



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

# **Participación ciudadana y visiones sobre la política social**

Una mirada desde los beneficiarios de programas sociales de San Luis  
de Macul, en el año 2011

**Jennifer Morgado Mancilla**

Tesis para optar al título de Socióloga

**Profesora guía: Andrea Peroni**

Santiago, Octubre de 2013

*Dedicatoria*

A mi familia

A la memoria de Vanessa y Roberto

A mis profesores Gladis, Rebeca, Ana, Daniela, Cecilia, Cristian, Erna, Rosa y María  
Eugenia

### *Agradecimientos*

A cada una de las personas de San Luis de Macul que compartieron un poco de su vida, sus angustias y esperanzas para esta tesis. A la profesora Andrea Peroni por su apoyo incondicional en este proceso. A mis amigos Giovanni, Gabriela, Valeria, Felipe, Melissa, Patricia, Joseline, Constanza, Cinthia y Rodrigo porque han sido un soporte fundamental en mi vida.

# Contenido

Introducción .....	6
Formulación del Problema de Investigación.....	7
Objetivo General .....	11
Objetivos Específicos .....	11
Hipótesis de Trabajo .....	12
Relevancia del Estudio .....	13
Antecedentes.....	14
Las políticas públicas en América Latina.....	14
Las políticas públicas en Chile .....	18
Los beneficiarios en la política pública .....	25
Discusión Teórica .....	29
El Estudio de las Políticas Públicas en Ciencias Sociales .....	30
La política pública: aspectos conceptuales.....	32
Diferentes Estados, diferentes Políticas, diferentes clasificaciones de la política pública y social .....	34
La política social: propuesta teórico-metodológica .....	38
Participación ciudadana en las políticas públicas y sociales.....	43
El concepto de ciudadanía .....	45
La participación ciudadana en la implementación de las políticas sociales .....	49
Marco Metodológico.....	54
Paradigma de Investigación: .....	54
Tipo de Diseño Metodológico: .....	55
Técnica de producción de información: La entrevista en profundidad. ....	56
Diseño Muestral: .....	56
Transferencia de Recursos .....	57
Servicios Sociales Profesionales .....	59
Programas de Desarrollo de Capacidades y de Inversión Social .....	62
Programas de Emergencia .....	63
Selección de los entrevistados .....	64
Análisis e interpretación de la información producida.....	66
Hallazgos .....	69
Transferencias de Recursos.....	70

Beca Municipal de Educación Superior.....	70
Subsidio Único Familiar .....	78
Servicios Sociales Profesionales.....	84
Chile Crece Contigo.....	84
Programa Puente.....	89
Programas de Desarrollo de Capacidades y de Inversión Social.....	97
Fondos Concursables.....	97
Presupuesto Participativo .....	105
Programas de Emergencias .....	115
Emergencia Habitacional .....	115
Caja de Alimentos.....	121
A modo de cierre .....	128
Reflexiones para dar cuenta de las hipótesis .....	128
Conclusiones relevantes .....	131
Anexos .....	138
Pauta de Entrevista.....	138
Consentimiento informado.....	139
Bibliografía.....	142
Índice de Tablas y Diagramas.....	146

## Introducción

La presente investigación se inscribe dentro de los debates internos sobre la política pública y social. Reconocido es el tema de la participación ciudadana y su importancia a la hora de elaborar las políticas públicas. Desde la institucionalidad se asume que a través de esta forma de involucramiento de los actores sociales es posible mejorar la gestión pública (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2013); estableciendo una relación entre el Estado y la sociedad civil. En ese sentido, esta tesis indaga sobre los canales de participación ciudadana que operan durante la implementación de los programas sociales. En segundo lugar se intenta dar cuenta de la visión de la política social que presentan las personas, en el entendido de que la visión afecta la manera de interactuar dentro del ciclo de implementación.

En este contexto, el objetivo general es la presente tesis es : *Describir la relación que existe entre la participación ciudadana y la visión sobre la política social de los beneficiarios de ocho programas sociales en San Luis de Macul, comuna de Peñalolén;* para lo cual se realizaron 24 entrevistas a beneficiarios de los programas sociales escogidos, durante el año 2011. Los programas fueron clasificados a partir de la tipología de Roberto Martínez Nogueira, quien entrega una distribución de programas según las condiciones de implementación. Los resultados dan cuenta de diferencias en los mecanismos de participación ciudadana de los programas sociales y la visión de la política social, estableciéndose una relación entre el tipo de programa y los conceptos en estudio.

Esta tesis se ha dividido en seis partes. En primer lugar se presenta el problema de investigación, el contexto en el que se circunscribe, la pregunta de investigación y las hipótesis al respecto. Luego se entregan los antecedentes contextuales sobre la política pública en América Latina y Chile y el papel que han tenido los beneficiarios en la misma. En un tercer apartado se expone una discusión teórica, en la cual se revisan conceptualmente los conceptos de política pública, social, ciudadanía y participación ciudadana. Tras la discusión teórica se muestra la metodología seleccionada para dar cuenta del problema de investigación. En quinto lugar se exponen los hallazgos encontrados. Finalmente, y a modo de cierre, se presentan las reflexiones para dar cuenta de las hipótesis y las conclusiones relevantes.

## Formulación del Problema de Investigación

El año 2009 en Chile se desarrolló un Consorcio para la Reforma del Estado, el cual tiene la pretensión de ser un referente para las políticas públicas del siglo XXI en el país. En este consorcio participaron instituciones de pensamiento político de distintas miradas<sup>1</sup>, con el objetivo de discutir diferentes propuestas del mundo político y académico sobre el mejoramiento de la gestión del Estado en el contexto de la incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y a partir de una creciente y demandante ciudadanía (Seebach, 2009). Los temas trabajados en este consorcio fueron: los roles e institucionalidad del Estado, la descentralización, las personas en el Estado<sup>2</sup> y la planificación, control y evaluación. Dentro de este último tema, se desarrolló sólo un artículo en torno a la participación ciudadana en la gestión del Estado, el cual incluye una propuesta de mejoramiento de esta.

En la propuesta realizada en el consorcio sobre participación ciudadana, los autores<sup>3</sup> entregan dos argumentos para ampliar y perfeccionar la participación ciudadana “i) una ciudadanía más activa y consciente de sus derechos que demanda nuevas formas de relación con el Estado y, ii) la necesidad de potenciar los beneficios de la participación ciudadana para el desarrollo de políticas públicas más eficaces” (Arntz & Soto, 2009, pág. 731). A partir de la revisión de la situación de la participación ciudadana en Chile, se generaron nueve propuestas de mejoramiento de ésta: el acceso a la información pública, el aumento de la participación en la función reguladora del Estado, la revisión de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión de los servicios públicos, el incremento de los procesos de participación en la etapa de diseño de las políticas y programas públicos, la revisión de los fondos concursables en sus modos de relación con las organizaciones de la sociedad civil y la incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación en los procesos de participación.

Si bien puede considerarse un avance en materia de participación ciudadana el hecho que se haya incluido el tema en el conjunto de propuestas para la modernización y

---

<sup>1</sup> Los integrantes del Consorcio para la Reforma del Estado son: Centro de Estudios Públicos, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, CIEPLAN, Corporación ProjectAmerica, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez, Fundación Chile 21, Fundación Jaime Guzmán, Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP, Instituto Libertad y Libertad y Desarrollo.

<sup>2</sup> Hace referencia a los cargos públicos.

<sup>3</sup> María Liliana Arntz y Sebastián Soto.

reforma del Estado, es preocupante que el conjunto de propuestas elaboradas no hayan nacido desde la propia sociedad civil o ciudadanía. Lo anterior hace pensar que, el mundo político y académico reconoce el tema de la participación ciudadana como un problema, pero no se consideran las voces de los mismos involucrados en la resolución de la problemática; quedando mucho trabajo por realizar en ese aspecto. Esta preocupación ya había sido planteada el año 1998 en donde se indica que “la estrategia de modernización en marcha en Chile, está siendo impulsada por los actores políticos desde el Estado y por los grupos dominantes de poder económico, del conocimiento, de la cultura y de la información. Pero el grueso de la ciudadanía o de la sociedad civil permanece, todavía, al margen” (Correa & Noé, 1998, pág. 6).

En los últimos años han proliferado los movimientos sociales, como el movimiento estudiantil del año 2006, los movimientos de demandas habitacionales, los movimientos de trabajadores y nuevos movimientos entorno a temáticas que antes no se consideraban, como los ecologistas y sobre derechos sexuales y reproductivos. Estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil han logrado poner en la opinión pública sus problemáticas, e incluso desestabilizar al sistema político como acaeció el año 2011 con el movimiento estudiantil. No obstante, la incorporación de estos actores en el campo de la toma de decisiones, y en la derivación de políticas, continúa estando a un lado, y es posible observarlo en la forma top-down en que se desarrollan las políticas públicas, es decir, desde la institucionalidad hacia la sociedad civil, con una verticalidad y jerarquía claramente definidas, en donde la participación si bien existe, queda supeditada a los intereses de la clase política dominante.

De los antecedentes expuestos, es posible identificar dos ideas principales en torno a la política pública en Chile. Por una parte, la política pública en Chile se desarrolla bajo un modelo tecnificado de programación, en donde el Estado a partir de una serie de instrumentos (y con la incorporación del sector privado) de diseño e implementación de los distintos programas a nivel local, sectorial, regional o nacional; ejecuta el gasto público social del país. Por otra parte, dentro de este mismo funcionamiento tecnocrático<sup>4</sup> de la

---

<sup>4</sup> Según Fischer, la tecnocracia presenta las siguientes características:

- La técnica ocupará el lugar de la política (pasando a ser apolítica), mientras que los políticos serán reemplazados por los tecnócratas.
- Las instituciones políticas no son la mejor forma de buscar la solución a los problemas sociales; por lo tanto, la tecnocracia es hostil hacia las instituciones políticas democráticas, no así el Estado.
- Si todo problema tiene una resolución técnica, los mismos deben tratarse en los ámbitos administrativos antes que en los medios políticos.



política social no se da un espacio a quienes se benefician de estas dentro del ciclo de la implementación de los programas. Lo anterior sumado a una falta de estudios y de experiencias sistematizadas sobre la materia, lo que da cuenta que el tema de la participación de los beneficiarios en la política social es una tarea pendiente.

Estas características que asume la política pública esconden una serie de relaciones e interacciones que se producen durante la implementación de las mismas, y las que muchas veces escapan a los diseños prolijamente desarrollados. Las interacciones entre los distintos actores que forman parte de los procesos de implementación, -a saber: decisores políticos, funcionarios y ejecutores públicos, los que intermedian o facilitan la llegada de estos beneficios, y quienes finalmente los reciben-, abren un espectro de conocimiento importante dentro del estudio de las políticas públicas, ya que la forma de involucramiento de estos actores en el proceso puede dar cuenta de cómo se desarrollan efectivamente las políticas y la participación que le cabe a la ciudadanía en estos procesos.

El tema de la participación es importante en este sentido ya que es la forma en como los actores se involucran dentro del ciclo de implementación de la política social, por lo que conocer en qué etapas participan y cuáles son sus maneras de participar darán cuenta de si efectivamente estos criterios tecnificados de la política social responden a los intereses de quienes hacen uso de ellas; siendo el tema de la participación fundamental para la democracia. No obstante, *a priori* es posible plantear que, como la naturaleza o el motivo que da origen a los distintos programas sociales son diferentes, también el tema de la participación se debe observar en el contexto en el que son originados<sup>5</sup>.

- 
- La democracia política y su tendencia hacia la igualdad y la apertura no son consideradas valiosas. La tecnocracia rechaza la idea de igualdad, porque aquellos que posean el conocimiento científico son los que deben poseer un mayor poder y prestigio en la sociedad.
  - Todo conflicto político es solucionable mediante criterios técnicos. Por lo tanto, el conflicto desaparecerá si se aplican las técnicas apropiadas.
  - Los criterios morales no son tomados en cuenta para las decisiones públicas, la tecnocracia cree que todo problema social debe ser planteado de una forma pragmática, porque la realidad es fáctica y avalorativa.
  - Toda organización social debe buscar la eficiencia, la eficacia, la productividad material y el progreso
  - La racionalidad técnica instrumental es el valor social más grande, mientras que la racionalidad orientada hacia valores morales no es científica, y por lo tanto no juega un papel destacado.
  - La política es un problema y no una solución (Fisher, 1989).

<sup>5</sup> Por ejemplo, un programa de emergencia tras una catástrofe natural, no se planificará con la misma forma de participación que un programa de presupuesto participativo, el cual se desarrolla con la finalidad de que las personas decidan sobre el futuro de los presupuestos municipales.

Preguntas como ¿en qué instancias es pertinente la participación de los beneficiarios?, o si esta participación deber ser consultiva o vinculante dan origen a distintas respuestas que son de tipo política, y abren un debate que va más allá del de la participación misma, sino sobre cómo pueden congeniarse los intereses de la clase política dominante, los intereses de quienes se benefician de la política social y los aspectos técnicos y de gestión que se deben tener presentes a la hora de elaborar un programa social. Se indica en algunos casos que una óptima política pública debe ser representativa, satisfaciendo una demanda social prioritaria, en donde no se le debe restar espacio a la comunidad o el sector privado (Lahera, 2000). La manera de incluir a las personas se presenta como un desafío a abordar, ya que se necesitan procedimientos democráticos de inclusión para canalizar las voces de las miles de personas que hoy son beneficiarias de la política social.

La presente investigación intenta aportar al tema planteado, y para eso rescata la visión que tienen los beneficiarios de la política social de los programas que los mismos reciben. Se trabaja desde la participación, porque esta da cuenta de la forma en que se involucran los actores en los procesos, en este caso, en el ciclo de implementación de programas sociales. Además, y tal como lo planteó Bernardo Kliksberg en sus *Seis Tesis No Convencionales sobre Participación*, existen un cúmulo de experiencias en América Latina, en donde la participación en todo el proceso de la política pública ha dado lugar al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y a que los programas realizados puedan ser sostenibles en el tiempo. Esto a través de tres ideas claves: 1) La participación real, es decir, a través de modalidades organizacionales que fomentaron la participación activa y continua; 2) El respeto a los aspectos históricos, culturales y de idiosincrasia de la población, construyendo modelos organizacionales coherentes con estos aspectos; y 3) todas las experiencias de largo aliento tuvieron detrás un modelo de sociedad a lograr y de formas de convivencia diaria entre los sujetos (Kliksberg, 1999).

Si bien el rescate de experiencias exitosas de participación, como el trabajo realizado por Kliksberg en el año 1999, puede ser una buena entrada a la forma de incluir y mejorar la participación de la población beneficiaria de las políticas públicas en las decisiones que los afectan, hay que tener presente la existencia de distintas resistencias a estos cambios, las cuales pueden venir desde la institucionalidad y los grupos de poder, o incluso desde la misma población que necesita de estas políticas. Como señala Irarrázaval, las personas pobres tienen que preocuparse de satisfacer sus necesidades inmediatas a

diario, por lo que su participación va a depender de lo efectivo que sean los mecanismos que puedan darle soluciones concretas a los problemas que les afectan (Irarrázaval, 2005). El autor hace alusión a tres condiciones necesarias para la participación en programas sociales: el acceso o disponibilidad de mecanismos de participación; el uso de los mecanismos de participación y la eficacia de los mecanismos de participación para el ciudadano. Desde ahí que las múltiples formas que puedan presentar estas condiciones van a derivar en distintos modelos de participación de los programas sociales.

Para contribuir en la discusión en torno a la participación de los beneficiarios en los programas sociales y en las políticas públicas, esta investigación tiene el propósito de dar cuenta de la manera en que se involucran los beneficiarios de los programas sociales, rescatando además su visión respecto a cómo es la política social que los afecta. El lugar de estudio es la localidad de San Luis de Macul, comuna de Peñalolén.

Tomando en cuenta estas consideraciones, se trabajará a partir de la siguiente pregunta de investigación:

***¿Cómo se desarrolla la participación ciudadana de los beneficiarios de programas sociales de San Luis de Macul, relacionándola con su visión sobre la política social, según los tipos de programas en que se benefician?***

Para dar cuenta de esta pregunta, el estudio girará en torno a los siguientes objetivos:

### **Objetivo General**

Describir la relación que existe entre la participación ciudadana y la visión sobre la política social de los beneficiarios de ocho programas sociales en San Luis de Macul, comuna de Peñalolén, durante el año 2011.

### **Objetivos Específicos**

- Describir la participación ciudadana de los beneficiarios de ocho programas sociales en San Luis de Macul, comuna de Peñalolén.
- Describir la visión sobre la política social que poseen los beneficiarios de ocho programas sociales en San Luis de Macul, comuna de Peñalolén.

- Clasificar y comparar los discursos de los beneficiarios de programas sociales según el marco analítico de política social de Roberto Martínez Nogueira.

## Hipótesis de Trabajo

Hipótesis 1: *La visión que presentan los beneficiarios de los programas sociales es diferente según los tipos de programas de los cuales se benefician.*

Hip 2: *La participación ciudadana es mayor en aquellos programas sociales en los que hay más interacción y menor programabilidad, ya que en estos hay más instancias de decisión por parte de los beneficiarios en el transcurso de la implementación.*

Justificación de las hipótesis:

La primera hipótesis intenta dar cuenta de la influencia de los programas sociales en las visiones que se tienen de la política social. Se parte desde el principio de que estas visiones son dadas por múltiples factores, siendo uno de ellos su relación con la política social a través de los programas sociales. Desde esta condición de beneficiarios en San Luis de Macul se podrá homogeneizar algunos aspectos contextuales, y que se podrá realizar una interpretación en donde habrán similitudes y diferencias dentro de lo que piensan los actores de la política social.

La participación durante el proceso de implementación se puede dar por diversos espacios. Si bien, existen algunos que van a depender exclusivamente del sujeto en su relación con su entorno social, también las posibilidades de interacción que presenten los programas sociales pueden propiciar la participación ciudadana. Estas posibilidades de interacción están enmarcadas dentro de la homogeneidad u heterogeneidad de las tareas de implementación. Al haber mayor homogeneidad, la participación quedará restringida a las posibilidades limitadas del programa, mientras que cuando se da heterogeneidad en las tareas, se abren mayores canales de interacción y decisión por parte de los actores que participan de los mismos. En ese sentido, la hipótesis 2 pretende dar cuenta que la participación ciudadana es mayor en los programas de desarrollo de capacidades y de inversión social.

## Relevancia del Estudio

Este estudio al ser exploratorio, aportará en la generación de conocimiento sobre el cómo participan los beneficiarios en los programas social, y cuál es la visión que tienen de la política social, aporta una mirada desde quienes experimentan diariamente este tipo de vinculación con el Estado.

La importancia de rescatar la mirada de las personas está basada en que quienes se benefician de los programas sociales tienen una experiencia y visión de mundo, que, de considerarse, pueden generar nuevas formas de gestión programática. Estas nuevas formas se encuentran adaptadas a sus contextos, y reconocen la subjetividad que poseen los actores al establecer su vinculación con el Estado a través de la programación social. La discusión a la que se quiere aportar es sobre las formas de vincular a las personas en las decisiones que los afectan. Es reconocido el tema de la participación en el espacio local, entendiendo el desarrollo local como parte de un proceso ciudadanizante (Correa I. , 2010). Desde ahí que es necesario entender que los programas sociales y la ciudadanía no son ajenos el uno del otro, sobre todo cuando se espera sostenibilidad y eficiencia en los programas sociales.

Finalmente, se considera relevante el estudiar la participación ciudadana y la política social desde las personas. Existe una gran cantidad de literatura sobre el tema, en donde se plantea la necesidad de incorporar a la gente a las decisiones que competen a la política pública, y el proyecto social que hay detrás de éstas. Sin embargo, no son frecuentes los estudios en donde se interpreten o reconstruyan las voces de los beneficiarios, lo que las mismas personas piensan sobre estos temas. Es por esto, que la presente tesis también intenta ser un aporte en ese sentido, el de movilizar y representar a quienes hacen uso diariamente de los programas sociales.

## **Antecedentes**

Para contextualizar, el estudio parte de una perspectiva socio histórica sobre cómo se han desarrollado las políticas públicas, tanto a nivel latinoamericano como nacional, lo cual permitirá comprender a grandes rasgos cuáles han sido los hechos más importantes que han dado vida a las decisiones de la política pública en cada periodo histórico. Además, el tomar esta perspectiva permitirá dar cuenta sobre cómo han evolucionado las políticas públicas en el siglo XX y XXI, entregando un panorama sobre las visiones y proyectos de sociedad que éstas han expuesto, así como los éxitos y fracasos en la materia.

Esta primera mirada histórica del desarrollo de la política pública en el contexto latinoamericano permitirá enmarcar el proceso de desarrollo de estas cadenas de decisiones, pero para los fines de esta investigación se hará alusión a algunos estudios que han considerado la mirada de los beneficiarios en la evaluación de los programas sociales en que ellos participan. Como esta investigación tiene la finalidad de describir el desarrollo de los programas sociales desde una perspectiva diferente a la de la institucionalidad, el revisar bibliografía que haya trabajado el tema aportará pertinencia a este estudio, dando luces sobre cómo se ha tratado el tema de los beneficiarios en las escasas investigaciones que se han encontrado para el caso chileno.

Es así como será posible obtener la mirada macro de lo histórico, y la mirada desde algunas experiencias de investigaciones sobre el tema.

### **Las políticas públicas en América Latina**

Abordar el tema de las políticas públicas a nivel regional tiene una doble dificultad; por un lado identificar aquellos elementos que son comunes a lo largo del territorio, mientras que por otro lado, la dificultad de contextualizar y visibilizar las particularidades presentes en la región en torno a cómo se enfrentan las problemáticas que aquejan a la sociedad desde los distintos Estados. Sin pretensiones totalizantes sobre estas dificultades, es posible rescatar algunos elementos que dan cuenta de un panorama general de América Latina, los cuales son posibles de entender tomando en cuenta algunos antecedentes históricos y estudios sobre la materia.

Durante el siglo XX es posible encontrar tres grandes etapas que configuran la relación entre los Estados y la sociedad civil: la crisis del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), el período de dictaduras militares y el giro hacia el modelo neoliberal. La precaución al entender cómo se van desarrollando las políticas públicas en la región, refiere a tener en cuenta que no todos los países vivieron estas etapas de la misma manera, sino que ésta es más bien una forma de entender la configuración de las políticas públicas en función del modelo de desarrollo de los Estados.

