qué planteó RC respecto del horizonte de la política pública?
- △ ¿En qué medida RC incidió en la definición de los objetivos de la política pública?
  - △ ¿MIDEPLAN abrió márgenes de incidencia en esta área de la política pública?
- △ ¿Cómo se dirimió si apostar por acabar con la situación de calle o mejorar la calidad de vida de las PSC?
  - △ ¿Qué actor decidió o incidió respecto de abordar desde la lógica de la protección social?
  - △ ¿Hubo alguna posibilidad de abordar la situación desde otra lógica o mirada?
  - △ ¿Cuál fue la mirada de RC al respecto? ¿Cuál fue la de MIDEPLAN?

#### Otros aspectos del Programa Calle (beneficiarios, apoyo psicosocial, presupuesto)

- △ ¿Cómo incidió RC en la definición de los beneficiarios y/o coberturas?
- △ ¿Cómo incidió RC en la definición del diagnóstico de la situación de las PSC?
  - △ ¿Cómo incidió MIDEPLAN?
- △ ¿Qué importancia tuvo la participación de RC en la definición de los medios para llevar a cabo los objetivos?
- △ ¿Quiénes plantearon los ejes del apoyo psicosocial, acceso a las redes de servicio, la re-vinculación familiar y la institucionalidad pública y privada informada sobre las PSC?
  - △ ¿Cómo se determinó la relevancia de cada uno de estos medios de acción?
  - △ ¿Qué papel tuvo RC en su definición?
  - △ ¿Qué papel tuvo MIDEPLAN?
  - △ ¿Qué margen de decisión tuvo RC en temas de presupuesto?
  - △ ¿Qué margen de decisión tuvo RC en temas de sistema de gestión?

## Fuerza de los argumentos en temas del Programa Calle

- △ ¿Cuál de estas áreas de la política pública RC discutió con mayor fuerza?
  - △ ¿En cuál de ellas concentró mayormente sus energías?
  - △ ¿En cuáles tuvo mayor poder de incidencia o definición? ¿En cuáles menos?
- △ ¿Qué argumentos se plantearon para fundamentar o justificar el foco en estos componentes o medios de acción?
  - △ ¿Qué argumentos planteó RC?
  - △ ¿Cuáles MIDEPLAN?
- △ ¿Cuáles fueron los elementos que MIDEPLAN defendió con mas fuerza?

## **2006: ejecución de la política pública**

### Origen de la ejecución

- △ ¿Cómo surgió la posibilidad de que las ONG fueran ejecutores de la política pública?
- △ ¿Fue iniciativa de MIDEPLAN, de RC, de otras ONG?
- △ ¿En qué momento se decidió la participación de las ONG en la ejecución?
- △ ¿Qué elementos a favor poseían las ONG de RC para ser ejecutoras del Programa Calle?
- △ ¿Qué elementos a favor poseían las otras ONG para ser ejecutoras del Programa Calle?

### Importancia para RC y MIDEPLAN

- △ ¿Qué importancia tenía la participación de RC en la ejecución del programa calle?
- △ ¿Su participación era superflua o imprescindible?
- △ ¿Qué papel jugarían las ONG en la ejecución del Programa Calle?
- △ ¿Qué papel jugaría RC en la ejecución del Programa Calle?
- △ ¿Qué papel jugaría MIDEPLAN en la ejecución del Programa Calle?
- △ ¿Qué beneficios percibió MIDEPLAN con la incorporación de las ONG en la ejecución?
- △ ¿Qué costos percibió MIDEPLAN con la incorporación de las ONG en la ejecución?

## **2007-actualidad: aspectos generales de la Ejecución del Programa Calle**

- △ ¿Qué tipo de relaciones estableció MIDEPLAN con cada uno de los actores involucrados en la ejecución del Programa Calle?
- △ ¿Qué espacios se utilizaron para establecer tales relaciones?
- △ ¿Qué poder de decisión tuvieron los actores involucrados en diversos aspectos de la ejecución del Programa Calle?
  
- △ ¿Qué papel ha jugado RC en la ejecución del Programa Calle?
- △ ¿Qué canal o espacio de comunicación se estableció con RC?
- △ ¿En qué aspectos de la metodología de intervención del Programa Calle tuvo poder

de decisión RC?

1. Apoyo psicosocial
2. Etapas de la intervención
3. Cobertura
4. Otros

- △ ¿Qué papel han jugado las ONG de RC en la ejecución del Programa Calle?
- △ ¿Qué papel han jugado las otras ONG en la ejecución del Programa Calle?