El primer período, de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, se denominó también como período de “desarrollo hacia dentro” por los científicos sociales de la época. Este modelo de desarrollo comenzó a surgir, según Carmagnani en 1914 a partir de tres factores: 1) El progresivo deterioro de las balanzas de pagos, lo que hizo sustituir productos de importación por otros de elaboración nacional; 2) El impulso de los gobiernos a aumentar los aranceles aduaneros, con el consecuente aumento de los precios de los productos importados, y 3) La paulatina depreciación de las monedas latinoamericanas en relación a la libra esterlina, trayendo como consecuencia el aumento de precio de los productos importados (Carmagnani, 1984). Si bien este modelo tiene sus antecedentes hacia 1914, Faletto plantea que en algunos países se constituye a partir de la crisis económica de 1930, mientras que en otros a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este modelo, si bien fue una estrategia económica, también fue un modelo de desarrollo y de sociedad; donde el Estado estaba formando una sociedad nacional, y abogando por la integración social. En ese sentido “los mecanismos que se utilizaron fueron la ampliación de la ciudadanía en el plano político y la ampliación de la integración social, a través de la educación y la creación de condiciones de vida menos discriminadoras como las que se formularon por la vía de la expansión de los sistemas de salud, vivienda, seguridad social y otros. En suma, se trató de articular una política social, una política de desarrollo y una política de ampliación de la ciudadanía” (Faletto, 2006, pág. 131). No obstante, este modelo perduró hasta la década de los '60, donde no fue posible su continuidad por limitaciones de índole económica, política y social.

El período de las dictaduras, se desarrolló a mediados o fines de la década de los '60 a partir de la instauración de la Política de Seguridad Nacional, inspirada por el departamento de Estado Norteamericano con la pretensión de detener los procesos de

ascenso popular inspirados en la Revolución Cubana<sup>6</sup>. Esta política contrarrevolucionaria llevó al inicio de los golpes de Estado, los cuales comenzaron en Bolivia en el año 1971, Uruguay y Chile en 1973 y Argentina en 1976. Estos golpes tuvieron muchas consecuencias en la región, y es parte de una historia que aún se sigue escribiendo, sobre todo por las violaciones a los Derechos Humanos acaecidos durante esta época en los países que sufrieron esta represión. Ahora bien, tras el término de este período, América Latina sufrió varios cambios, los que dieron origen a un nuevo contexto social en la región.

En este nuevo contexto socio histórico de América Latina, Garretón plantea que ha estado marcado por tres grandes cambios. En primer lugar, el predominio de modelos políticos institucionales de conflicto, los cuales reemplazan a las dictaduras, revoluciones y guerras civiles de las décadas precedentes. En segundo término, se encuentra el agotamiento del modelo de desarrollo “hacia dentro”, asociado a la pérdida de dinamismo del sector público e industrial urbano, y su reemplazo por fórmulas de ajuste y estabilización. Finalmente, la transformación de la estructura social, con el aumento de la pobreza y la marginalidad y la precariedad creciente de los sistemas educativos y laborales (Garretón, 2000).

Por su parte, Sotolli (Sotolli, 2002) realiza un análisis similar acerca de la situación latinoamericana pre y pos reformas en torno a tres ejes: la modalidad en la inserción en la economía mundial, los mecanismos de regulación económica y la relación entre el estado y la sociedad.

En cuanto a la **modalidad en la inserción en la economía mundial**, la autora plantea que las características predominantes en la época pre reformas eran: la concentración del mercado interno a través de la industrialización sustitutiva de importaciones, un fuerte proteccionismo estatal, altos aranceles aduaneros, la existencia de múltiples mecanismos no tarifarios de restricción del comercio y una tendencia anti-exportación. Tras las reformas económicas, la forma en que las economías latinoamericanas se insertaban en

---

<sup>6</sup> “El ascenso popular adquirió características regionales, especialmente en el Cono Sur. Las huelgas generales de Uruguay entre 1967 y 1972, respaldadas por los “Tupamaros”; las movilizaciones argentinas de 1968 expresadas en el “Cordobazo”, “Chaqueñazo” y “Mendozazo”, apoyados por el PRT y Montoneros; el triunfo de Salvador Allende y, sobretodo, la emergencia revolucionaria boliviana que llevó al poder al general nacional-antiimperialista Juan José Torres y a la Asamblea Popular de 1971, abrieron una fase de regionalización pre-revolucionaria” (Vitale, 1999, pág. 241).



la economía mundial asumía nuevas características tales como: una economía integrada a los mercados mundiales, la liberalización de los mercados nacionales y de la economía exterior, la toma de medidas de fomento a la inversión extranjera y la integración regional en los mercados mundiales a través de acuerdos con otros países.

Por su parte, los **mecanismos de regulación económica** pasaron de caracterizarse por un fuerte intervencionismo estatal, con un Estado como principal mecanismo de asignador de recursos y motor del desarrollo; a un mercado como principal mecanismo de asignación de recursos y el retiro del Estado de la economía y la definición subsidiaria de su rol. Este último aspecto repercutió fuertemente en las políticas sociales, ya que estas ahora se focalizarán en las fallas del mercado, o tendrían sus funciones donde el mercado no lograría llegar; supeditando la política social a la política económica.

El último aspecto que destaca Sotolli, es la variación de la **relación entre Estado y Sociedad**. En el período anterior a las reformas predominaba una “matriz estadocéntrica” como un modelo social de intereses y demandas; una acción colectiva organizada y centralizada y la predominancia de espacios institucionales y actores políticos-estatales. Tras las reformas, esta relación se encuentra marcada por una “matriz mercadocéntrica”; una acción individual y descentralizada y la revalorización de espacios y actores no estatales (sociedad civil).

Es de esta manera como la institucionalización de los gobiernos nacionales; el cambio en el modo de producción y su correlato en la organización del trabajo; la liberalización y apertura de los mercados y el nuevo rol que asume el Estado produjo un cambio en la forma de pensar el desarrollo de la sociedad y en las políticas públicas. En ese sentido, discusiones sobre cómo hacer más eficientes los recursos, como tecnificar y focalizar las políticas públicas surgen en el continente, adoptando características disímiles en los distintos países.

Estos cambios hay que entenderlos en el contexto donde en América Latina “todas las políticas sociales han tenido como principal objetivo paliar, revertir o prevenir la pobreza absoluta o relativa de la población aunque la superación de las condiciones y situaciones de pobreza exijan, además de las políticas sociales, cambios estructurales y un cierto grado de desarrollo económico” (Valdés & Espina, 2011, pág. 15). Por lo que, a pesar de

los cambios acaecidos en la región, las políticas sociales han tenido históricamente un objetivo definido.

Tomando en cuenta lo anterior, en el contexto actual latinoamericano existen ciertas tendencias en torno a la configuración de las políticas públicas.

1. Disminución de la pobreza y desigualdad en la región; lo cual tiene dos causas: el incremento de los ingresos laborales y las transferencias públicas hacia los sectores más vulnerables.
2. El mantenimiento de las brechas productiva, lo que trae como consecuencia la escasa movilidad desde los sectores de baja productividad en grupos específicos.
3. La reducción de la fecundidad en las familias, donde disminuye el número de personas dependientes. No obstante, la fecundidad de traslada teniendo mayor incidencia en las mujeres adolescentes con menos educación.
4. Un incremento del gasto social en los sectores más vulnerables, como modo de enfrentar la crisis de los años 2008 y 2009. Sin embargo, “los sistemas de protección social distan de ser inclusivos y muestran vacíos que reproducen la vulnerabilidad y la estratificación en el acceso a la seguridad social” (CEPAL, 2011, pág. 13)

Estas tendencias identificadas por CEPAL dan cuenta por un lado de los esfuerzos desde la institucionalidad de combatir las problemáticas existentes en la región, pero por otra parte dan cuenta de las dificultades existentes y cómo al enfrentar una situación (ej: fecundidad) se abre una nueva problemática a desafiar.

Chile, dentro de este escenario también asume características presentes en la región, las cuales se señalan en el siguiente apartado.

### **Las políticas públicas en Chile**

Chile, al igual que el resto del continente ha transitado fuertes transformaciones desde la década de los '80 hasta la actualidad. Sin embargo, hay elementos en relación a las políticas sociales y su implementación que han permanecido desde la época post

independencia, y los cuales han logrado adaptarse a las distintas formas de gobierno, a los cambios económicos y de la sociedad civil.

Los primeros antecedentes de las políticas sociales como se conocen hoy día en Chile, se remontan al Estado de Bienestar (1924-1973). No obstante, desde siempre ha habido problemáticas que han afectado a los grupos más desfavorecidos de la población, pero antes de esa época, estos riesgos eran enfrentados principalmente por la caridad a través de la iglesia Católica y por las propias familias de los trabajadores. (Larrañaga & Contreras, 2010)

Durante el siglo XIX, el riesgo social, o los problemas que tenían los trabajadores eran cubiertos por las sociedades de socorros mutuos, las cuales fueron una forma de agrupación de los obreros y artesanos con la finalidad de entregar apoyo a los trabajadores en caso de enfermedades, accidentes y muerte (Larrañaga & Contreras, 2010). Esto era bajo un estado liberal en donde se privilegiaban los intereses de la clase alta o aristocrática en desmedro de las clases populares. Una excepción a esta Julia lo constituyó la educación, ya que para el desarrollo del país se consideraba importante la instrucción primaria, la cual fue asegurada en 1860 mediante la Ley Orgánica de Enseñanza Primaria.

A finales del siglo XIX y principios del XX, los intelectuales de la época comenzaron a hablar de la “Cuestión Social<sup>7</sup>”, tematizando de esa manera las diversas problemáticas que afectaban a los trabajadores y sus familias, los cuales vivían en paupérrimas condiciones. Esto, provocó el desarrollo de las primeras organizaciones de trabajadores y movimientos sociales en el país, lo cual llevó al Estado a plantear una postura respecto a estas problemáticas. El cómo enfrentar “la cuestión social” por parte del Estado era uno de los desafíos que empezaron a visualizarse en esos años y que derivaron una ampliación de la protección social por parte del Estado, a partir del gobierno de Arturo

---

<sup>7</sup> El historiador Sergio Grez plantea que la definición más apropiada del término “Cuestión Social” del período entre 1880 y los años '20 es la que entrega el historiador norteamericano James O. Morris, el que define la Cuestión Social como “la totalidad de consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y la urbanización nacientes: una nueva forma de trabajo dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva clase trabajadora; huelgas y demostraciones callejeras, tal vez choques armados entre los trabajadores y la policía o los militares, y cierta popularidad de las ideas extremistas, con una consiguiente influencia sobre los dirigentes de los trabajadores” (Grez, 1995, pág. 4)

Alessandri Palma; a lo cual se sumó posteriormente el de Carlos Ibañez del Campo, quien en su primer gobierno crea el Ministerio de Bienestar Social. Este ministerio tenía dentro de sus responsabilidades encargarse de la higiene, educación, protección del trabajo y previsión social. El gasto social respecto al producto interno bruto creció considerablemente entre los años 1925 a 1955, pasando de un 2,1% a un 14,5% de las recaudaciones del país (Larrañaga & Contreras, 2010). Es de esta manera, como algunos de los problemas sociales que enfrentaba la sociedad chilena de ese entonces logran su incorporación a los quehaceres del Estado a través de la institucionalización de este ministerio; lo que da cuenta del paso de problemas del ámbito privado (como la marginalidad) a la esfera pública, y es el Estado el encargado de buscar las soluciones.

Durante la década de los '50 y hasta el golpe militar, se desarrollaron distintos cambios en materia de política social, la reforma al sistema de seguridad social, la política de transferencias a los obreros materializadas en subsidios familiares o pensiones de vejez efectivas aumentaban el espacio de injerencia del Estado en los problemas que afectaban a la población. No obstante, la situación económica de esos años no acompañaba este intento de expansión, producto principalmente de la gran inflación.

En el gobierno de Eduardo Frei Montalva se gestó un plan desarrollista, el que consistió fundamentalmente en promover la producción de cobre mediante una asociación del Estado con las empresas extranjeras; en aumentar la producción agropecuaria a través de la Reforma Agraria y el estímulo de ramas de la industria mediante la fusión de empresas chilenas con el capital monopólico internacional. Estas ideas desarrollistas, las tomó de la CEPAL, donde se propiciaba un control del Estado sobre los instrumentos y mecanismos del sistema económico, siendo el Estado un planificador y regulador de la economía, asociado a los grandes propietarios de empresas mixtas (Vitale, 1999).

Bajo esta concepción de Estado Desarrollista, durante el gobierno de Frei Montalva hubo avances en derechos sociales y económicos. En materia habitacional, se llevó a cabo la construcción de viviendas para las capas medias, a través de asociaciones de ahorro y préstamo. Asimismo, se apoyó la creación y mejoramiento de viviendas en Santiago, en 1968 se fundó la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la cual inició un plan de remodelamiento de Santiago. En cuanto a la salud, durante esta época hubo un

fortalecimiento del Servicio Nacional de Salud, aumentando la inversión nacional en los sectores populares. En 1966 tuvo lugar un paso importante en las garantías de salud, ya que se aprobó el Plan Decenal, el cual definía la salud como un derecho básico de los habitantes, desde el nacimiento y garantizado por el Estado. En cuanto a educación, el período de Frei Montalva estuvo caracterizado por la aceleración de la Reforma Universitaria (que venían exigiendo las capas medias y los movimientos estudiantiles); se aumentó la construcción de nuevas escuelas y liceos, se elaboró un plan de becas para los estudiantes y se aumentó el respaldo a los colegios particulares, los cuales alcanzaron el 25% de la educación que se impartía en el país (Vitale, 1999).

El gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), encabezado por el presidente Salvador Allende, profundizó el trabajo del Estado en cuanto a políticas sociales, aumentando las inversiones sociales en educación, salud, vivienda y abogando por el respeto a las leyes laborales. En materia económica, hacia el año 1971 se aprobó la medida principal de la campaña de Allende, la nacionalización del cobre, siguiendo con el salitre y el carbón; y la estatización de la banca y la nacionalización de la compañía de teléfonos (ITT). Asimismo, se profundizó la reforma agraria, la cual venía de los gobiernos precedentes y hubo una ampliación de los servicios de salud, vivienda y educación. “En 1971 se construyeron 131 escuelas, con 1844 aulas para atender el ingreso de 83.000 nuevos alumnos, además del desayuno escolar garantizado, medidas que se amplificaron en 1972 y 1973. En el primer año del gobierno de la UP comenzó la construcción de 76.000 viviendas” (Vitale, 1999, pág. 217).

En los años de dictadura (1973-1989) hubo una fuerte transformación política y económica en el país. La adopción de un modelo económico neoliberal cambió la estructura y el rol del Estado en Chile, dejando al alero del mercado la seguridad social, la educación, salud y vivienda; marcando de esa manera un hito importante en el desarrollo de las políticas sociales en Chile; e incluyendo de manera frontal a un nuevo actor en este escenario: el mercado.

En este escenario “se agudizaron las desigualdades sociales, consolidándose los rasgos oligárquicos de la clase dominante, entendiendo por oligarquía no sólo a los terratenientes

tradicionales, sino a los grupos que concentran el poder económico” (Vitale, 1999, pág. 260).

El enfoque basado en la superación de la pobreza material se instaló con la tecnificación del proceso de implementación de la política social desde su diseño, con la finalidad de hacer más eficientes los recursos disponibles y llegar a la población más vulnerable. Es así como una de las innovaciones que se realizaron en ese contexto fue la incorporación de la ficha de caracterización social (CAS). “La ficha fue un símbolo del cambio de paradigma del Estado de Bienestar, desde uno que distribuía beneficios según afiliación laboral a otro de carácter residual, que asistía a los más pobres (Larrañaga & Contreras, 2010, pág. 24)”. Con la ficha ya no sólo bastaba declarar una necesidad, sino que habría que demostrarla, y la posibilidad de acceder a determinados programas comienza a depender del puntaje alcanzado bajo esta medición.

La seguridad social de los trabajadores también desarrolló un cambio considerable a partir de la inclusión del mercado a través de la incorporación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales se harían cargo de las jubilaciones de los trabajadores quienes deberían entregar el 10% de sus remuneraciones a este fondo, a través de la capitalización individual en manos del sector privado. (Congreso Nacional de Chile, 2005) En el ámbito de la salud, los cambios más importantes fueron: 1) la desarticulación del Servicio Nacional de Salud, lo que significó en la práctica que la atención primaria (consultorios) estaría a cargo de los municipios, mientras que los hospitales estarían a cargo del Ministerio de Salud, y 2) la obligatoriedad de los trabajadores de pagar una retribución mensual en el sistema público a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA), o en el sistema privado a través de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).

La reforma en el sistema educacional tuvo cuatro consecuencias principales, generando las bases de la situación que predomina hoy en el país. El primer cambio fue la posibilidad que se le entregó a personas y empresas a administrar establecimientos educacionales con financiamiento estatal, dando paso al nacimiento de los colegios particulares subvencionados. En segundo término, se realizó un traspaso de la administración de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación hacia los municipios, por

lo que los gobiernos locales a través del financiamiento vía subvención comenzaron a hacerse cargo de las escuelas de sus respectivos territorios. Como se dijo anteriormente, el financiamiento hacia la educación básica y media se comenzó a realizar vía subvención por alumno asistente a clases, dejando a los municipios la posibilidad de aumentar los recursos en educación según su presupuesto disponible.

Hacia la década del '90, con el retorno de la democracia en el país, liderada por el entonces presidente Patricio Aylwin y la Concertación tenían la labor de “refundar el país”, realizando acuerdos con distintos sectores sociales y mitigando los efectos de la dictadura en los grupos que fueron más afectados por esta. El escenario al cual se enfrentaba la Concertación era un país con un 45,1% de pobreza en 1987, lo cual demostraba un retroceso respecto a los años '70. La estrategia de desarrollo sería entonces la de “crecimiento con equidad”, la cual marca las políticas sociales de la coalición gobernante.

Durante el primer gobierno de la concertación (1990-1994) se crea el Ministerio de Planificación, encargado de coordinar las acciones de superación de la pobreza y múltiples servicios para atender a grupos vulnerables específicos (Raczynski, 2008). Dos programas destacados de este primer gobierno es el Fondo de Inversión Social (FOSIS), el cual es un servicios que trabaja a partir de criterios de focalización en lugares con altos niveles de pobreza y exclusión; y el Chile Barrio, que tenía como objetivo erradicar campamentos y otorgar subsidios asociados (Martner, 2009).

Durante del gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) se comenzó con la reforma educación y de justicia, además se amplió la descentralización en la asignación de recursos. Respecto a la vivienda e infraestructura, el programa más destacado fue el Chile Barrio, en el cual se entregaba atención a 972 asentamientos precarios del país en la coordinación interministerial con el Ministerio de Vivienda, MIDEPLAN (a través de FOSIS), Ministerio del Interior (mediante SUBDERE) y el Ministerio de Bienes Nacionales. Lo anterior se realizaba para cumplir con los dos componentes del programa, la vivienda en cuanto a su infraestructura, y el apoyo para la vida en comunidad. Respecto a la superación de la pobreza, el Plan Nacional de Superación de la Pobreza fue un gran esfuerzo nacional de coordinación que bajaría desde el nivel central y se desarrollaría en 80 comunas definidas como prioritarias (Raczynski, 2008).

Durante el gobierno de Lagos (2000-2006), la política más importante fue la creación en el año 2002 del Sistema Chile Solidario, el cual se desarrollaba para las 850.000 personas que se encontraban en situación de pobreza extrema. La puerta de entrada a este sistema la constituía el programa Puente, el que se aplicaría en 332 comunas, a través de convenios con los municipios. La forma de seleccionar a los beneficiarios sería la ficha CAS, creada en los años '80. (Martner, 2009).

El gobierno de la presidenta Bachelet (2006-2010) trajo innovaciones en cuanto al enfoque de intervención y protección social ya que la política de este gobierno tenía como principios la participación e inclusión social, los derechos garantizados por el Estado, la existencia de vulnerabilidades específicas y riesgo socioeconómicos no sólo para pobres e indigentes y la participación ciudadana en la formulación de alternativas de propuesta de política pública (Consejo para la Reforma de Previsión Social, para la Infancia, para la Educación<sup>8</sup>) (Raczynski, 2008).

---

<sup>8</sup> El Consejo consultivo para la reforma previsional está constituido por 5 integrantes expertos en la materia (Ingenieros Comerciales y Civiles con especializaciones y experiencias en distintas áreas como ONGs, BID, Banco Mundial, CEPAL, OIT, Gobierno, Universidades, entre otras). Actualmente el consejo está compuesto por Carlos Díaz (Presidente), David Bravo (Consejero), Mónica Titze (Consejera y presidenta subrogante), Andrés Uthoff (Consejero) y Ricardo Paredes (Consejero), los cuales deben cumplir con tres funciones: 1) Asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social y al Ministerio de Hacienda en materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias; 2) Emitir opinión fundada sobre el impacto del Sistema de Pensiones Solidarias en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y efectos fiscales. Las sugerencias de modificación en ningún caso podrán incrementar el gasto de las propuestas originales; y 3) Emitir un informe anual sobre su opinión acerca del funcionamiento de la Juliativa, dirigido a los ministros citados y al Congreso Nacional (Consejo Para la Reforma y Previsión Social, 2012).

El Consejo Nacional para la Infancia también agrupó a expertos en la materia, desde una perspectiva interdisciplinaria, en donde participaron el año 2006 economistas, psicólogos, médicos, sociólogos e ingenieros comerciales en la elaboración de una propuesta de política pública para la infancia desde el nacimiento hasta los 10 años de edad, a través del informe denominado "El Futuro de los Niños es Siempre Hoy". Este consejo estuvo compuesto por: Jaime Crispi, Juan Carlos Concha, Benito Baranda, Bárbara Eyzaguirre, Paula Bedregal, Pablo González, Rodrigo Castro, Ignacio Irarrázaval, Carolina Schmidt, María Angélica Kotliarenco, Ximena Seguel, Helia Molina, Víctor Tokman y Dagmar Raczynski (Chile Crece Contigo, 2012).

El Consejo Nacional para la Educación, tiene la misión de orientar, cautelar y promover de manera prioritaria la calidad de la educación; desarrollando sus funciones en el marco del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Este consejo, al igual que los otros dos, está compuesto por expertos, "todos los cuales deben ser académicos, docentes o profesionales con amplia trayectoria en docencia y gestión educacional, con especialización en educación, ciencia, tecnología, gestión y administración, en humanidades y ciencias sociales". Actualmente, este consejo está integrado por: Ignacio Irarrázaval Llona (Presidente, designado por el Presidente de la República); los consejeros designados por el Presidente de la República: Jorge Toro Baretta, Lorna Prado Scott, María Francias Dussaillant Lehman, Pedro Pablo Rosso Rosso, Pedro Montt Leiva y José Weinstein Cayuela; la consejera Carmen Norambuena Carrasco, designada por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas; el consejero Roberto Guerrero del Río, designado por los rectores de las universidades privadas autónomas acreditadas; y por el consejero Alejandro Mackay Barriga, designado por los institutos profesionales y centros de formación técnica acreditados (Consejo Nacional para la Educación, 2012).



Un importante cambio en la identificación de los beneficiarios fue el paso de la ficha CAS a la Ficha de Protección Social, que entra en vigencia el año 2007, en la cual hay tres tipos de categorías que definen los criterios de focalización: a) recursos económicos, b) necesidades de la familia y c) composición de la familia y los rasgos de sus miembros en relación a sus vulnerabilidades (niños, adultos mayores y enfermedades)<sup>9</sup>. Esta ficha se ha aplicado a cerca del 65% de la población para el año 2010 (MIDEPLAN, 2010).

Gonzalo Martner, en el balance respecto a los gobiernos de la Concertación, considera que ha habido cuatro resultados importantes en los 20 años de su gestión: 1) triplicar el gasto en materia de salud, garantizando el derecho universal a las principales patologías (año 2002); 2) multiplicar más que el doble el gasto social en educación, aumentando la cobertura pre escolar, la cual pasó de un 21% en 1990, a un 32% en el 2003. La enseñanza básica aumentó de un 97% a un 99% de cobertura, la educación media de un 80% a un 90% y la educación superior se duplicó, pasando de un 16% a un 32%; 3) disminución del déficit habitacional a partir de la construcción de más de un millón y medio de soluciones habitacionales y 4) cambiar, a partir de la reforma previsional el año 2008 el derecho a una pensión, primero para el 40% más pobre, y luego al 60% de la población. (Martner, 2009).

### **Los beneficiarios en la política pública**

En la última parte de los antecedentes contextuales de la presente investigación, se rescata la importancia de la consideración de los beneficiarios a la hora de elaborar e implementar programas sociales. Esto, dando cuenta del rol que asume la ciudadanía en la toma de decisiones que los afectan y mostrando algunos ejemplos de cómo se ha podido dar cuenta de la “voz” de este actor en el campo de los estudios de programas sociales.

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y diseño de políticas sociales es cada vez un tema que merece mayor atención, y por lo tanto necesita de estudios

---

<sup>9</sup> “A partir de la FPS, que es también un test relacionado de medios, se amplió el enfoque de la política social, entendiendo la vulnerabilidad socioeconómica como el nuevo criterio de focalización que incluyera a los hogares efectivamente pobres (o bajo la línea de la pobreza) y aquellos con mayores probabilidades de caer en la pobreza en el futuro. Este tránsito desde un enfoque de pobreza asociado a necesidades básicas insatisfechas al concepto de vulnerabilidad, se basa en un concepto dinámico de pobreza que se sustenta en las fluctuaciones de ingreso que puede haber en los hogares en el tiempo” (MIDEPLAN, 2010).

sobre la materia. Uno de los actores principales en el desarrollo de las políticas públicas son los beneficiarios de los programas o proyectos sociales. Este actor, según (Valdés & Espina, 2011) es posible de conceptualizar como “a) La población comprendida en la franja de la pobreza. Caso que la política social tiene un carácter asistencial compensatorio, b) La población vulnerable por su situación socioeconómica, geográfica o etnocultural. Aquí la política social tiene un carácter fundamentalmente preventivo, c) La población que por su nivel de ingresos no puede acceder a los bienes públicos en condiciones mercantiles: la mayor parte de la población trabajadora, d) el sector que, por su condición ciudadana, tiene derecho a recibir determinados bienes públicos. En este caso se encuentran aquellos ciudadanos a quienes la Constitución y las leyes otorgan derecho a recibir determinados bienes públicos, sobretodo salud y educación primaria y e) Población total que, como seres humanos, tiene derecho a recibir, con carácter universal y gratuito, los bienes públicos básicos; o sea, los residentes permanentes o transitorios de toda sociedad (Valdés & Espina, 2011, pág. 16)

Teniendo en claro a qué se refiere con beneficiarios de la política pública, y, al hablar de la participación de estos en la implementación, resulta ineludible hacer referencia a la experiencia de los presupuestos participativos de Brasil en el año 1989, los cuales han sido un modelo de participación de los beneficiarios en las decisiones que los afectan. En la ciudad de Porto Alegre, el alcalde electo elaboró un mecanismo descentralizado de decisión de fondos municipales por parte de los habitantes, permitiendo una mayor participación de las personas y una mayor comprensión de los fenómenos que pasan a nivel local, entre otras consecuencias positivas que han hecho que el modelo de presupuesto participativo sea imitado hasta el día de hoy en distintos países del continente (Kliksberg, 1999). En Chile los presupuestos participativos surgen el año 2000 al amparo de la fundación de cooperación alemana Friedrich Ebert con el objetivo de acumular y transferir experiencias en torno al presupuesto participativo en el país. Si bien actualmente la fundación no continúa con esta iniciativa, hay varios municipios que han adoptado el modelo, incluyendo a sus programas el presupuesto participativo, en donde los habitantes de la comuna pueden postular sus ideas para llevar a cabo proyectos comunitarios.

También es posible rescatar algunas experiencias de participación ciudadana en los estudios de interfaz. Una experiencia es el estudio llamado “ Análisis de la interfaz entre

organismos públicos y la organización indígena Mapuche (Ayjarewe Xuf Xuf) en sus iniciativas de (etno) desarrollo” (Bustamante, 2005) , en él se presenta un caso donde comunidades mapuches interpelan al Estado para que éste mejore sus condiciones de vida; en el cual la comunidad se presentó como demandante, y en él trabajaron tanto la organización mapuche, organismos públicos, instituciones y la propia sociedad civil, generando de esa manera lazos de cooperación entre los distintos actores partícipes del programa.

Otro análisis de interfaz es el que realiza Paulo Gutiérrez con el programa Previene de CONACE en la comuna de San Ramón, (Gutiérrez, 2003) que parte desde el concepto de capital social, el cual se ha trabajado bastante en las ciencias sociales y su principal exponente es Pierre Bourdieu, ya que permite en análisis de relaciones sociales “Comunidad, Estado y Mercado son elementos que se han convertido en objetos de análisis necesarios para un buen análisis y posterior funcionamiento de las políticas sociales”. Tomando en consideración esta perspectiva, el autor identifica en el programa analizado dos principales interfaces: la relación entre un programa público nacional y la municipalidad; y la relación del equipo de trabajo con las organizaciones comunitarias. Abarcando de esa manera los distintos niveles en que se desarrolló el programa.

Un estudio desde la mirada de los actores, y en perspectiva comparada Chile- México, es el que realizan Irma Arriagada y Charlotte Mathivet con los programas Puente (Chile) y Oportunidades (México) el año 2007.<sup>10</sup> En este estudio se tomó como unidad a la familia, dándoles la palabra en torno a la evaluación de los programas y el impacto que este ha tenido en el grupo familiar, especialmente en las mujeres, ya que estas son la base para que estos programas sean eficaces. Este trabajo dio luces y desafíos que presentaban ambos programas para cumplir sus objetivos.

Otra forma de conceptualizar los enfoques de la política social desde los actores que participan en ella es un estudio del Banco Mundial sobre la política social en Argentina<sup>11</sup>, tras la crisis acaecida en la década del 2000, la cual trajo como consecuencia un aumento

---

<sup>10</sup> Ver Arriagada & Mathivet “Los Programas de Alivio a la Pobreza Puente y Oportunidades. Una Mirada desde los Actores” en CEPAL-Serie Políticas Sociales N°134, Abril de 2007.

<sup>11</sup> Ver Bonvecchi, A., & Smulovitz, C. (2008). Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos: Visiones sobre la política social. Buenos Aires: Banco Mundial.

de la pobreza y desigualdad en varias provincias del país, y por lo tanto la necesidad de replantear y reformular la política social. Dentro de esta necesidad, el estudio recogió las distintas visiones que se tienen de la política social de parte de los distintos actores que participan de ésta ( en el caso argentino -por el carácter federal del país- son Gobernador, Ministros, Intendente, Representantes de sindicatos entre otros).

La principal conclusión de las entrevistas aplicadas a los actores es la identificación de tres visiones de la política social. La primera visión es una visión **regeneradora**, en la cual “el objetivo de la política social es la regeneración y rearticulación de los lazos que se han quebrado por la crisis” (Bonvecchi & Smulovitz, 2008). La segunda visión, denominada **derivada**, sostiene que la política social tiene que estar subordinada a la política económica, ya que el fin de esta sería principalmente contribuir al éxito de la política económica, y finalmente, se encuentra la visión **garante**, en la que existen derechos universales y la política social debería garantizar un piso mínimos de ingresos a las personas.

Los ejemplos mencionados dan cuenta de que existen múltiples formas de abordar el tema del involucramiento de los beneficiarios en los estudios de política social. Su experiencia dentro de los programas, su opinión de estos y las relaciones que se generan con otros actores dentro de la política social configuran su rol en ésta.

Tomando en cuenta que los antecedentes expuestos dan cuenta de cómo se han desarrollado las políticas públicas y sociales en la región latinoamericana y en Chile; y la manera en que se han considerado a los beneficiarios de los programas sociales, es posible pasar a la discusión teórica sobre las políticas públicas y la participación ciudadana en estas.

## Discusión Teórica

Este estudio se enmarca en una perspectiva fenomenológica de investigación. En ese sentido, se busca crear teoría a partir de la investigación empírica. Desde ahí el marco teórico tiene la función de indagar en aquellos aspectos que son orientadores del trabajo de campo, buscando en lo teórico una guía para comprender y articular el análisis de los entrevistados. Por lo anterior, el presente marco teórico tiene el objetivo de generar una discusión entre lo escrito y lo observado a partir de dos ámbitos. En primer lugar, en torno al estudio de las políticas públicas en ciencias sociales, los distintos enfoques y marcos analíticos en que se clasifican los programas sociales. Tomando en cuenta que las políticas públicas y sociales son entendidas a partir de diversos enfoques disciplinares como ideológicos; plantear una discusión al respecto, desde la ciencia social, le dará un sustento a las visiones que puedan presentar los sujetos considerados para esta investigación.

En segundo lugar se planteará la discusión en torno a la ciudadanía y la participación ciudadana, enfocada en el ámbito de las políticas públicas. La relevancia de esto radica en que, como se plantea en la problematización de esta tesis, si bien hay varios discursos ciudadanizantes en torno al involucramiento de los actores beneficiarios en el campo de la política social, en la práctica, la manera en que se implementan los programas sociales no permiten necesariamente que esta participación se haga efectiva. Se plantea en ese sentido la existencia de distintos tipos de participación ciudadana, para lo cual es necesario remontar la discusión a los orígenes de los conceptos en estudio, y por sobre todo, a los tipos de ciudadanía y participación ciudadana posibles.

Como parte del proceso investigativo a través de la teoría fundamentada se espera aportar nuevas categorías de análisis respecto al tema de estudio. Estas categorías emergerán directamente desde las voces de los entrevistados y no tendrán su espacio en esta presentación, sino en el análisis mismo y en las conclusiones de esta tesis. Estas nuevas concepciones serán fundamentales para nutrir tanto este marco teórico, como otras investigaciones emergentes sobre el tema.

## El Estudio de las Políticas Públicas en Ciencias Sociales

La disciplina de las políticas públicas se encuentra vinculada a distintas áreas de estudio, como la economía, ingeniería, la ciencia política y las ciencias sociales. Estas son disciplinas que, desde sus propios campos de conocimiento realizan aportes al desarrollo de esta área de conocimiento, siendo la multidisciplinariedad de su tratamiento una de sus características principales, en el abordaje de la esfera pública. Es por eso que, cuando se hace referencia a las políticas públicas se está aludiendo a una disciplina que se encuentra en contacto permanente con distintos campos de estudio, desde perspectivas diferenciadas, y a veces en tensión según el lugar de observación. Asimismo, al hablar de políticas públicas también se puede hablar de cómo estas toman una expresión en los programas y proyectos sociales. Desde ahí confluyen una serie de intereses, recursos, actores, entre otros elementos que van dando forma a la práctica de los aspectos más teóricos y políticos de los programas, contenidos en los diseños de estos.

Las ciencias sociales en general, y la sociología en particular se han preocupado de estudiar las distintas problemáticas que afectan a la sociedad, esto a partir de distintos niveles de abstracción conceptual y desde distintos enfoques, los cuales tienen encuentros y desencuentros, algunos dialogan entre sí mientras que otros son irreconciliables. Por lo tanto, siempre es necesario pensar a las ciencias sociales como disciplinas en permanente construcción.

En lo que atañe a las políticas públicas, si bien el estudio de éstas tuvo un desarrollo posterior a la sociología, su relación es inherente ya que la sociología desde sus inicios tuvo la pretensión de dar cuenta del fenómeno de la modernidad, las regularidades sociales y el orden social, como son, por ejemplo, las preocupaciones de Durkheim sobre la anomia y la educación, o de Marx sobre la situación de los asalariados. Dentro de estas preocupaciones también se encuentran los problemas sociales, en donde la dominación, y la distribución de los recursos materiales configura relaciones entre grupos sociales, donde hay quienes quedan postergados o no encuentran satisfacción a sus necesidades en un momento determinado. Es ahí donde “el conocimiento producido por las ciencias sociales puede ser utilizado para tomar decisiones dirigidas a la solución de problemas relativos al bienestar de las relaciones humanas, entendidas en el contorno social.

Asimismo, proporcionan información sobre el contexto en el que surgen los problemas y la forma en que los determinan, así como los factores que los explican.” (Valenti & Flores, 2009, pág. 168).

La otra ciencia social que ha estudiado el tema de las políticas públicas, pero desde la toma de decisiones políticas es la ciencia política. Esta disciplina estudia principalmente el poder, y las disputas que se dan en este campo. Las políticas públicas, en ese sentido son una dimensión más acotada de lo que es el poder; en tanto que observa y analiza las acciones y omisiones del Estado en problemas concretos que afectan a las sociedades complejas y democráticas del mundo contemporáneo (Dávila & Soto, 2011)

Asimismo, como es posible observar en el siguiente cuadro, la relación entre las Ciencias Sociales y las Ciencias de la Política es fundamental para entender el proceso de decisión que conlleva a la implementación de las políticas públicas. Interrogantes tales como ¿qué?, ¿cómo? Y ¿para qué estudian? cada disciplina aparecen como una guía en virtud de entender esta relación.

**Tabla 1-Dimensiones de estudio de las ciencias sociales, la ciencia política y las políticas públicas**

	<b>Ciencias Sociales</b>	<b>Ciencias de la Política</b>	<b>Políticas Públicas</b>
<b>¿Qué estudian?</b>	Grandes fenómenos sociales.	Conocimiento de y en el proceso de las políticas con una orientación hacia los problemas.	Problemas públicos y decisiones.
<b>¿Cómo estudian?</b>	Teorías y Metodologías Explicativas y Comprensivas.	Metodologías que aporten evidencia empírica para avanzar en el conocimiento.	Enfoques multidisciplinares y multimetódicos.
<b>¿Para qué estudian?</b>	Describir, comprender y explicar los grandes fenómenos sociales.	Problemas fundamentales del hombre en sociedad.	Resolución de problemas que obstaculizan el bienestar público.

Fuente: (Valenti & Flores, 2009, pág. 170)

El cuadro anterior permite identificar algunas particularidades entre estas tres disciplinas. Si tomamos en cuenta a las Ciencias Sociales y al estudio de las políticas públicas como una disciplina específica, es posible distinguir en las primeras la pretensión de asumir un papel macrocientífico en el estudio de grandes fenómenos sociales; mientras que las segundas asumirían un interés práctico con bases científicas en pos de la resolución de problemas que obstaculizan el bienestar público.

Teniendo en cuenta estas distinciones entre distintas disciplinas que estudian las políticas públicas, se plantea que esta investigación es abordada desde las ciencias sociales, y por lo tanto le interesa dar cuenta del problema de la participación durante la implementación y las visiones de la política social en un actor determinado: los beneficiarios. Si bien, dentro de lo que se realizará en el trabajo de campo y en el análisis posterior también pueden cruzarse ideas con la Ciencia Política u otra disciplina, eso será considerado como parte de la mirada interdisciplinar que abordan hoy los problemas sociales.

### **La política pública: aspectos conceptuales**

Las políticas públicas han tenido un desarrollo disciplinar propio, en cuanto estudio de sí mismas como objeto de análisis nace en la década del '50 cuando Lasswell y Kaplan plantean que la política pública es un programa proyectado de valores, fines y prácticas, mientras que en la misma década Lindblom propone que “es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones” (Regonini, 1990-1991, pág. 59).

Las políticas públicas son cadenas de decisiones que requieren un buen diseño, ya que tratan de resolver o mitigar los efectos de un problema reconocido socialmente. La vinculación entre el problema y el diseño es inherente, así como las formas de medición necesarias para dar cuenta del impacto que tiene el programa, proyecto o plan en el problema, en la población beneficiaria, o en el medio en que esta es implementada.



Según Atria, un buen diseño de políticas públicas debe considerar aspectos conceptuales, un sistema de relaciones y los resultados. Se denominan políticas públicas porque suponen la existencia de un agente que es “público”, sea por: la naturaleza de los recursos o insumos económicos que se van a emplear; por el carácter jurisdiccional del agente responsable, vale decir, por su inserción dentro de la estructura del estado; o por la apropiación colectiva (no propietaria de los beneficios logrados por la política (Atria, 2006).

Ahora bien, toda política pública se enmarca en un contexto determinado, por lo que su definición, implementación, las decisiones y actores partícipes de estas estarán influenciados por: la filosofía política a la cual tributan sus concepciones y fines, el modelo socioeconómico en el cual se enmarca, la participación del gasto público social, la forma mediante la cual se implementa una política en particular (procedimiento), sus gestores y beneficiarios y la prioridad política que posea la resolución de esta necesidad en la agenda pública (Atria, 2006). Por lo tanto, a partir de esto es necesario comprender que en el desarrollo de las políticas públicas confluyen una serie de factores e intereses, así como una capacidad económica de quienes las gesten para resolver las problemáticas de una sociedad. En ese sentido, hay que entender la implementación de las políticas públicas, y los factores que las definen como un campo en disputa, donde la política puede ser entendida como la tensión por dar lugar o bloquear algunas políticas sobre determinados temas, o incidir en ella. Además, como quehacer del gobierno, las políticas públicas son fundamentales en tanto al diseño, gestión y evaluación de estas. Por lo mismo, Lahera plantea que “tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Lahera, 2004, pág. 7).

Tomando en cuenta la multiplicidad de intereses y factores que determinan la elaboración de una política pública, es posible reconocer cuando hay una buena política, la que “corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus

resultados” (Lahera, 2004, pág. 8), lo que da cuenta que en la medida en que las políticas públicas van entregando resolución de los problemas a los cuales se enfrentan, con el cumplimiento de sus objetivos, esta será acorde al contexto en el que fue implementada.

A partir de lo anterior es posible plantear que las políticas públicas, como decisiones que toman los gobiernos en pos de resolución o mantenimiento de condiciones sociales que afectan a la ciudadanía, contempla aspectos relativos a las miradas ideológicas que tengan los gobierno; aspectos “técnicos” en tanto concreción material de estas decisiones (a través de programas y proyectos), y los actores involucrados tanto en la cadena decisional como en la implementación. La conjugación de estos aspectos es lo que da forma a la política pública, la cual va a tomar diversos matices según la importancia, influencia, recursos y miradas que se congreguen en estas. Desde ahí que las políticas públicas se encuentran en permanente tensión, poniendo a prueba la capacidad de los estados de asumir las decisiones que han tomado.

Finalmente, respecto al estudio de las políticas públicas, se plantea que estas son dinámicas y a la vez históricas. Esto en el entendido de que los problemas sociales, los actores y recursos en juego de determinadas épocas no lo serán siempre. Lo que ayer fue objeto de estudio, no lo será necesariamente el día de hoy ni en el futuro. Las tensiones y disputas sobre el poder político, los bienes públicos y las formas de distribuirlos en la población son objeto del análisis de las políticas públicas, pero la dimensión temporal reclamará distintos enfoques, a lo que los estudiosos del tema tendrán que advertir.

### **Diferentes Estados, diferentes Políticas, diferentes clasificaciones de la política pública y social**

Las políticas públicas son implementadas principalmente por los Estados, por lo que las características que asuman estos son centrales en la definición posterior de las políticas. No obstante, Habermas en el año 1981 advierte la presencia del mercado en el desarrollo de la política social. Con la denominación de “nueva esfera pública” plantea la coexistencia de los agentes público estatales y los privados con y sin fines de lucro en este ámbito (Habermas, 1981).

El Estado por tanto no siempre tendrá la misma participación en el campo de las políticas públicas y sociales. Esping Andersen plantea que el estudio del Estado de Bienestar ha tenido explicación a partir de dos perspectivas; la de estructuras y sistemas; y la de instituciones y actores. El primer enfoque (Therborn) plantea que un auténtico Estado de Bienestar es el que dedica la mayor parte de las actividades rutinarias de cada día a entender las necesidades del bienestar social de sus hogares. El segundo enfoque (Titmuss) es el que intenta trasladarse desde la “caja negra” de los gastos hacia el contenido del Estado de Bienestar: tipo de programas, condiciones para ser beneficiario, calidad de los recursos y servicio entregados, y el punto en que la vida laboral está siendo integrada en la ampliación por el Estado de los derechos de la ciudadanía. El Estado de Bienestar para el autor “no es sólo un mecanismo que interviene en la estructura de desigualdad y posiblemente la corrige, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales” (Esping-Andersen, 1993, pág. 44)

Desde esta perspectiva Esping- Andersen ofrece una teorización para comprender el Estado de Bienestar<sup>12</sup> en Europa, donde analiza la función de los grandes actores que “proveen” protección social: el Estado, la familia y el mercado. Para esto toma la idea de K. Polanyi sobre la capacidad de los derechos sociales (desmercantilización). El criterio relevante es la manera en que los derechos sociales permiten a las personas que su nivel de vida sea independiente a las fuerzas del mercado. De esta idea es que se desprenden los tres mundos del Estado de Bienestar:

- El primer grupo es el Estado del Bienestar Liberal, en donde la ayuda social se enfoca a una clientela de ingresos bajos, la que se hace dependiente del mercado. A la vez, el Estado estimula el mercado ya sea de manera pasiva (garantizando un mínimo de protección), o de manera activa, creando planes privados de protección social.
- El segundo grupo de Estados de Bienestar son los denominados “Corporativistas”. En ellos lo que predomina no es la realización de los derechos sociales, sino que la conservación del estatus. Actores como la iglesia tienden a ser relevantes en este forma, pero el riesgo principal lo asumen las familias. El Estado actúa sólo

---

<sup>12</sup> Para más antecedentes sobre el planteamiento ver Esping-Andersen, G. (1993). Los Tres Mundos del Estado del Bienestar. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim.

cuando acabe la capacidad de la familia para atender sus riesgos, y lo hace a través de subsidios.

- El último grupo es aquel en que se aplican los principios del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales, los cuales son extendidos a las clases medias. Este tipo de régimen es conocido como social democracia, en donde “los social demócratas buscaban un Estado del bienestar que promoviera una igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas como se buscaba en otros sitios” (Esping-Andersen, 1993, pág. 48).

Cada régimen del Estado de Bienestar tiene su correlato en el mercado del trabajo y en el sistema de protección social, que cada país adopte. El régimen Liberal apelaba a los salarios de equilibrio capaces de deshabilitar el mercado, libre de cualquier regulación. El Conservador-corporativista combatía el desempleo ofreciendo protección para la salida de la actividad, como las prejubilaciones o la prolongación del seguro del desempleo. El Estado socialdemócrata optimizaba la capacidad de trabajo de la población, al suministrar servicios sociales cuya elevada densidad proporcionaba más de la cuarta parte del empleo total-el doble que en la mayoría de los países europeos y más del triple en EEUU (Espina, 2002).

Es de esta manera, que la conceptualización que plantea Esping Andersen y que otros autores han llevado al estudio del contexto latinoamericano, como (Marcel & Rivera, 2008) y (Martínez J. , 2007), quienes han elaborado, en base a variables y dimensiones utilizadas por E. Andersen, su propio análisis para la región. Pero más allá de lo útil de esta teoría en la clasificación de países según Estado de Bienestar, es que, muestra a nivel macro, que la conjugación de intereses y el rol que asumen los Estados van dando forma a distintos tipos de políticas públicas, lo que impacta directamente en la población según la manera en que tenga que enfrentar los problemas que se les presentan.

Otra forma de entender las diferencias en los tipos de políticas públicas, es tomando en consideración que a diferentes contextos, problemas, actores y recursos, es necesario distintas formas de abordaje de estos elementos. Desde ahí que se han elaborado una multiplicidad de clasificaciones de las políticas públicas, de las cuales se presentan algunas que servirán también para dar cuenta que los Estados se ven enfrentados a una

multiplicidad de problemas de variables a la hora de pensar e implementar las cadenas decisionales de la política pública.

Lowi plantea una tipología de cuatro tipos de políticas públicas, tomando en consideración la diversidad estructural de las políticas públicas a las distintas configuraciones de actores, procesos decisorios y centros institucionales:

- a) Las políticas distributivas: que procuran beneficios concretos a grupos sociales o territoriales específicos, sin ningún tipo de relación explícita y directa con los costes que recaen sobre el conjunto de la colectividad a través del sistema fiscal.
- b) Las políticas redistributivas, que otorgan beneficios a amplias capas sociales repercutiendo los costes correspondientes sobre otros grupos sociales.
- c) Las políticas regulativas, que condicionan los comportamientos de determinadas categorías, imponiendo el respeto de códigos, estándares de prestaciones o restricciones a la libertad de iniciativa.
- d) Las políticas constitucionales, que establecen los procedimientos para la adopción de las decisiones públicas y las relaciones entre los distintos aparatos del Estado. (Regonini, 1990-1991).

Satriano, por su parte expone ciertos criterios que definen una política pública, criterios que no son dicotómicos y tienen que ver con: territorialidad; alcance; orden institucional; y participación de los sujetos, a saber:

- a) En primer lugar está el territorio en donde va ser implementada, ya que una política de índole nacional debe tomar en cuenta las diferencias territoriales (campo-ciudad; territorios más y menos deprimidos, etc.); lo que supone que en la planificación se encuentren elementos cuantitativos como cualitativos.
- b) En segundo lugar, el carácter universal o focalizado de la política debe ser suplantado por uno que articule y complemente ambas formas, ya que la universalidad de la política garantiza la igualdad social, mientras que la focalización da cuenta de las diferencias extremas, como la marginalidad.
- c) En tercer lugar, una política siempre tiene que ser vista junto al orden institucional que la planifica, financia e implementa; siendo el carácter

descentralizado el que la dará más eficiencia y propiciará la participación de otros actores sociales.

- d) Finalmente, el último aspecto que rescata Satriano es la adecuada participación de los sujetos y actores, ya que sin esto la política pública cae en el riesgo de burocratizarse o clientelizarse, y los sujetos no podrán discernir sobre sus prioridades y seguir los resultados de la política (Satriano, 2006)

Otro tipo de clasificación analítica es la que se relaciona con el objeto institucional de la política pública, lo que se denomina *políticas sectoriales*, las que hacen alusión a los distintos ámbitos de intervención estatal como transporte, educación, salud, vivienda, etc. Esta clasificación permite dar cuenta de los procesos decisorios a partir de aspectos en específicos, los cuales van dando forma a los programas y planes sociales en cada área de clasificación.

Las propuestas presentadas no son concluyentes en torno a cómo son o deben ser las políticas sociales. Sólo se muestran algunas perspectivas que dan cuenta de que la política social no es unilineal ni unidimensional. Y por lo mismo, los actores que de ella participan durante su ciclo de vida, también pueden asumir diversas miradas sobre el tema.

### **La política social: propuesta teórico-metodológica**

Ya se han realizado las discusiones correspondientes a la política pública que interesan en este estudio. Desde su estudio en las ciencias sociales, sus diferencias con otras áreas de estudio y algunas formas de clasificación. En esta parte la discusión se hará en relación de la política social, entendiendo las dificultades conceptuales que implica una definición de estas. Titmuss en la década del '60 planteó que esto era un problema insoluble (Titmuss, 1968). Sin embargo, el avance en el estudio ha permitido realizar algunas clasificaciones al respecto.

Una forma de abordar este tema es lo planteado por Fleury. La autora señala la existencia de cinco tipos de clasificaciones de política social, siendo estas:

- a) Conceptualizaciones **finalistas**; siendo aquellas caracterizaciones dadas por el “deber ser” de la política social o el fin que esta debería cumplir. Esta definición tiene un fuerte componente valorativo, en donde la política social se regirá por parámetros de valores, que orientan definiciones y estrategias.
- b) Conceptualizaciones **sectoriales**; las que son el recorte de las acciones en ciertos sectores que se consideran como sociales. Estas definiciones superan el énfasis de las conceptualizaciones finalistas, porque ponen énfasis en partes concretas de la sociedad; delimitando el campo de acción institucional. El problema de estas concepciones es la arbitrariedad y el no reconocimiento de la complejidad de los problemas sociales.
- c) Conceptualizaciones **funcionales**; en donde resaltan los resultados de la política o las consecuencias que asumen las políticas sociales. Al igual que las concepciones sectoriales, el riesgo de estas definiciones se encuentra en la unilateralidad en la que pueden caer las políticas sociales, no reconociendo las contradicciones existentes en estas.
- d) Conceptualizaciones **operacionales**; en donde el énfasis está puesto en los instrumentos y mecanismos utilizados para alcanzar determinados fines. “En estas definiciones la política social es caracterizada como una política pública, involucrando tanto la toma de decisiones con relación a cómo enfrentar un problema identificado como prioritario en la agenda pública, así como el conjunto de medidas, de carácter institucional e instrumental que son movilizadas para alcanzar el fin propuesto” (Fleury, 2002).
- e) Conceptualizaciones **relacionales**; la política social es vista como una dinámica en relación al poder, en donde aparecen distintos actores que redefinen sus intereses y estrategias.

La complejidad de definir la política social, según la autora, está en que ésta contiene dimensiones de tipo valorativa; estructural; el cumplimiento de funciones; procesos político-institucionales organizativos en relación a la toma de decisiones; un proceso histórico de formación de actores políticos y de disputa por el poder; y la definición de Julias sobre criterios de distribución e inclusión en una determinada sociedad.

Gracias a la clasificación que realiza Fleury es posible entender que identificar y clasificar las políticas sociales no es un simple ejercicio. Desde ahí que, y tras la revisión de

algunas formas de ordenar los programas sociales, para este estudio es adecuado presentar la propuesta de Roberto Martínez Nogueira<sup>13</sup>, la cual es una forma de entender y diferenciar las distintas políticas sociales durante el proceso de implementación de estas, es decir, es “el sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas en escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias, retraimiento y pasividad” (Martínez Nogueira, 2007, pág. 64). Esta perspectiva parte desde la base que durante el proceso de ejecución de las distintas políticas sociales existe la incertidumbre sobre el destino del programa y el impacto real que va a tener en la población beneficiaria, esto a partir de las distintas relaciones, tensiones y efectividad que se manifiesten en el proceso de implementación y que los diseños de programas no dan cuenta de estos elementos. En ese sentido, “el impacto efectivo depende no sólo de la intencionalidad, de la ineficiencia en la implementación y de las tensiones que se desencadenan, sino también de la interacción con otras políticas y de las consecuencias agregadas de fuerzas y factores” (Martínez Nogueira, 2007, pág. 67)

A partir de estas consideraciones, Nogueira elabora una matriz clasificatoria de programas sociales a partir de dos dimensiones. La naturaleza de las tareas de la implementación y la interacción que se da entre los ejecutores públicos y los usuarios o beneficiarios del programa.

La naturaleza de la tarea es “operacionalizado en función del grado en que esas tareas son programables, aspecto asociado a la disponibilidad de conocimientos explicitados y sancionados organizacional o profesionalmente como adecuados para resolver las situaciones enfrentadas por el operador y que, por lo tanto posibilitan la aplicación de respuestas anticipadas y estandarizadas” (Martínez Nogueira, 2007, pág. 81). El autor plantea que a partir de esta operacionalización del concepto de naturaleza de la tarea es posible identificar dos situaciones contrapuestas: la heterogeneidad y la homogeneidad de las tareas durante la implementación. La heterogeneidad hace referencia a una formalización reducida y baja programabilidad y servicios personalizados conforme a los atributos particulares de los beneficiarios (individuales o colectivos) a los que está dirigido

---

<sup>13</sup> Ver Martínez Nogueira “Desafíos estratégicos en la implementación de Programas Sociales” en Entre el Diseño y la Evaluación, Banco Interamericano del Desarrollo, 2007.



el programa. Por su parte, la homogeneidad de las tareas se produce cuando hay una elevada formalización, programabilidad y uniformidad de la prestación de los servicios con receptores identificados como individuos.

La interacción entre los funcionarios y los destinatarios de los programas sociales es la segunda dimensión que aborda Martínez Nogueira para su clasificación. Esta interacción va a diferir según los propósitos, tecnologías y el nivel de cambio en las condiciones o capacidades que se aspira en los destinatarios de los programas. A partir de esto, es posible identificar dos situaciones polares “a) interacción nula o baja con el receptor y, por consiguiente reducida incertidumbre sobre los comportamientos de aquel, b) interacción media o elevada, con incertidumbre relativamente elevada sobre el proceso y las consecuencias de esa interacción” (Martínez Nogueira, 2007, pág. 82)

De la relación entre el nivel de interacción y el tipo de naturaleza de la tarea se desprende la clasificación de los programas sociales en:

**Tabla 2-Tipos de programas sociales según las condiciones de implementación**

	<b>Homogeneidad de la tarea</b>	<b>Heterogeneidad de la tarea</b>
<b>Interacción nula o baja</b>	1. Transferencia de bienes y recursos.	4. Prestaciones asistenciales y de emergencias.
<b>Interacción media o alta</b>	2. Servicios sociales profesionales.	3. Servicios “humanos” de desarrollo de capacidades y de inversión social.

Fuente: Martínez Nogueira (2004b) en (Martínez Nogueira, 2007)

De la relación que se establece entre el nivel de homogeneidad en las tareas de la implementación, y el nivel de interacción que se desprenda de ésta, es posible encontrar los siguientes tipos de programas sociales:

- a) Transferencia de bienes y recursos: El objetivo que tienen estos programas es impactar en las condiciones de vida de sus destinatarios, siendo programas de

redistribución focalizados en categorías de individuos, grupos o comunidades que se caracterizan por la falta de acceso a un determinado bien o servicio (ingreso, necesidades básicas, empleo entre otras). El modelo organizacional de este tipo de programas es burocrático y “la homogeneidad se asegura a través de la categorización de la población, de requisitos para la elegibilidad de los destinatarios y de la estandarización de prestaciones y procesos productivos” (Martínez Nogueira, 2007, pág. 84). Ejemplos de este tipo de programas son los subsidios y las becas.

- b) Servicios sociales profesionales: Corresponden a aquellos servicios profesionales que atienden necesidades o problemas ordinarios, predecibles, con tratamientos e intervenciones respaldados por conocimientos codificados, prácticas, acuerdos y consensos profesionales, rutinas organizacionales o manuales de operaciones. “Estas actividades se desenvuelven en un medio técnico relativamente cristalizado, con estructuras, cargos y responsabilidades establecidos, pero las consecuencias de los tratamientos o de las intervenciones dependen de la colaboración, receptividad y legitimidad que permite el contexto social” (Martínez Nogueira, 2007, pág. 87). El ejemplo más constitutivo de esta tipología es la escuela, en donde el profesor entrega a sus estudiantes los servicios educativos a través de una programación estandarizada, la cual va tener resultados disímiles en los distintos contextos en las que se desarrolla.
- c) Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y se inversión social: estos programas tienen el propósito de generar una transformación importante en quienes se benefician de estos. El impacto de estos programas es en la totalidad de la persona, grupo o comunidad en donde se implemente. Dentro de las características más relevantes de estos programas se encuentra la individuación de los destinatarios, las tareas definidas según las necesidades de los receptores, participación de los beneficiarios en los procesos y la relación relativamente duradera entre el operador y el beneficiario (Martínez Nogueira, 2007). Algunos ejemplos de esta tipología son los programas de promoción social, de desarrollo de la organización comunitaria, de ayuda mutua y de apoyo integral a microempresas.

- d) Prestaciones asistenciales y de emergencia: esta tipología no constituyen programas en el sentido estricto, sino que son acciones puntuales destinadas a dar auxilios en contextos de emergencia, crisis y desastres naturales. En ese sentido, “las acciones incluidas en esta categoría no constituyen programas en sentido estricto; son actividades con un mismo sentido, y es posible que no se traduzcan en objetivos precisos, metas cuantificables y tareas predeterminadas. Ejemplos de lo anterior puede ser la entrega de alimentos en situación de catástrofes naturales.

La categorización propuesta por Martínez Nogueira, como una de múltiples entradas analíticas al estudio de los programas sociales, tiene la ventaja de poner el énfasis en el desarrollo de la implementación de los programas, es decir, en la parte del ciclo de la política en que se está entregando el bien o servicio a sus destinatarios y en el que confluyen un sinnúmero de elementos que no garantizan lo propuesto en los diseños. Además es un marco útil ya que clasifica además los programas en torno a sus objetivos, por lo que es posible comparar el proceso de implementación entre las categorías. Finalmente, tomando en cuenta que considera la interacción que se da durante la puesta en marcha de las políticas sociales, es posible ver la relación que se da entre el actor y la institucionalidad, el actor y el programa, y la manera en que estos pueden generar una dinámica. Siendo esto último uno de los aspectos más necesarios cuando se hable de participación ciudadana en las políticas sociales, materia del siguiente apartado.

## **Participación ciudadana en las políticas públicas y sociales**

En esta segunda parte de la discusión teórica se desarrollará el concepto de participación ciudadana y su importancia en el desarrollo de las políticas públicas y sociales. Para esto se revisarán algunas concepciones generales entorno a los conceptos de participación y ciudadanía, para luego mencionar algunas operacionalizaciones sobre tipos y niveles de participación ciudadana, lo que permitirá posteriormente analizar los discursos de los entrevistados a partir de este marco.

Conceptualmente el tema de la participación ha sido estudiado y hay varias acepciones al respecto. C. Wright Mills la define como “un proceso permanente de formación de opiniones, dentro del seno de grupos de trabajo y organismos intermedios, en torno a

todos los problemas de interés común, a medida que éstos vayan surgiendo y requieran de soluciones, es decir, de decisiones” (Riva, 1994, pág. 30). Por su parte, para Gyarmati la participación es “la capacidad real, efectiva de un individuo o grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad, y específicamente dentro del ambiente en que trabaja” (Toro & Díaz, 2006, pág. 2).

Esta tesis toma en consideración la participación en los programas sociales, a partir de la hipótesis de que estos van condicionando este proceso (según la interacción y programabilidad que presenten), y con el diagnóstico del escaso espacio para ésta en Chile, produciéndose cierta pasividad en los beneficiarios de estos programas. Pero, para que se lleve a cabo es necesario integrar los mecanismos de participación dentro de los mismos procesos de implementación, es decir, como parte de la programabilidad de las tareas en términos de Martínez Nogueira. La pasividad del beneficiaria vendría a estar dada porque “no existe un desarrollo que permita la inclusión activa de los beneficiarios de programas ni de sus organizaciones. Los beneficiarios son básicamente, un sujeto pasivo del proceso de intervención. Su opinión o percepción tiene que ver con la calidad de la intervención, pero difícilmente se solicita opinión del beneficiario respecto a la relevancia del problema a resolver con el programa, a su coherencia con otros programas privados o públicos, al costo de oportunidad del tiempo requerido a los beneficiarios o al uso alternativo de los recursos del programa” (Bork & Zuñiga, 2011, pág. 8).

La importancia de considerar a los actores en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas radica en que “la participación social en la sociedad civil determina y favorece así el surgimiento de políticas públicas y contribuye a la organización de la sociedad en pro de conseguir la satisfacción de sus necesidades e intereses de tal modo que la acción de estas organizaciones ha aumentado el nivel participativo de los habitantes. En muchos casos, la organización de la sociedad civil apunta a promover valores democráticos en su práctica corriente y alcanza también a la forma en que se toman decisiones” (PNUD, 2004). Es por lo anterior que la inclusión y democratización de los procesos de evaluaciones de programas puede mejorar el diseño de las políticas sociales, en el entendido de que son las propias personas las que pueden dar cuenta de sus necesidades y de las posibles soluciones de éstas, tomando el beneficiario no como un sujeto pasivo sino como un sujeto activo.

Esta sociedad civil o ciudadanía organizada, mediante distintas formas, puede asumir un triple rol en el desarrollo de políticas sociales. En primer lugar, pueden asumir el rol de promoción o generación de políticas, mediante la creación de propuestas a presentar tanto a organismos públicos como privados; siendo un claro ejemplo de esto los fondos concursables y los presupuestos participativos. En segundo lugar, asumen la función de intermediarios de programas, como en el caso de los comités de vivienda. Finalmente, en el tema de la evaluación también pueden asumir una función, y es precisamente en este punto es donde se plantea el desafío de la participación en las políticas sociales.

En el campo de desarrollo de las políticas públicas, Lahera plantea que “la participación es también un modo privilegiado de expresar la participación social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma” (Lahera, 2004, pág. 18). No obstante, el autor hace mención a distintos elementos que pueden complejizar el modo en que se realiza la participación. En ese sentido, el número de personas que participan, la cercanía entre las autoridades y las comunidades, los temas en los cuales se participa, la organización y capacitación que posean los grupos que van a participar, así como la información que manejan, entre otros factores, van a definir las distintas intensidades de la participación.

Hay diversas formas de participación (política, comunitaria, electoral, etc.) y diversas intensidades de esta (consultiva, vinculante, etc.) las cuales responden a situaciones o contextos, y a los parámetros con los cuales se defina la participación. La perspectiva de esta investigación será específicamente la de participación ciudadana. No obstante, desde el relato de los actores entrevistados eventualmente pueden ejercer nuevas categorías o formas de involucrarse en la implementación. Desde allí que los conceptos de ciudadanía y participación ciudadana que se describirán, sólo guiarán la interpretación de los hallazgos encontrados.

### **El concepto de ciudadanía**

Antes de discutir sobre la participación ciudadana, se considera necesario remontarse al concepto de ciudadanía. Bernardo Jiménez recuerda los orígenes de la ciudadanía, en la que esta es el derecho común que regía a los ciudadanos, además es el conjunto de

ciudadanos libres que viven bajo una ley común en una ciudad o sociedad. Este significado de ciudadanía tuvo su punto álgido en 1789 con la Revolución Francesa, en donde se proclamaba la libertad de participar en el poder del Estado. Se evidencia de esta manera dos cosas, lo primero es una distinción entre Estado y Sociedad Civil (ciudadanía), y lo segundo, una interacción entre ambos conjuntos, es decir, que en ciertas épocas la ciudadanía puede participar e involucrarse en el Estado, mientras que en otra el Estado puede cooptar a la Sociedad Civil. Este tipo de interacción será vital para entender la relación entre quienes elaboran (ejecutan) la política pública y quienes la reciben, ya que es posible visualizar dependiendo del tipo de política el grado de participación e involucramiento de la ciudadanía, y las relaciones e interacciones que tiene ésta con el Estado (Jiménez, 2008)

Cisneros por su parte plantea cuatro concepciones de ciudadanía: una concepción **limitada** (en la cual se confunden los conceptos de ciudadanía y nacionalidad al reducir los derechos del individuo a la sumisión de la autoridad del Estado); concepción **amplia** (que es el derecho de los miembros de una comunidad política a participar activamente y en condiciones de equidad en la vida política del Estado); concepción **vertical** (en donde el vínculo del individuo con el Estado se establece por una relación de sujeción, imposición y sometimiento. Se pasa así de la relación súbdita- soberano a la relación ciudadano-Estado). Es similar a la idea de Rousseau en que para construir sociedad política las personas deben someter su libertad individual a la colectiva; concepción **horizontal** (es la aspiración a la igualdad en derechos individuales y colectivos) (Cisneros, 1998).

De estas concepciones de ciudadanía se desprende el tema de la participación en el Estado, Santos plantea dos interrogantes respecto a estos 1. ¿Cómo puede el sistema de presupuesto participativo convivir con el viejo sistema patrimonialista y clientelar, sin romper con él, para consolidarse de manera más definitiva?; 2. ¿Cómo hacer para que, con el éxito, los ciudadanos comunes no sean reemplazados gradual y rutinariamente por ciudadanos expertos en participación? Estas interrogantes y el tema de la participación ciudadana no se enfocan solamente en el mejoramiento de la democracia sino que también por el mejoramiento de la eficiencia en la gestión pública (Santos, 1998).

Otra forma de entender la ciudadanía es la concepción de una ciudadanía pasiva y una ciudadanía activa. La forma pasiva entiende al ciudadano como un sujeto de derechos y obligaciones Juliados bajo una institucionalidad vigente. Por su parte, la ciudadanía activa le confiere al ciudadano la determinación del contenido de fondo de las políticas, haciendo referencia “a una práctica vinculada al poder que refleja las luchas acerca de quiénes pueden decidir qué problemas se abordan en las políticas públicas, cuáles son los que se priorizan tanto entre los problemas comunes como en los problemas más particulares” (Correa & Noé, 1998, pág. 6)

En el nuevo marco de la ciudadanía, con los cambios en la matriz sociopolítica de América Latina debido a los procesos globalizadores, hay una sustitución de la idea de ciudadanía por una de consumidor-cliente, en donde hay un tránsito del ciudadano como opinión pública al ciudadano como consumidor (Garretón, 2000). La participación ciudadana tiene una correspondencia con la noción de nuevos movimientos sociales, los cuales se plantean fuera de la esfera productiva y de la mediación del sistema político partidario. (Baño, 1998)

Otro autor que se refiere al tema de la ciudadanía es Carlos Sojo, quien trata el tema desde sus bases en la sociología hasta la situación particular de América Latina. El debate de la ciudadanía en el continente resurgió a mediados de la década de los '80 con el retorno a la democracia. “En el plano jurídico formal la cuestión de ciudadanía se resuelve por la definición de un marco Juliativo de derechos y deberes de observación obligatoria para el conjunto de individuos abarcados en una comunidad histórico-territorial denominada nación” (Sojo, 2002, pág. 26).

Dentro del texto de Sojo, lo más interesante es encontrar las concepciones de ciudadanía de Marshall, Habermas, Touraine y Canclini, entendiéndolas como las más clásicas. Marshall parte de que las clases sociales son posibles de comprender sobre la base de dos procesos analíticos: la comprensión weberiana en que la clase se fundamenta en la jerarquía de status y las clases sociales como producto del vínculo de las instituciones de propiedad y educación, con el funcionamiento de la estructura productiva. Bajo estas dos formas, ciudadanía y clase aparecen como opuestos. Sojo respecto al pensamiento de Marshall plantea que “Marshall reconoce que la aplicación y la expansión de derechos así

originados no habrían contribuido hasta su época o una disminución sustantiva de la desigualdad. La respuesta que esboza está íntimamente ligada a su evaluación del desempeño de los derechos en el siglo XX” (Sojo, 2002, pág. 28). Por lo que el propósito de los sistemas de seguridad social no es la eliminación de las diferencias de ingreso, como el caso de la supresión de las clases sociales así definidas, sino la eliminación de las diferencias de status social que pueden originarse, entre otras cosas, es desigualdades de ingreso.

Habermas tiene una visión de ciudadanía activa donde la organización de los individuos no origina un status legal ante el Estado, una credencial, puesto que “los ciudadanos están integrados en la comunidad política como partes de un todo, esto es, de una forma tal que sólo pueden constituir su identidad personal y social en un horizonte de tradiciones compartidas y de reconocimiento institucional intersubjetivo” (Habermas, 1994).

Para Touraine, el tema de la ciudadanía significa la construcción libre y voluntaria de una organización social que combine la unidad de la ley con la diversidad de los intereses y el respeto de los derechos fundamentales, esto es la construcción de un espacio eminentemente político, no estatal ni mercantil (Touraine, 1995).

Para García Canclini “Ser ciudadano no tiene que ver sólo con derechos reconocidos por la maquinaria estatal, sino también con las prácticas sociales y culturales que crean el sentido de la identidad y la diferencia urbana” (Canclini, 1995).

Finalmente, Sojo hace referencia a la visión de Canclini acerca de la ciudadanía, ya que este autor la ve a esta como identidad. “La ciudadanía y los derechos no hablan únicamente de la estructura formal de una sociedad, además indican el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas” (Sojo, 2002, pág. 21).

Tomando en cuenta los párrafos anteriores, se ha podido tener una mirada de la ciudadanía desde distintos autores para el contexto latinoamericano, la cual es la base para entender la participación ciudadana dentro de las políticas sociales.



## La participación ciudadana en la implementación de las políticas sociales

Tomando en consideración la discusión sobre ciudadanía del apartado anterior, y para finalizar la discusión teórica que respecta a la investigación, se desarrollará conceptualmente el tema de la participación ciudadana, llevada al ámbito de las políticas sociales. Para eso, se revisarán algunos autores que han hablado del tema y algunas tipologías elaboradas para clasificar las distintas formas que puede llevar este tipo de participación.

En primer lugar, la participación ciudadana es necesario situarla para comprenderla, según Baño esta está ubicada en un terreno de la existencia de un poder público, el cual tiene la pretensión de expresar el interés general de una unidad social, y de la administración que orienta el poder público. Desde ahí la participación ciudadana tiene dos objetivos, uno correspondiente a la esfera política y otro a la esfera administrativa. En su aspecto político, la participación ciudadana “apunta al tema del régimen político, en cuanto a procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. En cuando a la administración, la participación ciudadana es impulsada como una forma de mejorar su funcionamiento” (Baño, 1998, pág. 28).

En el ámbito de las políticas públicas y las políticas sociales, este tipo de participación abarca prácticamente todas las etapas del proceso, pero teniendo un énfasis al planteamiento de los problemas, es decir, de las demandas de los intereses definidos por las respectivas públicas. Estos intereses sería de interés “público”, y por lo tanto desde la administración se realizarían acciones para su satisfacción. El involucramiento de los actores interesados tendría la finalidad de hacer mejores políticas, es decir, más eficientes y eficaces. (Baño, 1998) Lo anterior rompe con los formalismos burocráticos, y por qué no decirlo, con la visión tecnocrática de las políticas sociales.

Es así como, el participar de manera ciudadana en las políticas sociales tiene consigo una visión diferente de éstas, más ligadas quizás a las conceptualizaciones relaciones, planteadas por Fleury. No obstante, la participación ciudadana es posible desarrollar por diversos medios, los cuales además van definiendo los distintos niveles de participación

ciudadana. En este caso se revisarán dos tipologías las que permitirán posteriormente, a partir del discurso de los beneficiarios de los programas sociales, clasificar el nivel de participación en que se encuentran estos.

La primera tipología la plantea Cerritos y Rodríguez, y proponen cinco tipos de participación ciudadana: 1) Informativa, 2) Consultiva y Propositiva, 3) Resolutiva, 4) Ejecutora y 5) Contralora.

La participación **Informativa** es “aquella en la que la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer sobre el manejo de los asuntos públicos que hacen sus autoridades electas” (Cerritos & Rodríguez, 2005, pág. 13). La importancia de este tipo de participación se encuentra en el hecho de que define, de alguna manera, las otras vías de participación. Asimismo, la información debela tener un doble recorrido, en donde las personas darán cuenta de sus problemas y necesidades, mientras que los ejecutores públicos darán cuenta de su quehacer.

En segundo lugar se encuentra la participación **Consultiva y Propositiva**, la que “hace alusión a la posibilidad que tiene el gobierno de consultar problemas o iniciativas propias con la ciudadanía, así como con el derecho que tiene la ciudadanía de hacer propuestas para que estas sean consideradas por las autoridades electas” (Cerritos & Rodríguez, 2005, pág. 14). Si bien el escuchar las opiniones de la ciudadanía no obliga a las autoridades a obedecerlas, este tipo de participación posee la posibilidad de enriquecer la toma de decisiones de los ejecutores públicos aminorando de esa forma el riesgo de cometer errores. “De lo que se trata es que los gobernantes consulten las decisiones que puedan afectar directamente a sectores ciudadanos, y que por otro lado permita que surjan iniciativas de la ciudadanía que enriquezcan el proceso de toma de decisiones” (Cerritos & Rodríguez, 2005, pág. 14).

El siguiente nivel es el de la participación **Resolutiva** “hace referencia a la participación directa y determinante de la ciudadanía en la toma de algunas decisiones, de manera que el veredicto ciudadano tiene carácter vinculante, vale decir, que el gobierno está obligado a aceptarlo” (Cerritos & Rodríguez, 2005, pág. 14). Algunos mecanismos de este tipo de participación ciudadana son los plebiscitos, referéndum y las consultas ciudadanas.

Por su parte, la participación **Ejecutora** se da en los casos en que “la ciudadanía organizada participa como co-ejecutora de obras o co-administra servicios y espacios públicos municipales” (Cerritos & Rodríguez, 2005, pág. 15). Esta forma de participación abre la posibilidad de movilizar recursos financieros, humanos y materiales que pueden ser sumados a los de los municipios. Asimismo, permite generar descentralización o incluso la concesión de servicios municipales a cargo de la ciudadanía.

El último tipo de participación ciudadana que plantean los autores es la participación **Contralora**, la cual “hace alusión a la intervención de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública, en aspectos como el funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos o la conducta de los funcionarios públicos (...) se trata de un conjunto de condiciones y mecanismos que hacen posible que las personas que constituimos la base de la sociedad y justificamos la existencia del Estado, podamos ejercer control sobre lo que pertenece a todos, lo que es de todos y lo que nos involucra a todos” (Cerritos & Rodríguez, 2005, pág. 16)

La segunda tipología a considerar en el estudio de la participación ciudadana es la de Arteins planteada en 1971, la que es recogida por Vargas (Vargas, 2010), en donde se plantea que el nivel de participación ciudadana permite a los ciudadanos “tener el poder real de influir en el proceso de la política depende directamente del cálculo de distribución de poder tolerada por los actores relevantes que se manifiesta de manera formal en los marcos normativos o en el diseño de modalidades de participación a seguir” (Vargas, 2010, pág. 5). Desde ahí retoma la tipología de Arteins en donde existen 8 niveles de participación:

**Tabla 3-Niveles de participación ciudadana según grados de poder**

<b>Nivel</b>	<b>Tipo de participación</b>	<b>Descripción</b>	<b>Papel Ciudadano</b>	<b>Grado de Poder</b>
8	Control Ciudadano	Los ciudadanos son instalados en consejos y comités que solo funcionan como vehículo de “educación” por parte de los actores poderosos.	Los ciudadanos “educados” reproducen y apoyan las disposiciones de los actores poderosos en los medios participativos en los que han sido instruidos.	<b>Ciudadano</b>
7	Poder Delegado	Bajo la falacia de involucrar a los no-ciudadanos en la planeación, los expertos tratan a los sujetos en una especie de “terapia grupal”.	Los no ciudadanos tratan de ser “curados” de su patología en lugar de resolver los principios de exclusión y desigualdad que generan su “patología”.	
6	Asociación	La información fluye de manera unilateral para que los ciudadanos sepan de sus derechos, responsabilidades y opciones.	En un nivel avanzado del proceso de planeación, los ciudadanos que apenas son informados tienen poca oportunidad de influir en el proceso.	
5	Apaciguamiento	Los ciudadanos son una abstracción estadística que manifiesta cierta percepción de la política.	Al consultar la opinión de los ciudadanos se pretende legitimar la política.	<b>Simbolismo</b>
4	Consulta	El grado en que los ciudadanos son apaciguados depende de la asistencia técnica para articular sus prioridades y la manera en que la comunidad presiona para lograrlas.	Los ciudadanos tienen la capacidad de aconsejar o planear, sin embargo los actores poderosos se reservan el derecho de decidir sobre ésta.	
3	Información	El poder se distribuye a través de la negociación entre ciudadanos y actores poderosos.	Se comparten las responsabilidades a través de estructuras formales.	
2	Terapia	Las negociaciones entre ciudadanos y autoridades resultan en la delegación de la capacidad de decidir sobre un plan o programa.	Los ciudadanos poseen los elementos para garantizar la existencia del <i>accountability</i> del programa.	<b>No participación</b>
1	Manipulación	La demanda de poder por parte de los ciudadanos es atendida por completo. Los ciudadanos poseen gobernar un programa o institución.	Los ciudadanos tienen el poder absoluto de los aspectos gerenciales y de negociación.	

Fuente: (Vargas, 2010) tomado de Arnstein 1971

Con las ideas expuestas en la discusión teórica, se tiene un panorama conceptual y analítico para poder indagar en aquellos aspectos que interesan a esta investigación. Como el enfoque de esta investigación es el de la teoría fundamentada desde una perspectiva epistemológica, lo importante será encontrado en los datos, es decir, en las interpretaciones que se realicen de las visiones que tengan los beneficiarios de los programas sociales de la política social y la manera en que participen de esta. Para poder entender esas visiones y participación es que se utilizará el marco teórico, en tanto podrá ser complementado con la investigación empírica.

## Marco Metodológico

En el presente apartado se presenta el marco metodológico de esta investigación. En primer lugar se da cuenta del paradigma epistemológico utilizado, luego el tipo de diseño metodológico escogido para dar respuesta a la pregunta de investigación, la técnica de producción de información y la muestra de programas de entrevistados.

### Paradigma de Investigación:

La presente investigación se enmarca desde la perspectiva fenomenológica, en la cual el investigador o fenomenólogo intenta entender la perspectiva del actor al que está estudiando, examinando la forma en que este experimenta su mundo. Esta forma de entender a los actores tiene su origen en la sociología comprensiva de Weber, en la cual éste buscaba comprender los motivos y las creencias que están detrás de la gente. (Taylor & Bogdan, 2000).

A través del interaccionismo simbólico se atribuye el significado social que las personas asignan al mundo que las rodea. De aquí surgen tres premisas: 1) las personas actúan respecto de las cosas, e incluso respecto de las otras personas, sobre la base de los significados que estas cosas tienen para ellos; 2) los significados son productos sociales que surgen de la interacción y 3) los actores sociales asignan significados a situaciones a otras personas, a las cosas y a sí mismos a través de un proceso de interpretación (Taylor & Bogdan, 2000).

Lo anterior, asumiendo que el investigador también altera la realidad en la que está inserto, por lo que los hallazgos son una interpretación del discurso de los beneficiarios en torno a los temas que se investigan. En ese sentido, lo que es propio de quien investiga es la reconstrucción del discurso, a través de ejes temáticos y las reflexiones a partir de lo que narran las personas durante las entrevistas.

## Tipo de Diseño Metodológico:

Esta investigación, y respondiendo a una visión fenomenológica de la realidad social tiene un enfoque cualitativo<sup>14</sup> o de búsqueda de conocimiento y de generación de teoría a partir de este.

En el diseño cualitativo la representación de lo que se conoce no asume un sentido estadístico como en las técnicas cuantitativas. En los estudios cualitativos la representación opera en el sentido de la redundancia o la saturación de información, o efectos de sentidos no conocidos previamente. (Canales, 2006). Es por esto que, en principio se realizaron dos entrevistas por programa, y previo análisis se decidió expandir la muestra en aquellos en los cuales se podía abarcar más información, buscando el principio de saturación de la muestra cualitativa; lo cual no se logró en todos los programas estudiados.

El lugar de estudio, San Luis de Macul fue escogido por dos razones. La primera de ellas es para conocer una comuna que tiene características históricas en cuanto a la participación; como el origen de varios sectores a partir de tomas territoriales, así como el discurso del alcalde Claudio Orrego, en donde la participación, el alcalde en contacto con las personas, las mesas barriales y la corresponsabilidad son parte de un discurso a indagar. La segunda razón es que en la delegación de San Luis de Macul existen programas de todos los tipos a estudiar, lo que facilitó la clasificación y la posterior búsqueda de entrevistados.

---

<sup>14</sup> Ray Rist (1977) plantea que la metodología cualitativa es un modo de encarar el mundo empírico. Desde ahí tiene 10 características principales: 1) es inductiva; 2) el investigador ve al escenario y a las personas o los grupos no son reducidos a variables sino considerados como un todo; 3) los investigadores cualitativos son sensibles a los efectos que ellos mismos causan sobre las personas que son objeto de su estudio; 4) los investigadores cualitativos tratan de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas; 5) el investigador cualitativo suspende o apuesta sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones; 6) Para el investigador cualitativo todas las perspectivas son valiosas; 7) los métodos cualitativos son humanistas; 8) los investigadores cualitativos dan énfasis a la validez en su investigación; 9) para el investigador cualitativo todos los escenarios son dignos de estudio y 10) la investigación cualitativa es un arte (Taylor & Bogdan, 2000).

Los resguardos éticos de esta investigación fue el anonimato de los entrevistados. Para efectos de la presentación se usaron nombres y características de fantasía.

### Técnica de producción de información: La entrevista en profundidad.

La técnica de producción de información utilizada en el caso de esta investigación es la entrevista en profundidad, la cual “puede definirse como una técnica social que pone en relación de comunicación directa cara a cara a un investigador/entrevistador y a un individuo entrevistado con el cual se establece una relación peculiar de conocimiento que es dialógica, espontánea, concentrada y de intensidad variable” (Gaínza, 2006, págs. 219-220). Además, y como una de las funciones más reconocidas de la entrevista en profundidad está la de aprender lo que realmente es importante en la mente de los informantes, “sus significados, perspectivas y definiciones; el modo en que los actores ven la realidad o en que clasifican y experimentan su mundo” (Gaínza, 2006, pág. 241).

### Diseño Muestral:

El diseño muestral se realizó en dos fases. En la primera, se seleccionaron programas que teóricamente cumplieran con las características planteadas por Martínez Nogueira, a saber, según la naturaleza de las tareas de implementación y según los niveles de interacción con los usuarios. Esta revisión se realizó en base a la oferta de programas sociales existentes en el lugar de estudio, San Luis de Macul, a través de revisión bibliográfica de los mismos programas. De esa manera, fueron escogidos los siguientes programas:

**Tabla 4-Muestra de programas sociales según condiciones de implementación**

	<b>Interacción Nula o baja</b>	<b>Interacción Media o Alta</b>
<b>Alta Programabilidad de las Tareas de Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beca Municipal de Educación Superior</li> <li>• Subsidio Único Familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Puente</li> <li>• Chile Crece Contigo</li> </ul>



<b>Baja Programabilidad de las Tareas de Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergencia Habitacional</li> <li>• Caja de Alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos Concursables</li> <li>• Presupuestos Participativos</li> </ul>
---	--	--

Fuente: Elaboración Propia

A modo de contextualización y justificación de la muestra de programas, se presenta la siguiente distinción según tipo.

### **Transferencia de Recursos**

#### ***Beca Educación Superior***

El municipio de Peñalolén otorga la beca municipal de educación superior, la cual tiene por finalidad “ayudar económicamente a sus seleccionados, estimular la continuidad de estudios superiores junto a la corresponsabilidad y solidaridad para la comuna” (Peñalolén M. d., 2012). El concepto de corresponsabilidad significa que quienes reciben el beneficio están invitados a participar de manera voluntaria en algunas de las actividades que realiza la municipalidad, fomentando de esa manera la participación comunitaria e involucrando a los jóvenes en el gobierno local.

Los requisitos para acceder al beneficio tienen relación con el rendimiento académico, la situación económica y la posibilidad de participar en actividades comunitarias; siendo estos:

- Tener domicilio en la comuna
- Estar matriculado en una institución de educación superior acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación.
- Promedio de notas mínimo de 5,5 en estudiantes de cuarto medio que ingresan al primer año de educación superior.
- Promedio de notas mínimo de 4,5 anual para estudiantes que ya están cursando la educación superior.
- Presentar una situación socioeconómica deficitaria cuyo ingreso per cápita no supere los \$168.366 (basado en el indicador socioeconómico de Becas del MINEDUC).

- Presentar el puntaje de la ficha de protección social vigente.
- Contar con disponibilidad para participar en alguna actividad municipal de índole comunitaria en algún momento del año.

Asimismo, esta beca presenta tres modalidades:

1. Beca de Ingreso: correspondiente a \$100.000 para estudiantes egresados de 4° medio o de educación superior que no han sido beneficiados por la beca municipal.
2. Beca de Mantención: correspondiente a \$80.000 para estudiantes de educación superior que han sido beneficiados años anteriores, y que se encuentren como alumnos regulares en el periodo correspondiente a la postulación.
3. Beca de Excelencia Académica: correspondiente a una suma de dinero acorde al presupuesto existente, para aquellos estudiantes becados el año anterior al periodo actual, que obtuvieron un rendimiento de nota anual mínimo de 6,0. Los alumnos serán seleccionados según los cupos disponibles, por lo cual se priorizarán según la nota más alta luego de contar con el listado completo de estudiantes con excelencia académica.

La exclusión del beneficio está dada para todos los funcionarios de planta u honorarios contratados por el municipio y sus corporaciones.

### ***Subsidio Único Familiar***

El Subsidio Único Familiar es un aporte mensual correspondiente a una asignación familiar de \$7.000 pesos chilenos. Está normado bajo la ley 18020 y está enfocado a otorgar un aporte a aquellas personas que no pueden acceder a la Asignación Familiar del DFL N° 150, de 1982, por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional. Los beneficiarios directos de este subsidio son niños, madres y embarazadas y deficientes mentales (ley 18.600).

Los requisitos para la obtención de este subsidio son: haber solicitado el beneficio a través de la municipalidad correspondiente; no estar en situación de proveer por sí sólo o

en unión del grupo familiar, a la mantención y crianza del causante, atendidas las condiciones sociales y económicas del beneficiario; y un puntaje en la Ficha de Protección Social hasta 11734. Una vez que se comprueba que el beneficiario cumple con las condiciones para acceder al beneficio, el Alcalde debe remitir al Instituto de Previsión Social (IPS) el pago del subsidio.

La duración del subsidio es por tres años, con derecho a la renovación del beneficio hasta que los hijos cumplan la mayoría de edad. No obstante, el beneficio puede perderse o extinguirse por:

1. Cuando se dejen de concurrir a algunos de los requisitos necesarios para su obtención.
2. Por el no cobro del beneficio durante seis meses continuados
3. Cuando el beneficiario no proporcione los antecedentes relativos al beneficio, que le requiera el Alcalde o la entidad pagadora del mismo.

Finalmente, este beneficio es incompatible con la asignación familiar. En caso de que la persona esté en condiciones de recibir ambos beneficios, tendrá que optar por uno de los dos. No obstante, sólo será compatible el subsidio a la mujer embarazada con discapacidad mental.

## **Servicios Sociales Profesionales**

### ***Programa Puente***

El programa Puente es la entrada al programa Chile Solidario, consiste básicamente en otorgar un apoyo a las familias a través de un profesional o técnico que se encarga de conectar a estas a la red pública de beneficios sociales existente en 7 áreas definidas como prioritarias:

1. Identificación
2. Salud
3. Educación

4. Dinámica familiar
5. Habitabilidad
6. Trabajo
7. Ingresos

Este programa se implementa por el FOSIS a través de los municipios del país. Para acceder a este programa no se debe postular, ya que son beneficiarias automáticamente aquellas 225 mil familias con el más bajo puntaje en la ficha de protección social, jerarquizadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

La duración de esta intervención psicosocial dura 24 meses, y una vez egresadas las familias se mantienen en el programa Chile Solidario por 36 meses más, durante los cuales las familias adquieren la condición de prioridad en los servicios y atenciones del gobierno.

### ***Chile Crece Contigo***

Este programa “es un Sistema de Protección Integral a la Infancia que tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor: “a cada quien según sus necesidades”” (Chile Crece Contigo, 2012). Lo anterior con la finalidad de mejorar la igualdad de oportunidades de los chilenos desde la cuna, desde ahí la importancia de implementar el programa desde los controles médicos de las madres que participan de este.

El objetivo de este programa acompañar y dar seguimiento a la trayectoria del niño desde la gestación hasta su ingreso en el sistema escolar, lo que va desde el primer control de embarazo de la madre en el Centro de Salud Familiar (CESFAM) hasta el ingreso del niño en el nivel de transición o pre kinder (entre los 4 y 5 años).

El beneficio que entrega este programa es similar al del programa Puente ya que articula intersectorialmente iniciativas, prestaciones y programas orientados a la infancia influyendo en los aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales de sus beneficiarios.

Este programa data del año 2007, en donde se desarrolló la iniciativa en 161 comunas del país a través de los centros de salud y maternidades correspondientes; formando además redes comunales de Chile Crece Contigo. Ya en el año 2008 se incorporaron la totalidad de comunas de Chile; y el año 2009 se regulariza su situación con la promulgación de la ley 20.379, al igual que el Chile Solidario.

La implementación de este programa es de responsabilidad del Gobierno de Chile a través del trabajo colaborativo de los siguientes ministerios:

- a) Ministerio de Educación
- b) Ministerio de Secretaría General de la Presidencia
- c) Ministerio de Hacienda
- d) Ministerio de Salud
- e) Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- f) Ministerio de Justicia
- g) Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- h) Ministerio de Desarrollo Social, mediante el Servicio Nacional de la Mujer

## Programas de Desarrollo de Capacidades y de Inversión Social

### *Fondos Concursables*

Los fondos concursables son un programa que han implementado varios organismos y municipalidades del país, con el fin de promover iniciativas generadas en la propia comunidad.

En Peñalolén estos fondos de inversión social se realizan desde el año 2006, y pueden optar al beneficio todas las organizaciones sociales de la comuna con un tope máximo de \$1.500.000 para las iniciativas. No podrán postular aquellas organizaciones que al momento de postular uno de sus directores, administradores o representante legal se encuentre en una de las siguientes condiciones:

1. Impedidos de contratar por afectarles cualquiera inhabilidad legal o judicial;
2. Condenados en causa criminal; o
3. Prestando asesorías permanentes a la Municipalidad de Peñalolén y/o se encuentren vinculadas con éstas a través de contrato a honorarios a suma alzada o funcionario municipal (Peñalolén M. d., 2011)

El llamado a concurso lo realiza el municipio a través de la Gerencia de Comunidad y Familia, quien gestiona el fondo a través de cuatro líneas prioritarias: a) Cultura, Deporte y Recreación, b) Asociatividad e Integración, c) Seguridad Ciudadana d) Proyectos de Infraestructura.

### *Presupuesto Participativo*

El Presupuesto Participativo surge el año 2008 en Peñalolén a consecuencia de un proceso gradual de reconstrucción y fortalecimiento del capital social en los barrios de la comuna, mediante una estrategia de participación ciudadana sustentable, co-responsable, transparente y democrática (Cabildos comunales, Alcalde en tu Barrio, Cuentas Públicas, Fondos Concursables, Recuperación de Espacios Públicos, Mesas Barriales, entre otros)

(Peñalolén M. d., 2012). Tiene como propósito transferir capacidad de decisión y acción a los vecinos en la planificación municipal. Las líneas de intervención son infraestructura y equipamiento (infraestructura y/o equipamiento comunitario; infraestructura deportiva; mobiliario urbano; espacios públicos y mejoramiento vial). Los montos de las iniciativas a presentar deben tener como mínimo \$5.000.000 y máximo \$ 15.000.000.

Una de las grandes diferencias que tiene el Presupuesto Participativo con los Fondos Concursables son el involucramiento del municipio y la comunidad en el proyecto. En los Presupuestos Participativos la participación de los vecinos es fundamental desde que se presenta la iniciativa, ya que tiene que estar respaldada con a lo menos 100 firmas de vecinos, así como en la ratificación con la comunidad, donde son los propios vecinos quienes deben elegir las iniciativas que serán desarrolladas finalmente. Asimismo, la municipalidad entrega apoyo técnico durante todo el proceso.

## **Programas de Emergencia**

### ***Caja de Alimentación***

La entrega de alimentos es un beneficio que otorga la municipalidad de Peñalolén en situaciones contingentes, es decir, no se trata de un programa propiamente tal sino una ayuda en casos de emergencias. Esta asistencia se entrega a aquellas familias que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social, presentando su ficha de protección social y la evaluación socioeconómica del municipio.

Este beneficio consiste en la entrega de una caja de alimentos básica por un tiempo determinado, funciona según la demanda y el stock disponible en el municipio.

### ***Emergencia Habitacional***

Al igual que la entrega de alimentos, la reparación de viviendas principalmente en techumbre es una ayuda que entrega el municipio a través del Dirección de Desarrollo Comunitario en casos puntuales, operando según demanda y disponibilidad del municipio.

En este caso, es posible optar tanto a la entrega de materiales como a la reparación de viviendas, en donde se destina personal contratado para evaluar y reparar las instalaciones que sean necesarias.

Para postular al beneficio, es necesario presentar la ficha de protección social vigente y estar en condiciones de vulnerabilidad social según la evaluación realizada por el municipio

### Selección de los entrevistados

Este estudio, al ser cualitativo tiene un criterio muestral teórico en base a la saturación de discurso. Por ese motivo, se decidió en primer lugar realizar un mínimo de dos entrevistas por programa en estudio. Sin embargo, y a raíz de los primeros hallazgos se decidió aumentar en 1 el número de entrevistas para todos los programas excepto el programa Chile Crece Contigo y al Presupuesto Participativo, los cuales mantuvieron en 2 el número de entrevistas. Y se aumentó en 2 el número de entrevistas para el caso de los fondos concursables.

En total, se realizaron 24 entrevistas a beneficiarios de programas sociales, las cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

**Tabla 5-Muestra entrevistados según programas sociales**

Programa	Tipo	N° de entrevistas
Subsidio Único Familiar	I	3
Beca Municipal de Educación Superior	I	3
Programa Puente	II	3
Chile Crece Contigo	II	2
Fondos Concursables	III	4
Presupuesto Participativo	III	2
Caja de Alimentación	IV	3
Reparación de Vivienda	IV	3



Los entrevistados fueron contactados a través de los siguientes medios:

- Funcionarios Públicos de la Delegación San Luis, quienes aportaron con bases de datos y números telefónicos de las personas que recibían beneficios sociales.
- Técnica Bola de Nieve, en donde a los mismos beneficiarios de los programas se les consultaba por otros contactos.
- Búsqueda de beneficiarias en el Centro de Salud Familiar (CESFAM) de la delegación San Luis de Macul.

Para efectos de esta investigación, no se consideraron otras variables en la selección de los entrevistados, como el género, pertenencia indígena entre otras. Sólo se operó con la conceptualización de “quien recibe” cada uno de los programas.

## **Análisis e interpretación de la información producida**

El análisis a través de la teoría fundamentada tiene dos posibilidades teóricas. La teoría sustantiva y la teoría formal. La primera hace referencia a un área social específica, limitando su aplicación a un caso concreto. Por su parte, la teoría formal es aquella “gran teoría” elaborada a partir de teorías sustantivas (Andréu, García-Nieto, & Pérez, 2007). En este caso, por lo específico del tema se pretende entregar un aporte al estudio de las políticas públicas desde la mirada de los beneficiarios de esta, asumiendo la perspectiva sustantiva de análisis. Para eso, es necesario volver a la pregunta de la presente investigación:

***¿Cómo se desarrolla la participación ciudadana de los beneficiarios de programas sociales de San Luis de Macul, relacionándola con su visión sobre la política social, según los tipos de programas en que se benefician?***

Desde la teoría fundamentada se intenta construir conocimiento desde abajo hacia arriba, es decir, desde las ideas a los conceptos; por lo que el uso del software N Vivo como acompañamiento metodológico en este proceso también es un elemento de relevancia. N Vivo, como facilitador de un proceso, entrega las herramientas para poder reconstruir el relato de los entrevistados, haciendo la distinción entre aquellas ideas que se pensaron con antelación (nodos ramificados), y aquellas ideas que surgieron de manera inesperada desde los entrevistados (nodos libres). Además, tiene otras propiedades que son merecedoras de mayor análisis y uso en los estudios cualitativos en ciencias sociales.

Con los datos producidos por las entrevistas en profundidad realizadas, se procederá a presentar un análisis mediante codificación abierta<sup>15</sup>, codificación axial<sup>16</sup>, para finalmente interpretar los datos en función de la pregunta de investigación.

---

<sup>15</sup> “Es un procedimiento de análisis dinámico y fluido mediante el cual los datos se fracturan y se abren para sacar a la luz los pensamientos, ideas y significados que contienen, con el fin de descubrir, etiquetar y desarrollar conceptos. Esta codificación se realiza en las primeras fases de la investigación. Sigue un método inductivo, trata de poner códigos a los datos sin condiciones previas, los datos se desmenuzan y se identifican con una etiqueta. De esta manera, la codificación se convierte en una técnica de etiquetado” (Andréu, García-Nieto, & Pérez, 2007, pág. 68)

Para facilitar el proceso de análisis se utilizó el software de análisis cualitativo N Vivo<sup>17</sup>, el cual permitió clasificar los distintos nodos o categorías de análisis en:

- a. Nodos ramificados: son aquellos nodos de construcción sociológica que plantea previamente el investigador para el análisis.
- b. Nodos libres: son los nodos que emergen del discurso de los entrevistados. En este caso serían las distintas formas en que se manifiestan los nodos ramificados (propiedades). Además incluye aspectos o dimensiones no contempladas por el investigador.
- c. Nodos en vivo: son un tipo de nodo libre, pero que a diferencia del tipo b., se designan a partir del mismo lenguaje de los entrevistados. Es cuando una frase por sí misma pasa a ser una categoría que emerge del discurso.

---

<sup>16</sup> “Es el análisis que se realiza sobre una categoría cuando se relaciona, en cuanto a propiedades y dimensiones, con sus correspondientes subcategorías y, además, con otras categorías. Se denomina axial porque el proceso de establecer relaciones se ejecuta en torno a una categoría tomada como “eje”, formando un conjunto de subcategorías entrecruzadas” (Andréu, García-Nieto, & Pérez, 2007, pág. 72).

<sup>17</sup> NVivo es software de apoyo a la investigación cualitativa y de métodos mixtos. Le ayuda a compilar, organizar y analizar contenido de entrevistas, discusiones de grupos focales, encuestas, audio; y ahora con NVivo 10 también, medios sociales y páginas web. Para mayor información ver: [http://www.qsrinternational.com/other-languages\\_spanish.aspx](http://www.qsrinternational.com/other-languages_spanish.aspx)

Con esa distinción, la primera matriz de nodos ramificados es la que se presenta a continuación:

**Diagrama 1-Categorías centrales de análisis**



La visión de la política social se configurará en torno a las siguientes dimensiones:

- Rol del Gobierno; entendiendo por este el papel que debe asumir el gobierno en su expresión local y central en el ámbito de las políticas sociales.
- Rol del Beneficiario; como la función o papel que juegan las personas durante la implementación de los programas sociales.
- Rol del Mercado; entendiendo el papel de privados durante el ciclo de las políticas sociales.
- Visión del programa social del que participa; asumiendo las perspectivas generales que tienen los beneficiarios sobre el programa social del cual es beneficiado.

- Mejoramiento de la política social; como las ideas y opciones para que el funcionamiento de los programas sociales tenga mayor éxito en el futuro.

La participación ciudadana puede presentar distintos niveles de análisis. Desde el tipo de participación o nivel de participación que pueda presentar el beneficiario, hasta la opinión que pueda presentar respecto a esta. Para los intereses de esta investigación, se han podido establecer las siguientes dimensiones sobre la participación ciudadana:

- Espacios de Participación; entendiendo estos como los lugares en los cuales el sujeto se vincula durante el proceso de implementación de la política social. La pregunta clave en esta dimensión es ¿en qué espacios de la sociedad civil participa?, tomando en consideración que el programa social es sólo uno de los posibles lugares.
- Interacción con la institucionalidad; esta dimensión da cuenta de cómo se vincula (o no), el sujeto con la institucionalidad local (municipio), durante el proceso de implementación del programa del cual es beneficiado.
- Información; siendo el elemento base para que exista participación ciudadana, se observará cómo es la información que manejan los beneficiarios sobre los programas sociales y cuáles son los principales medios a través de los cuales conocen sobre los beneficios sociales.
- Visión sobre la participación; en donde los entrevistados darán cuenta de cómo observan el proceso de participación que se da dentro de los programas sociales.

## Hallazgos

El primer paso del análisis será la elaboración de un relato en función de los tópicos relevantes en el estudio. En este punto es necesario mencionar que hubieron aspectos contextuales que influyeron en que no todas las entrevistas se realizaran con la misma profundidad, a saber: tiempo de los entrevistados, confianza con la institucionalidad, dificultad de realización de entrevistas a personas mayores y la situación de embarazo de las entrevistadas del programa Chile Crece Contigo. Por lo mismo, se plantea que el relato que viene a continuación es sólo una forma de conjugar la información proveniente de las entrevistas y que, como aprendizaje de la experiencia, es necesario mejorar

algunos mecanismos de contacto de los entrevistados y de mejoramiento de confianzas a la hora de acercarse a las personas para indagar en estos temas.

El segundo paso es la presentación de los esquemas con los nodos encontrados a partir del relato de los actores. Estas matrices servirán para posteriormente realizar el análisis por tipología de estudio (paso 3), y para luego dar cuenta de las particularidades y similitudes de cada tipología en particular.

En ese sentido, en los siguientes apartados se aportará un relato de lo encontrado en el terreno, según los tipos de programas en estudio. De este relato emergerán las matrices de nodos a analizar, y con ello se elaborará la propuesta de nominación de las visiones sobre la política social y la participación ciudadana.

## **Transferencias de Recursos**

Los programas analizados en esta tipología fueron la Beca Municipal de Educación Superior y el Subsidio Único Familiar. Se realizaron 6 entrevistas (tres por programa), las cuales a pesar de la diferencia en el perfil de las entrevistadas (estudiantes de educación superior y mujeres prioritarias del sistema de protección), tienen miradas sobre la política social bastante similares, mientras que los espacios de participación al interior de los dos programas son inexistentes en ambos programas.

### **Beca Municipal de Educación Superior**

Las entrevistadas de este programa fueron Claudia, Daniela y Sofía. Claudia estudia Bachillerato y Derecho en la Universidad de Chile, Daniela Ingeniería en la Universidad Andrés Bello y Sofía cursa el Plan Común de Ingeniería de la Universidad de Chile. Es el año 2011, por lo que las movilizaciones a nivel nacional no podían quedar exentas de nuestra conversación, pensando además que la visión que ellas presentan por el tema de las políticas sociales claramente no estaba ajena al acontecer del país.

En el ámbito de la participación Claudia ha participado en varias instancias. Tuvo un cargo en el centro de estudiantes de Bachillerato de la Universidad de Chile, y además ha contribuido en varias actividades de la comuna de Peñalolén en el ámbito cultural. Daniela por su parte también ha participado del centro de estudiantes de su universidad y en instancias municipales, las que han convocado a los beneficiarios de la beca, aludiendo al compromiso de corresponsabilidad que asumió por ser beneficiaria. Sofía por su parte no participa, pero su mamá es miembro de su junta de vecinos, por lo que a través de ella tiene la información necesaria del acontecer de la comuna y de los beneficios sociales a los cuales puede acceder.

Al preguntarles sobre la importancia que tiene la participación hay opiniones disímiles, en tanto aluden a los problemas políticos del país. *“Porque (la gente) está muy acostumbrada a la institución, a cómo están las cosas ahora... Entonces quieren respecto a la institución que está y las estructuras que hoy están, lograr un emplazamiento para que se generen, y se puedan llevar a cabo las demandas de mayor igualdad y de mayor distribución, de reformas: (...) Pero también sabemos todos, que esas mismas personas que están emplazando, no lo van a hacer, no van a ceder porque se les cae todo el sistema, lo que ellos están basando su poder. Entonces, yo la verdad hasta hace unos meses tenía bastante convicción de que la sociedad se podía creer el cuento de que realmente podíamos tomarnos el poder como sociedad. Sociedad civil”* (Claudia). Ella se encuentra haciendo referencia a las disputas de poder que existen para que ocurran los cambios sociales, teniendo la perspectiva de que estos cambios no son posibles porque hay una cúpula de poder instalada que privilegia sus intereses. Se nota en su discurso un tanto de desesperanza respecto al cambio social.

Además, se logró conversar sobre la importancia de lo individual y colectivo a la hora de participar. Esto, va a depender directamente del beneficio al cual se quiera optar, y además se privilegia la vía institucional *“no creo que protestando, sino que organizándose ellos, y haciendo llevar sus demandas al municipio. Y yo creo que ahí el municipio se da cuenta cómo que los ven, porque igual es grande”* (Daniela). Es la gente entonces la que tiene que ir a la municipalidad a la hora de buscar beneficios *“yo estoy de acuerdo con eso porque, o sea claro, porque la gente, en verdad yo siento que la gente no se acerca mucho, por ejemplo, a la municipalidad por flojera o porque no sabe, entonces si ellos nos están dando el beneficio y si queremos construir una comuna mejor la idea es que todos*

*participemos” (Sofía). En este punto además se asume un rol del beneficiario, el de involucrarse en los procesos que se están llevando en su comunidad.*

Participar es también importante porque son los mismos beneficiarios quienes conocen sus problemáticas *“Quizá con mayor participación de ellos. También en el mismo programa social. Porque en el fondo uno sabe más cuáles son sus necesidades, que de repente la comuna te dice: “Bueno, esto es lo que nosotros te podemos aportar pero, el que la está viviendo sabe más como se puede hacer. Entonces, quizás, eso mejoraría los lazos entre los que están participando” (Claudia), “porque la gente es como la fuente directa, la que tiene la carencia de tal beneficio, y es la fuente más cercana que tiene el municipio para darse cuenta que esto está fallando” (Daniela).* Una de las directrices por lo tanto para que mejoren los programas sociales es que se involucren a las personas que los van a recibir, por el conocimiento práctico que tienen las personas de las situaciones y necesidades a las que se ven enfrentados. La pregunta se abriría entonces a la manera de encauzar esta participación de los beneficiarios.

La información, como el componente básico de la participación también aparece en las entrevistadas, desde ahí se da cuenta también de los vínculos que tienen con el municipio durante el periodo de postulación al beneficio:

*“O sea nos preguntaron hartas cosas, más cosas de las tendrían que preguntar. Pero en general fueron simpáticas. No vi en ningún momento, eh, no sé si porque entregamos los papeles a tiempo. También nos entregaron una carta motivacional, creo que se llama. Nunca entendí que es lo que quería la carta” (Claudia).* Asimismo la entrevistada plantea que la información que le llega como beneficiaria de la beca no debería sólo tener un carácter instrumental en cuanto a la corresponsabilidad *“Porque no simplemente pedir y exigir sino que también hacer invitaciones a nivel de comuna. Yo también me enteré de otras actividades comunales por otras personas que trabajan, pero siento que falta ese nexo. Así como de que no me entere por aquí y por allá, sino que también los beneficiarios de la beca municipal puedan saber las actividades que se están realizando en la comuna” (Claudia).* Daniela por su parte, desconoce el proceso de difusión del beneficio, ya que ella llegó a la beca por medio de una amiga *“yo creo que sí, sí pero, al ver este año, se supone que entregaron a más gente. Entonces ahí no sé cómo habrá*



*sido el proceso de difusión, no sé si es gente que a lo mejor está más en contacto con la municipalidad, porque por ejemplo yo no estoy en contacto con la municipalidad, cero (0), mi familia tampoco”* Además reconoce la importancia de los medios de comunicación en dar a conocer los beneficios a la población *“pero también ahora hay más beneficios y creo que el internet y la tele también te ayuda acá, a conocer muchos más beneficios que antes habían, pero también no se conocían”* (Daniela). El tema de la información por lo tanto es un desafío a tratar, ya que se reconoce la importancia que esta presenta en el tema de los programas sociales, pero los conocimientos que se manejan dan cuenta de que esta no es eficaz respecto a la manera en cómo se da cuenta del programa y como se vinculan las personas con la municipalidad.

A pesar de las diferencias en el tema de la información, la relación con los funcionarios de la municipalidad es directa, debido a que el encargado de las becas las mantiene informadas sobre las actividades en las que pueden participar para cumplir con el compromiso fijado en las bases de la beca. No obstante, Claudia alega por otro tipo de comunicación: *“En realidad nos envía correos preguntando si queremos participar de tal o cual cosa. Yo creo que igual podría haber otro tipo de comunicación. O sea, como que podrían preguntarnos por otro tipo de, no se po, decir "bueno, esta es la contingencia de la comuna", o quizás ser más abiertos a que nosotros formáramos nuestros propios espacios”* (Claudia). Vuelve a plantear la idea de un carácter instrumental de la relación beneficiario-institucionalidad. Sofía sobre lo mismo plantea lo contrario *“Yo creo que es súper buena de hecho, porque por ejemplo el Álvaro, (...) yo creo que hace muy bien su pega, o sea es súper preocupado, siempre me llama (...) me llama, siempre me envía mails, o se preocupa. (...). De hecho, a veces en esa actividad del sistema previsional yo fui y no lo conocía y él solo se acercó y me dijo tú eres Sofía cierto, y yo le dije sí ya, mira esto, tenís que hacer esto y si no dime a mí y yo hago todo, yo encontré que como que se le notaba que le gustaba su trabajo”* (Sofía).

Según las entrevistadas el rol del gobierno (y del Estado) es fundamental a la hora de hablar de políticas sociales. De ahí que el Estado tiene la obligación de entregar ciertos beneficios a la población *“porque en el fondo todos contribuimos ya sea por el puesto, con la mano de obra a esta sociedad. Y si bien, uno también funciona a incentivos, si uno ve que te están respondiendo”* (Claudia). Además es la gente la que a través de los impuestos que paga la que otorga recursos al Estado *“porque toda persona que recibe su*

*suelo, (...) paga cierta cantidad de impuesto, y creo que esa sería la forma del gobierno de responder ante eso, de que todo sube, el transantiago, el pan, todo, la bencina. Y es una forma, que si el gobierno no va a subir los sueldos, creo que mínimo que de estos beneficios, bonos que da todos los años” (Daniela). Añade a esto Sofía “si no lo hace el gobierno, nadie más lo va a hacer digo yo. O sea podría nacer como de uno no sé, como por ejemplo Farkas que regala plata, pero aún así el gobierno es el que tiene que preocuparse del país en el fondo. Yo creo que tiene que hacerlo, o sea hay muchas personas que viven realmente en la pobreza extrema y no, y nadie las ayuda” (Sofía). En ese sentido, el Estado sería el garante de las necesidades de las personas, las cuales contribuyen a través del pago de impuesto.*

*Cuando hablan de la función o rol que tiene la política social en el país, se habla de que estas son un parche finalmente ante las problemáticas que enfrenta la población “el estado aquí en Chile no es tan fuerte de por sí. El gobierno es el que maneja las políticas sociales, y el gobierno lo va a hacer según sus intereses de crear esas políticas parches que hagan que las personas lo mantengan en el poder no más. No quieren un cambio estructural, no quieren realmente, ayudar a las personas. Porque si nosotros queremos realmente ayudar a las personas, bueno, hemos conversado harto de que tú la ayudas a surgir desde abajo. No le pones un parche al final. Cuando ya tienes todas las heridas puestas. No es algo que realmente va a ayudar a las personas” (Claudia), “en cierta medida claro, me está ayudando, pero no sé, es como no sé, como un parche en realidad. Creo que en educación hay muchas falencias” (Daniela).*

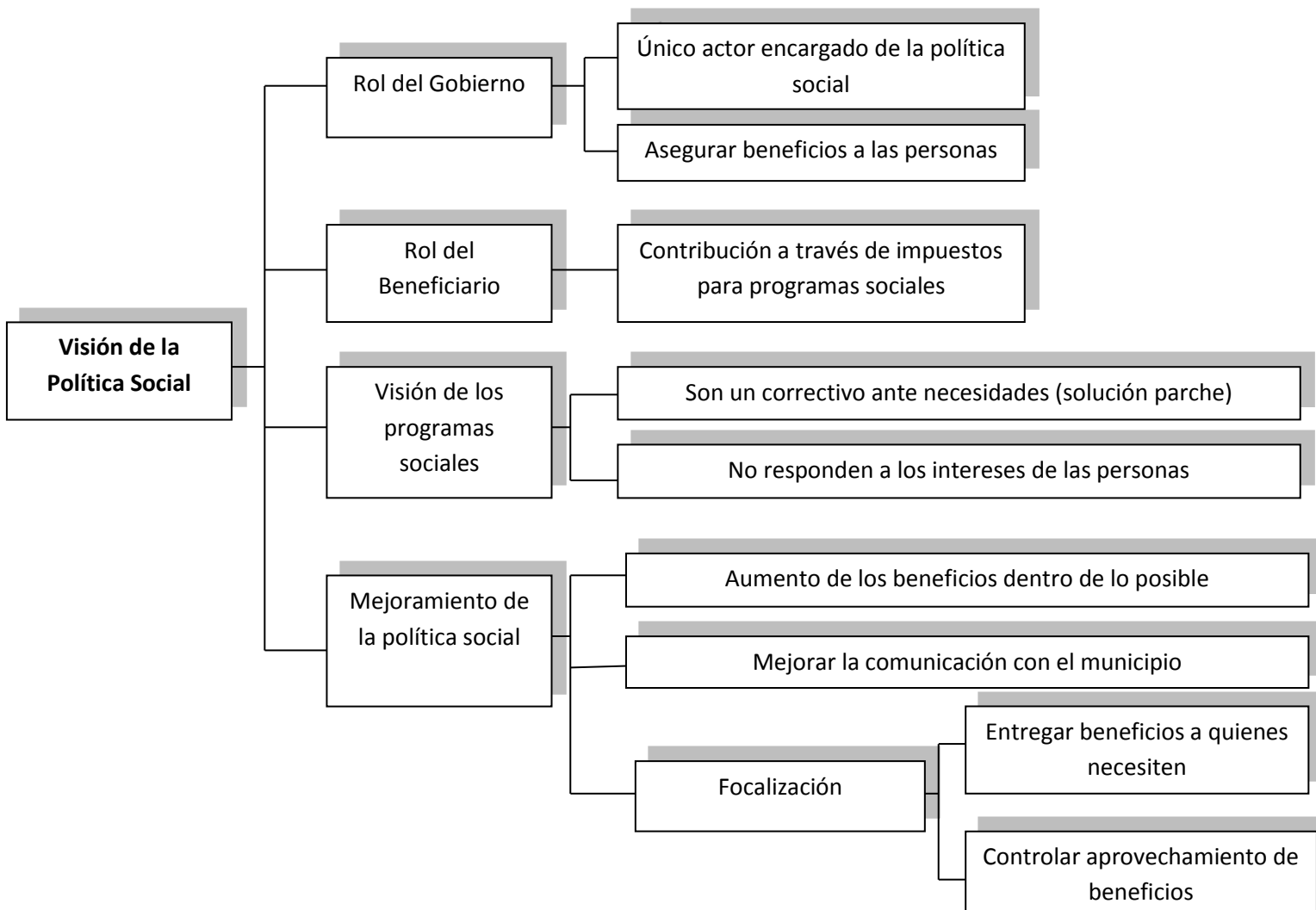
Tomando en cuenta lo planteado por las entrevistadas en el párrafo anterior, es posible establecer que no hay congruencia en sus discursos respecto del rol del Estado, ya que por una parte lo identifican como el único garante, mientras que por otra parte ven que este es débil en el contexto chileno; y esa debilidad se refleja en los programas sociales. Podría plantearse de esa manera que el ciclo pago de impuestos-solución de necesidades vendría a reproducir las situaciones iniciales de las personas, es decir, son acciones de mantenimiento en el corto plazo.

Al hablar sobre la mejora del beneficio, la respuesta es que ojalá se mantenga y dentro de lo posible aumente el monto entregado *“en general, ojalá se mantenga porque de hecho si*

*está saliendo esta otra beca nueva de Presidente es porque ya no se ha mantenido. Y también he sabido de algunos alumnos que le quitan el beneficio porque después de un tiempo no mantienen una cierta cantidad de, un criterio de notas también”; “La beca municipal, quizá yo encuentro bueno que te den cien mil pesos porque te ayuda con la matrícula. Pero quizá a mitad de año podría haber como alguna ayuda de la municipalidad también” (Claudia) además la difusión de información es otro aspecto a mejorar del mismo programa.*

En cuanto a la focalización, o la manera en que se entregan los recursos, se le pregunta a las entrevistadas por situaciones de injusticia o derecho en estas, ante lo cual plantean: “o sea, de mi parte, tampoco no participo de esa manera como para darme cuenta así como “pucha, aquí hay gente que no merece esto, y lo tiene solamente por tener conocidos”, no sé si es así” “, “porque encuentro que, no tiene del bolsillo de todos los chilenos, porque de ahí va a salir la plata para todo esto, a pagarle a lo mejor la educación a un niño que vive en Las Condes, y que toda su vida lo ha tenido todo. Que cuando salió de cuarto medio ya tenía un auto, que tenía un viaje (Daniela), “hay personas que se ven beneficiadas y otras que se aprovechan de la situación y eso yo encuentro que debería regularse, o sea por ejemplo hay personas que mienten para obtener beneficios siendo que tienen todo como para pagar o las cosas. Y personas que realmente lo necesitan y que se quedan afuera” (Sofía).

Diagrama 2-Visión de la política social beneficiarias Beca Municipal de Educación Superior



**Diagrama 3-Participación Ciudadana de las beneficiarias de Beca Municipal de Educación Superior**



La visión de las entrevistadas es la de un Gobierno protector, pero con recursos limitados. Ante esto, la focalización es el lugar de solución de este problema. En ese sentido, los programas sociales se desarrollan para mantener un piso de necesidades de la población carenciada.

La participación, si bien no existe como tal dentro del programa, se considera importante, ya que “la gente conoce sus necesidades”. Durante la implementación de la beca, la participación es funcional a los intereses del municipio, a través de la corresponsabilidad, pero esta no es valorada por las entrevistadas.

## Subsidio Único Familiar

Luisa, Macarena y Patricia son las entrevistadas del SUF. En general no presentan mayores críticas ni al beneficio mismo que reciben, ni a la política social. Para ellas el beneficio es bueno, y que es un aporte para sus vidas.

La información que poseen sobre los programas sociales en general y sobre el de ellas en particular es un tanto incongruente. A Luisa le dijeron que cada 5 meses subía el puntaje de la ficha CAS. Macarena sabe que van a aplicar nuevamente la ficha, y a Patricia le dijeron que el beneficio era otorgado por “sorteo”, pero reconoce que ella nunca se ha informado bien de las cosas. Sobre la posibilidad de obtención de otros beneficios no saben. La información que reciben es principalmente a través de sus redes familiares y de parte de la asistencia social.

En cuanto a la participación, todas tienen algún vínculo con organizaciones comunitarias. Luisa y Macarena participan para postular a sus viviendas propias. Luisa lo realiza en una Junta de Vecinos, mientras que Macarena en un comité de allegados. Macarena reconoce abiertamente que a ella no le gusta participar. Patricia en cambio lleva a su hija a participar en talleres infantiles de la Fundación Belén Educa, pero ella no participa directamente. Su participación entonces estaría dada fuera del campo de la implementación del programa y en la obtención de otros beneficios como es el de la casa propia o el taller recreativo.

Cuando se les pregunta sobre cómo mejorar el beneficio las entrevistadas plantean que es necesario subirlo. Macarena sabe que sube entre \$300 y \$1.000, pero fija el límite en “*lo que más se pueda*”. Otra manera de mejorar la entrega de beneficios se encuentra en la focalización de estos. Patricia considera que es necesario investigar al respecto “*yo creo que tendrían que mandar a investigar. Mandar a investigar a la gente mensualmente, o cada dos meses mandarlos a encuestas, cómo... “ah, no es que andaba haciendo tal cuenta”, para que vean si en realidad necesitan o si en realidad todo lo que dijeron es verdad*”. Ellas conocen la forma de asignación de recursos, pero ven carencias en esta

medición *“sí, yo tengo tele, tengo refri”. Tengo las cosas necesarias para vivir, pero vivo en un espacio reducido” (Patricia)*. Esta percepción de que la entrega de beneficios se realiza de manera desigual, se ve reafirmada a través de lo que escuchan en los medios de comunicación *“no le querían dar el beneficio familiar o de una pensión, no se lo querían dar. No sé por qué, pero no se lo querían dar. Y de repente muestran y dicen comparado con tal persona, que tenía un restaurant, tenían auto, no sé qué otras cosas, y recibían beneficio”. (Patricia)*. Los recursos acá también estarían dados de manera limitada, por lo que los esfuerzos estarían en mejorar la asignación a “quien realmente lo necesita”, aludiendo a una situación de necesidad y otra de no necesidad. El desafío en términos de política pública es establecer esos parámetros y evitar que gente que no lo necesita acceda a los beneficios.

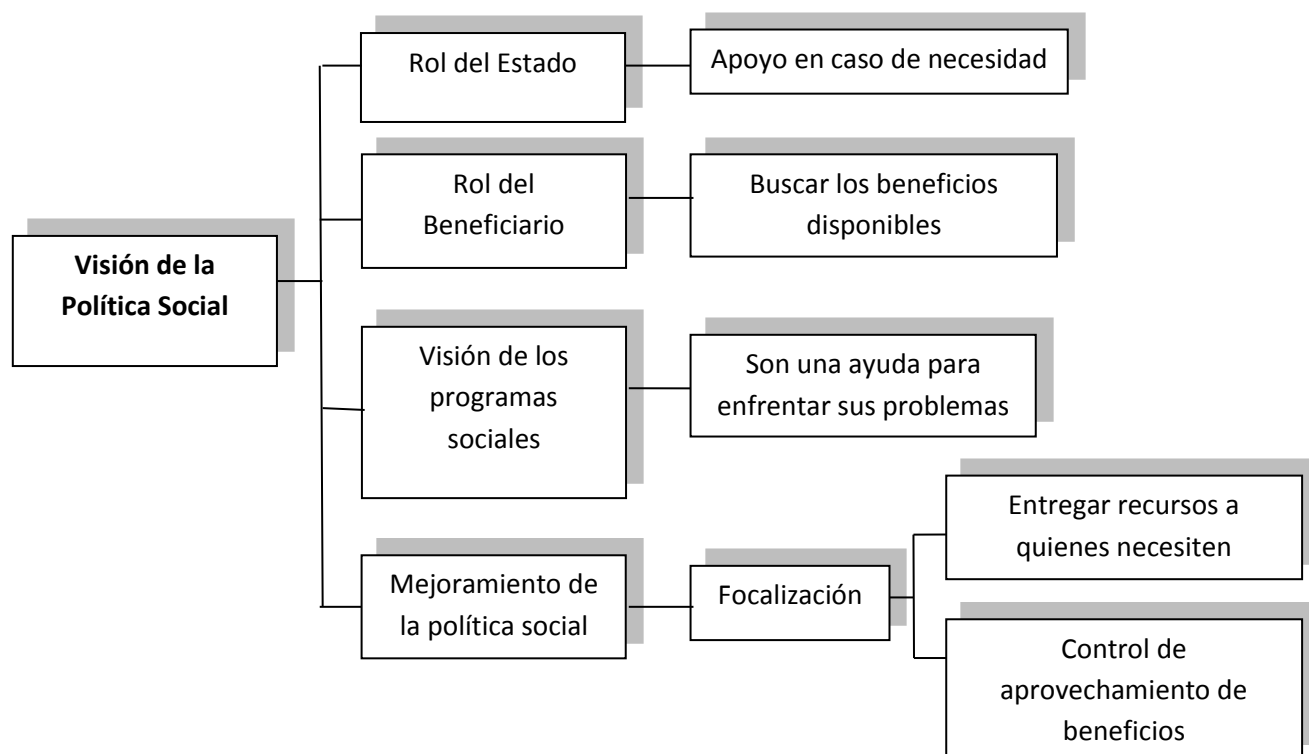
Respecto al Rol del Gobierno, Luisa plantea que es necesario más ayuda *“porque hay mucha pobreza aquí ya, la pobreza abunda todo ya. Aparte que hay gente, que pucha, tiene de seis a siete hijos y no le alcanzan los sueldos, como para decir “pucha ya”. Yo encuentro que deberían subirlo, uno necesita harto el familiar”*. Y además, plantea que el familiar por sí solo no es suficiente, que debe ser complementado con otro tipo de ayuda “Macarena, en la misma línea que Luisa plantea la necesidad de apoyo *“tendría que por una visitadora social apoyarte ahí, pa que te ayude en lo que, con lo que tú no te puedes mantener, no te podís seguir manteniendo. Los cabros van creciendo y van pidiendo más”*. Patricia agrega que debería haber más formas de ayudar a la gente *“sí debería haber hartas formas de ayudar a la gente porque igual hay harta gente. Que a lo mejor, el gobierno, o sea la gente no se da cuenta. Pero hay gente que de repente igual quiere, pero no puede trabajar o rebuscárselas de otra forma”*. Respecto a esto, es necesario dar cuenta de lo limitado que es el programa por sí sólo, ya que es una ayuda, pero que sea una ayuda no resuelve las necesidades que presentan las personas. La necesidad de complementar el programa o reformularlo se hace presente en las entrevistadas.

Además, cuando se les pregunta por el rol del municipio (gobierno local), ellas hacen alusión a los funcionarios municipales, es decir, ven a los encargados, no a los políticos. En cuanto a esto, las opiniones no son buenas, incluso llegan a hablar de falseamiento de la información cuando son encuestadas en la ficha *“entonces, la vez pasada le habían puesto que ella no era (...), y que recibía plata de mi papá, de mi hermano”, “supuestamente que todos, pero resulta que ella no recibe plata de nadie, porque ella*

todavía no ha podido salir a trabajar”, “sí era muchísimo (puntaje), siendo que ella era allegada, no estaba trabajando, había terminado sólo su cuarto medio” (Patricia, hablando del caso de una conocida). Además de esto, la entrevistada plantea que es necesario una mejor orientación a las personas “yo creo que en ese caso hace falta que, no sé, que igual en el consultorio o en las postas den una mejor solución. Que le digan a uno, pucha, si tiene un problema, que ellos mismos digan “vayan a la muni, hablen con tal persona”. Mejorar la relación con el municipio en términos de gestión y transparencia de su quehacer es un punto a tratar en el ámbito de la política social.

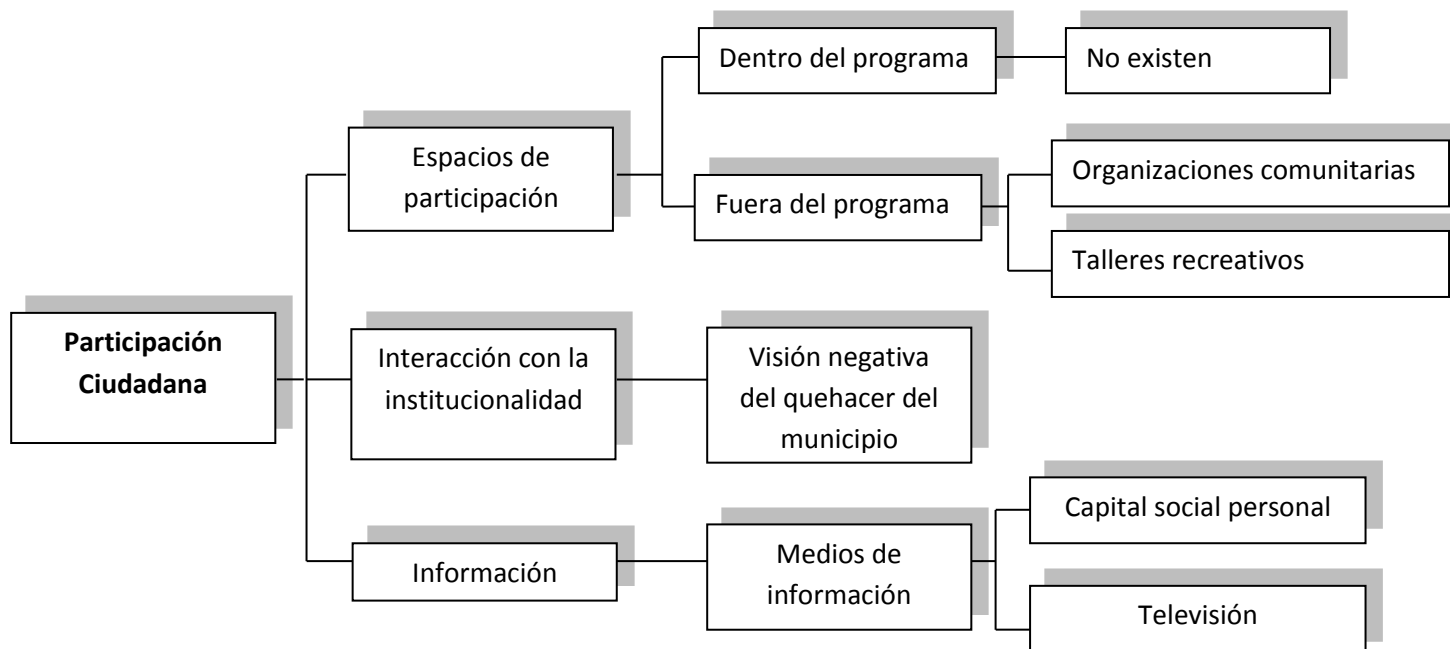
No obstante, reconocen una responsabilidad de parte del beneficiario “a lo mejor a mí me hubiese ayudado, y a lo mejor es error mío que yo no he ido a la municipalidad a pedir ayuda. Pero de repente uno va, e igual te piden cosas, o sea, que tienes que tener un mínimo puntaje, que tienes que tener esto, que tienes que tener esto otro. Entonces, yo encuentro que de repente que de verdad uno lo necesita, no deberían ser tan exigentes con cosas” (Patricia).

**Diagrama 4-Visión de la política social beneficiarias Subsidio Único Familiar**





**Diagrama 5-Participación Ciudadana de las beneficiarias del Subsidio Único Familiar**



Las entrevistadas del SUF tienen características distintas a las de la Beca Municipal. Ellas son beneficiarias de otros programas sociales, ya que este sólo opera como un complemento o “ayuda” ante sus múltiples necesidades económicas. En cuanto a la reflexión sobre la política social, ellas lo que ven es una multiplicidad de programas que les ayudan a paliar su situación. No obstante, reconocen la importancia del Gobierno en el enfrentamiento de sus necesidades, pero siempre en el contexto de “lo posible”. El tema de focalización aparece con fuerza en el relato, ya que dan cuenta de que hay gente que recibe recursos sin necesitarlos (aprovechamiento), mientras hay quienes necesitan beneficios y no los obtienen.

La participación es inexistente durante la implementación del programa. El piso mínimo, la información, es una carencia substantiva, ya que las beneficiarias no conocen sus derechos ni la forma de obtención de beneficios. Son informadas principalmente por sus cercanos, familiares y los medios de comunicación como la televisión. Desde ahí que tengan algunas imágenes tergiversadas de lo que es la entrega de beneficios.

**Tabla 6-Resumen codificación programas de transferencias de recursos:**

Dimensión	Sub dimensión	Nodo	Sub Nodo
Visión de la Política Social	Rol del Gobierno	Único actor que puede asegurar beneficios sociales.	
		Asegurar beneficios a las personas.	
		Apoyo en caso de necesidad.	
	Rol del Beneficiario	Contribución a través de impuestos para programas sociales.	
		Buscar los beneficios disponibles.	
	Rol del Mercado	<i>No aparece.</i>	
	Mejoramiento de la política social	Aumento de los beneficios dentro de lo posible.	
		Focalización.	Entregar beneficios a quienes lo necesiten. Controlar el aprovechamiento de beneficios.
		Mejorar la comunicación con el municipio.	
	Visión del programa social en el que participa	Son un correctivo ante necesidades (parche).	
Resguardan intereses ajenos a las personas.			
Son una ayuda para enfrentar los problemas			
Participación Ciudadana	Espacios de participación	Dentro del programa	Actividades comunitarias (Beca)
		Fuera del programa	Organizaciones universitarias. Talleres recreativos.
			Relación positiva.
	Interacción con la institucionalidad	Con el encargado del programa	
		Visión negativa del quehacer del municipio.	
	Información	Medios por los cuales se informa	Capital Social Personal.
			Encargado Municipal.
			Televisión.
	Visión de la participación	Participación dentro del programa	Instrumentalización de la corresponsabilidad.
		Formas de participación.	Individual Colectiva (Reaccionaria)

En los programas de transferencias de recursos no existen espacios de participación, ya que ésta se desarrolla en instancias fuera del programa y para la obtención de otros beneficios. En cuanto a la corresponsabilidad en la Beca Municipal de Educación

Superior, esta se entiende de parte de las beneficiarias como un requisito adicional a los socioeconómicos para obtener el beneficio. Además, la participación que conlleva la beca se da fuera de la implementación del programa mismo y como una acción puntual (participar por lo menos de una actividad dentro del año). Lo anterior es reconocido por las entrevistas, las que si bien valoran el participar de alguna actividad del municipio, lo consideran más bien funcional a los intereses de la municipalidad. Esta participación se relaciona al tipo *consultivo*, en términos de Arnstein, ya que la corresponsabilidad vendría a legitimar la política.

En una situación ideal, se debería mejorar las formas de participación e involucramiento de los beneficiarios. El principal motivo es que las personas conocen sus necesidades, y que por lo tanto, pueden idear estrategias de resolución de sus problemas. Ahora, si el involucramiento se va a dar de manera individual o colectiva, va a depender del beneficio al que se quiera optar, y no responde a principios generales de visión de involucramiento de la sociedad civil en las decisiones de política social.

Respecto a la visión de los programas sociales, esta es una visión de tipo limitada, en donde la política social vendría a mantener una situación de carencia existente en las personas. Si bien ayuda, pero no resuelve los problemas, como plantean las entrevistadas de la beca, sería un parche ante sus problemáticas.

Los recursos y el rol del gobierno es limitado, aunque el gobierno es el actor encargado de llevar a cabo estos procesos de distribución de recursos.

En resumen, a partir de esta tipología observamos una participación débil, que se desarrolla fuera del programa, una ciudadanía pasiva, que no alcanza el piso mínimo de la información, pero que se desarrolla bajo la institucionalidad vigente, dando cuenta de una **ciudadanía pasiva** y una política social **limitada-reproductora** de los problemas que afectan a las personas.

## Servicios Sociales Profesionales

Para el caso de los servicios sociales profesionales se analizaron los programas Chile Crece Contigo y Puente. Esto a través de cinco entrevistas, tres en el caso de Puente y dos en el caso de Chile Crece Contigo. En este último programa, el acceso a las beneficiarias se vio fuertemente dificultado por su etapa de embarazo, no logrando realizar una tercera entrevista en busca de la saturación.

### Chile Crece Contigo

Las entrevistadas del programa Chile Crece Contigo son muy jóvenes. Sandra tiene 21 años y espera a su primer hijo, mientras que Karina tiene 24 años y es la tercera vez que será mamá. Al ser beneficiarias a través del Centro de Salud Familiar ellas mantienen otro tipo de vínculo con los funcionarios, ya que ellos no gestionan el beneficio, sino que las atienden en sus embarazos. Las entrevistas fueron desarrolladas en sus hogares por lo avanzado de sus embarazos. Cabe mencionar además que fue dificultoso encontrar a personas para responder la entrevista, teniendo varios intentos fallidos de conversación con otras beneficiarias.

La relación con la gente del CESFAM es cercana, lo cual se nota en la relación que mantienen las jóvenes con las encargadas de su atención en salud. En ese sentido, Sandra plantea que *“la atención son como jóvenes, son como que te llevas mejor con ellos, como que te llevas más, como que llegas más a ellos. Si igual es buena, es súper buena la atención el dentista, nutricionista, matrona estoy yo, los, como que se llaman esos, los psicólogos igual”* Esta relación de cercanía con los profesionales a cargo, Karina la presenta desde su primer embarazo *“cuando empecé a atenderme como a los 16 ella me atendió, hasta los 21, que nació mi primer hijo y después cambió, pero cambió por el hecho de que después estaba otra matrona, pero igual me gusta porque es bien amable, me gusta como atiende”*.

No obstante, para la obtención de otros beneficios ambas han ido a la municipalidad, de la cual la visión es diferente. *“A la municipalidad fui el 4 de septiembre y todavía no me vienen a visitar, por la ficha CAS y todavía, voy casi todos los lunes, martes, a ver si viene*

*la visitadora, pero todavía no viene , de la municipalidad no, ni un brillo”; “porque hay personas que no te atienden así como que, como pa’ atender gente no son así como “ay, es que estamos”, en vez de ellos estar atendiendo a la gente, uno tiene que estarle pidiendo como “por favor, atiéndame”(Sandra).*

De lo anterior puede establecerse que la interacción dentro del programa es alta con los profesionales de CESFAM, mientras que fuera del programa, con el gobierno local esta interacción es baja. De ahí que la opinión que tengan de una u otra instancia difiere por la forma en que se involucran en los procesos.

La participación de ellas es a través de los talleres y charlas que trae el programa, en donde las orientan en aspectos relativos al embarazo. Asimismo, Sandra observa como una limitante el no tener la ficha CAS para participar de un comité de vivienda *“pero yo para meterme a todos esos comités necesito tener la, encuesta, la ficha CAS po. Yo no puedo saber, no me puedo enterar de nada de eso hasta que tenga la ficha CAS”* (Sandra). Karina por su parte tiene una visión negativa hacia los comités *“es que por comité te dicen “ya aquí un comité de tantas personas, hay que tener tanta plata”, pero a veces no la tienen y hay que esperar para entrar, entonces yo encuentro como un cacho más que nada la cuestión”.*

Ahora bien, respecto a si la participación es más eficaz de manera individual o colectiva, al igual que lo planteado por las entrevistadas de la tipología 1, va a depender del programa social o la necesidad a la que el programa apunte. *“Es que depende de qué beneficio uno va a conseguir, porque supongamos que ahora para acá están haciendo, para agrandar estos block están pidiendo que toda la gente tengan las cuestiones, entonces lo están haciendo como comité, ahí yo creo que serviría (...)pero yo creo que para los subsidios uno debería hacerlo solo porque más que nada a veces los comités ayudan de que “ya, todos van a tener una casa”, y la gente, pero de repente para los subsidios que de repente uno no puede andar en comités”* (Karina).

Respecto a la información. Las entrevistadas conocen sobre los programas sociales principalmente a través de sus familiares y en segundo lugar por la junta de vecinos. Además se informan por los medios de comunicación sobre el acontecer de los problemas

sociales y programas sociales del país. *“Mira yo creo que salió un problema por el asunto de la ficha CAS, de que las municipalidades, las mismas personas de las municipalidades sacaban puntajes para ellas” (Sandra)*. Asimismo, la entrevistada reclama información de parte de la municipalidad *“es que si tú no vas a la municipalidad, y tú no te interesas, ellos no se van a interesar en entregarte información, como yo tampoco me he dado el tiempo de ir para allá y con calor, con la guata”*. Karina también reconoce un problema en la información *“uno a veces puede preguntar, pero la mayoría de la gente está desinformada, o lo mismo que la otra vez en el consultorio cambiaron el sistema y todos no sabían cómo usarlo”*. En ese sentido, la situación, el reclamo y el mejoramiento pasa por dar a conocer sobre el funcionamiento de la política social, y es tarea del beneficiario ir en búsqueda de esa información.

Sobre el rol del beneficiario, junto con ir a buscar la información disponible, es tarea de las personas mantener los requisitos para postular a los programas sociales. En ese sentido, *“si uno está siempre al día, por lo menos de que yo voy a tener que hacer otra vez una encuesta nueva” (Karina)*.

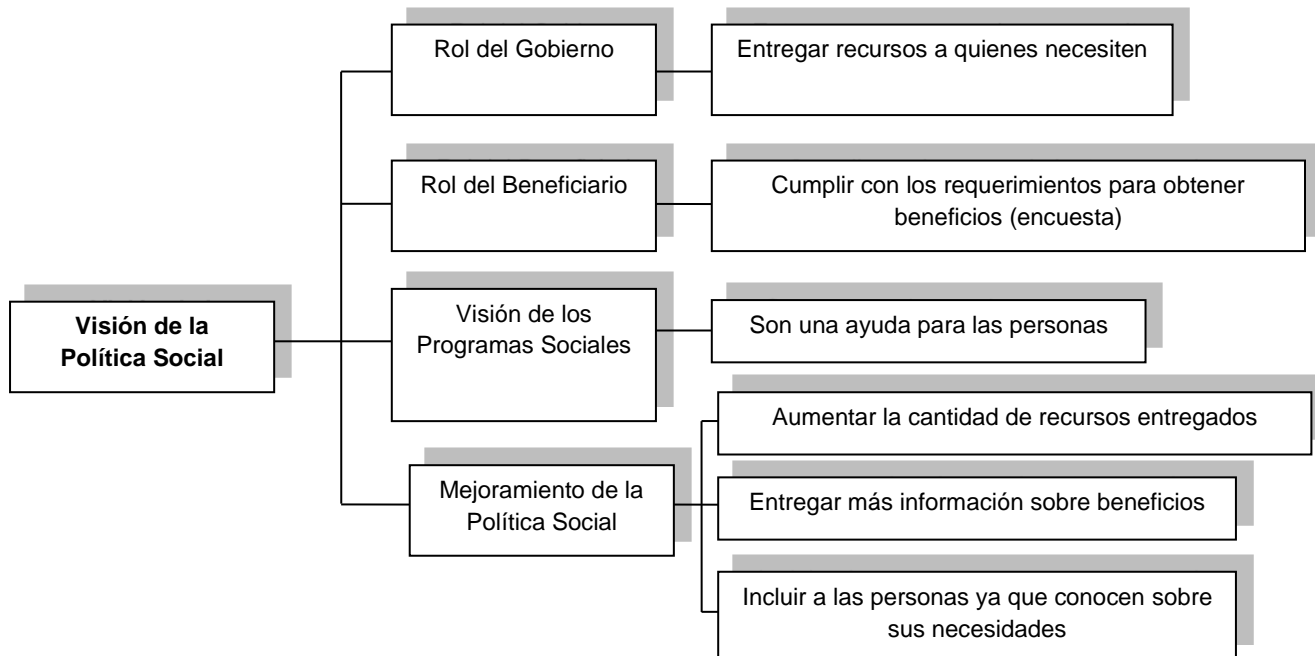
Para mejorar el programa, la idea es aumentar los beneficios *“yo creo que ayuda un poco más económica, porque a veces con lo que ellos te ayudan no sirve mucho, no te alcanza” (Karina)*. Asimismo, necesitan más información respecto a las particularidades de las beneficiarias *“para motivarlos, (...) si uno es primeriza no hay mucho como motivarlos (al bebé), entonces como que va quedando como que “es que no tenís que hacer esto, es que tenís que hacer esto otro” y te hablan, pero uno de repente queda como ¿ah?” (Karina)*.

Otro tema que involucra el mejoramiento de la política social es escuchar a las personas *“Porque más que nada los diputados pueden hablar mucho pero no saben las necesidades que uno tiene” (Karina)*. El conocer las propias necesidades también ayuda a encontrar posibles vías de solución a los problemas que las aquejan, relevando su voz y opacando la visión de los políticos en torno a estas temáticas.

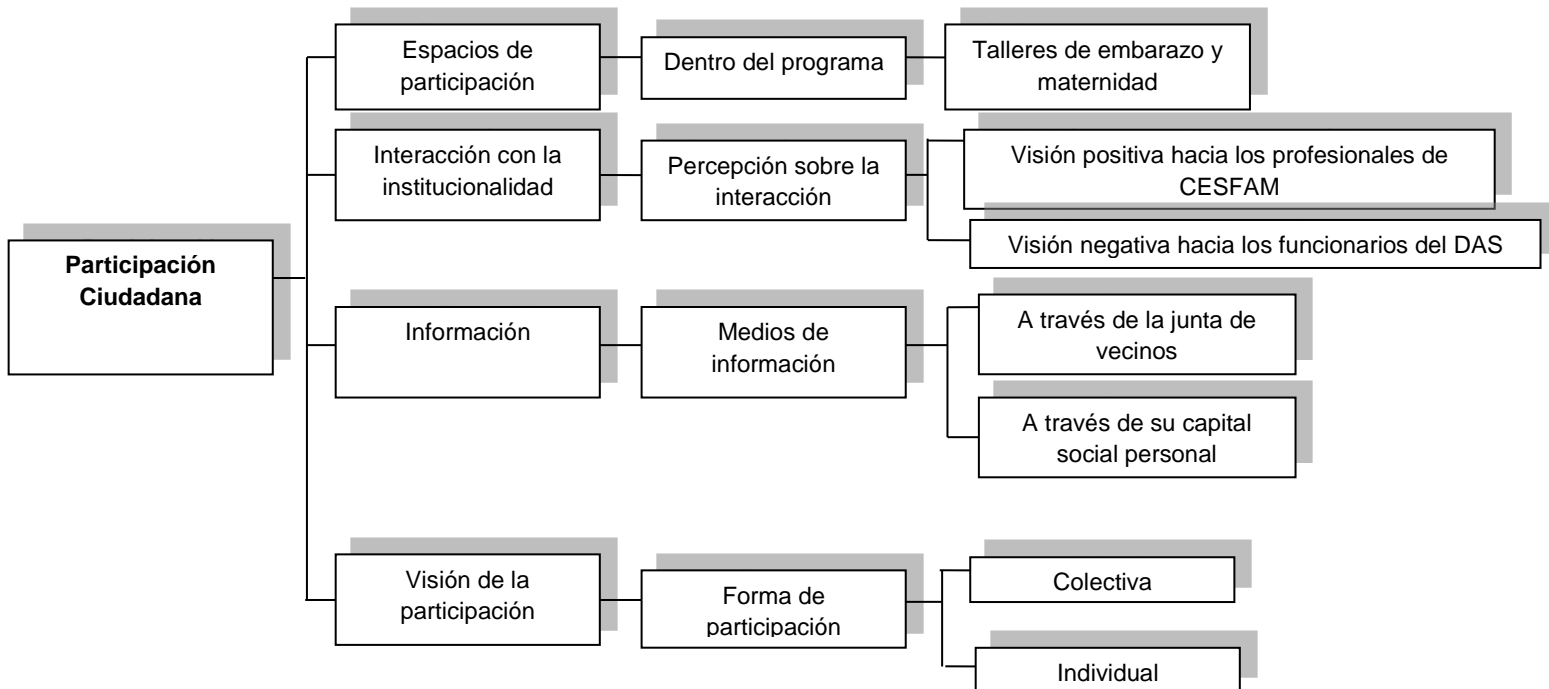
Un último punto en cuanto al mejoramiento, es la focalización de los beneficios sociales. Las entrevistadas plantean que hay que entregarle los recursos a quienes necesiten *“hay*

*personas que pueden tener todos los programas sociales pero a veces no los necesitan”; “yo creo que deberían, no sé po, ver un poco más, las cosas o los detalles, o la gente se hace pasar por más pobre, porque hay gente que realmente necesita los beneficios y cuesta, ¿por qué?, porque ya está llenado de otras personas” (Karina). Al igual que en la tipología 1 el desafío está dado por establecer quienes sí y quienes no deben ser beneficiarios de los programas sociales.*

**Diagrama 6-Visión de la política social beneficiarias programa Chile Crece Contigo**



**Diagrama 7-Participación Ciudadana de las beneficiarias del programa Chile Crece Contigo**





La visión de la política social que tienen las entrevistadas es similar al tipo I. Se basa en un Gobierno protector pero con recursos limitados. Una diferencia importante respecto al tipo anterior es que se reconoce la importancia de incluir a las personas para mejorar la política social y la necesidad de mejorar la información que se maneja de los programas sociales.

En el programa Chile Crece Contigo existe participación de las beneficiarias en lo referente a talleres que son parte de las tareas que contiene el beneficio. A pesar de que existan estos espacios, la información que tienen las jóvenes sobre los programas sociales proviene principalmente de su capital social personal y sus vecinos, no así de los funcionarios del programa ni municipales. Aunque la participación se da en espacios limitados, las entrevistadas reconocen la importancia de la participación, la que si puede darse de manera individual o colectiva, dependiendo del objetivo que se persiga.

### **Programa Puente**

Las entrevistas del programa Puente se realizaron en la casa de las entrevistadas. A diferencia de otros programas sociales, en el caso de Puente no existe un proceso de postulación al beneficio. Isabel, Any y Fernanda aceptaron participar de este programa, el que como se plantea en las bases, beneficia a las familias más vulnerables de Chile a partir de sus puntajes en la ficha CAS. De esta manera, ellas a través de reuniones, mantienen un vínculo permanente con quienes implementan el programa, a saber, los apoyos familiares.

Al igual que el programa Chile Crece Contigo, la relación con la institucionalidad es por dos vías, una es la del programa con el apoyo familiar, mientras que la segunda es con la municipalidad. Con respecto a las profesionales que se presentan en su hogar, Isabel plantea que *“yo con mi asistente social, que ella es la que me visita siempre, no tengo ningún problema. Ella siempre está dispuesta para cualquier cosa, yo la llamo y siempre me atiende”*, mientras que en la municipalidad el trato no es igual, aludiendo a el

“papeleo” que conlleva realizar gestiones en el municipio. Esta mala visión hacia el trabajo de la municipalidad también la comparte Fernanda cuando se acercó a la municipalidad a solicitar ayuda para su comunidad *“la municipalidad tampoco prestaba muchos recursos. Así que entre nosotros mismos empezamos a limpiar, sacamos toda la basura. Y todo lo que pedimos a la muni fueron camiones si nos podían generar para poder sacar la basura porque era mucha. Pero, en realidad así como ayuda, ayuda, no. Encuentro que no”*. Any por su parte tiene una buena relación y visión con ambos tipos de funcionarios, a la trabajadora del programa Puente reconoce que a través del tiempo incluso le ha ido tomando cariño, mientras que mantiene una buena relación con los funcionarios municipales, pero no profundiza sobre esta.

Sobre visión del programa Puente también hablan las entrevistadas *“me ayudan con la matrícula de mi hija del colegio, (...). Y la pequeñita en el jardín, que también es un beneficio, (...) Y no, más que eso... viene la asistente social, a veces, a ver en qué condiciones estoy” (Isabel)*; *“yo creo que para mí fue en todo, en todo, porque igual le ofrecieron ayuda. Si a uno le faltaba algo no sé po, Puente, de la casa, todo así. Igual me pasaron un camarote porque mi hija dormía conmigo, mi hijo tenía la cama en ese tiempo vivía mi hija con sus dos bebés. Entonces como que estábamos todos muy estrechos, entonces ya vino la asistente social, la jefa y ahí vino a ver como estaba, ella trabajaba como en casa así. Entonces ahí me dieron el camarote” (Fernanda)*. La apreciación se encuentra vinculada con el acceso a recursos y la inserción a redes de parte de la familia. Se refieren a cosas puntuales facilitadas mediante el apoyo familiar que participa del programa.

Los puntos críticos entorno al programa se encuentran en la información que reciben los beneficiarios y en el sistema de identificación de los usuarios y asignación del beneficio. Al respecto, Any vio complicada su situación al poseer un horno eléctrico, ya que pensaba que podía ser una forma de no entregarle el beneficio *“Chuta, y en ese tiempo tenía un horno eléctrico que me habían prestado, que lo tengo todavía, pero bueno. Voy a esconder el horno, ¿dónde lo voy a esconder? uy, la centrífuga, uy el refrigerador, uy, me complicué y no quise llamar a la persona al tiro”*. Isabel por su parte nunca pensó en obtener el programa *“a mí cuando me eligieron del programa Puente para mí fue como: “ooh, salí elegida” porque yo tenía pensando que para ser del programa Puente hay que vivir en los cartoncitos así”*. De lo anterior se desprende que no existe un conocimiento

claro de las personas de los procesos a los cuales se les invita a participar, no saben porqué son elegidas y tienen una apreciación de que involucrarse en un programa como Puente ameritaba tener una condición de vida más desfavorable que la que presentaban al momento de ser invitadas.

Asimismo, se genera suspicacia sobre a quienes le entregan beneficios y a quienes no, es decir, los criterios de focalización con que operan los programas. Al respecto, las entrevistadas señalan conocer personas a las que se les asignan recursos pero en realidad no lo necesitan. Isabel es crítica en ese aspecto, plantea que hay gente a la que le asignan beneficios y no los merecen, mientras que hay otros quienes sí necesitan y no son beneficiarios *“y hay gente que no lo necesita, que hace mal uso de las cosas y que le dan las cosas”* La solución en esos casos es aumentar la fiscalización *“entonces yo creo que hay que fiscalizar más. Las asistentes sociales, yo creo que debería, no sé, ver mejor eso, o el gobierno. Fijarse bien, encuestar bien”*; *“yo creo que se debería mejorar. Yo no me entiendo por qué la gente a veces miente, obviamente, para obtener algo la gente miente: “no, es que yo soy bien pobre, yo no tengo nada”, qué sé yo. Entonces, yo creo que ahí debería haber una investigación. Realmente ver en qué condiciones vive realmente esa gente. A veces, no sé, con los vecinos, alguien, o con la misma Junta de Vecinos. Acercarse a la Junta de Vecinos, hablar con el presidente, y que el presidente... conoce a toda la gente de la población. Entonces, yo creo que ahí debería ser: “¿usted cree que esta persona necesite este beneficio?” o qué se yo. Yo creo que va por esa parte, no sé“(Isabel).*

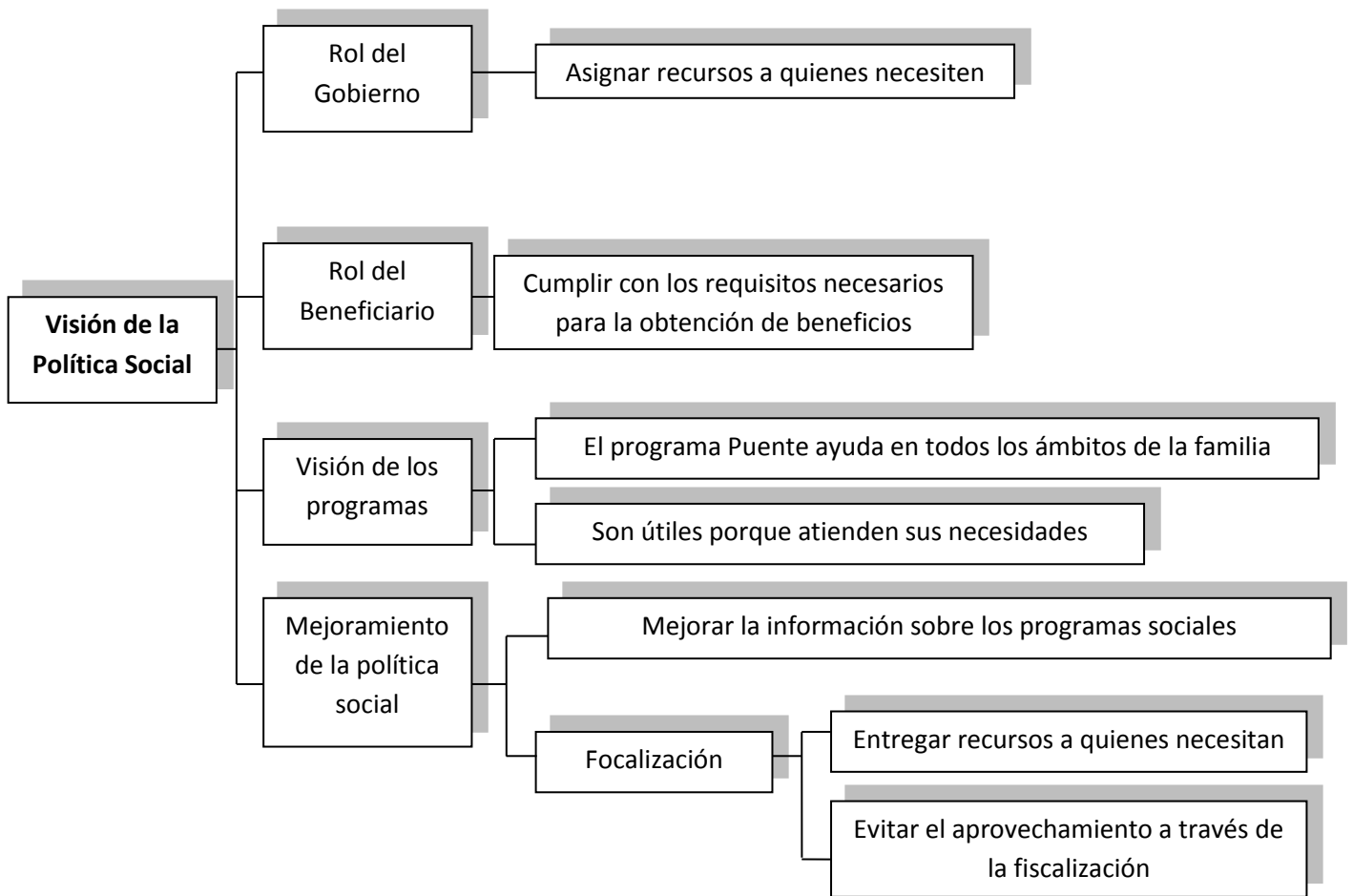
El rol que deberían asumir las personas estará dado, en primera instancia, en mantener la información actualizada sobre los requisitos necesarios para postular a los programas *“tengo que ir a la municipalidad a pedir que me la renueven. O para sacar el papel del puntaje de la Ficha de Protección. O sea cosas puntuales más que nada” (Isabel).* Asimismo, implícitamente el beneficiario debería entregar información verídica sobre su situación para mejorar los procesos de asignación de beneficios.

El mejoramiento de la política social radica en primer lugar en el mejoramiento de los sistemas de información *“No sé, informarle más a la gente, o sea aclararle más... eh, a ver, de qué se trata todo. Porque a veces hay mucha gente que queda como en el aire.*

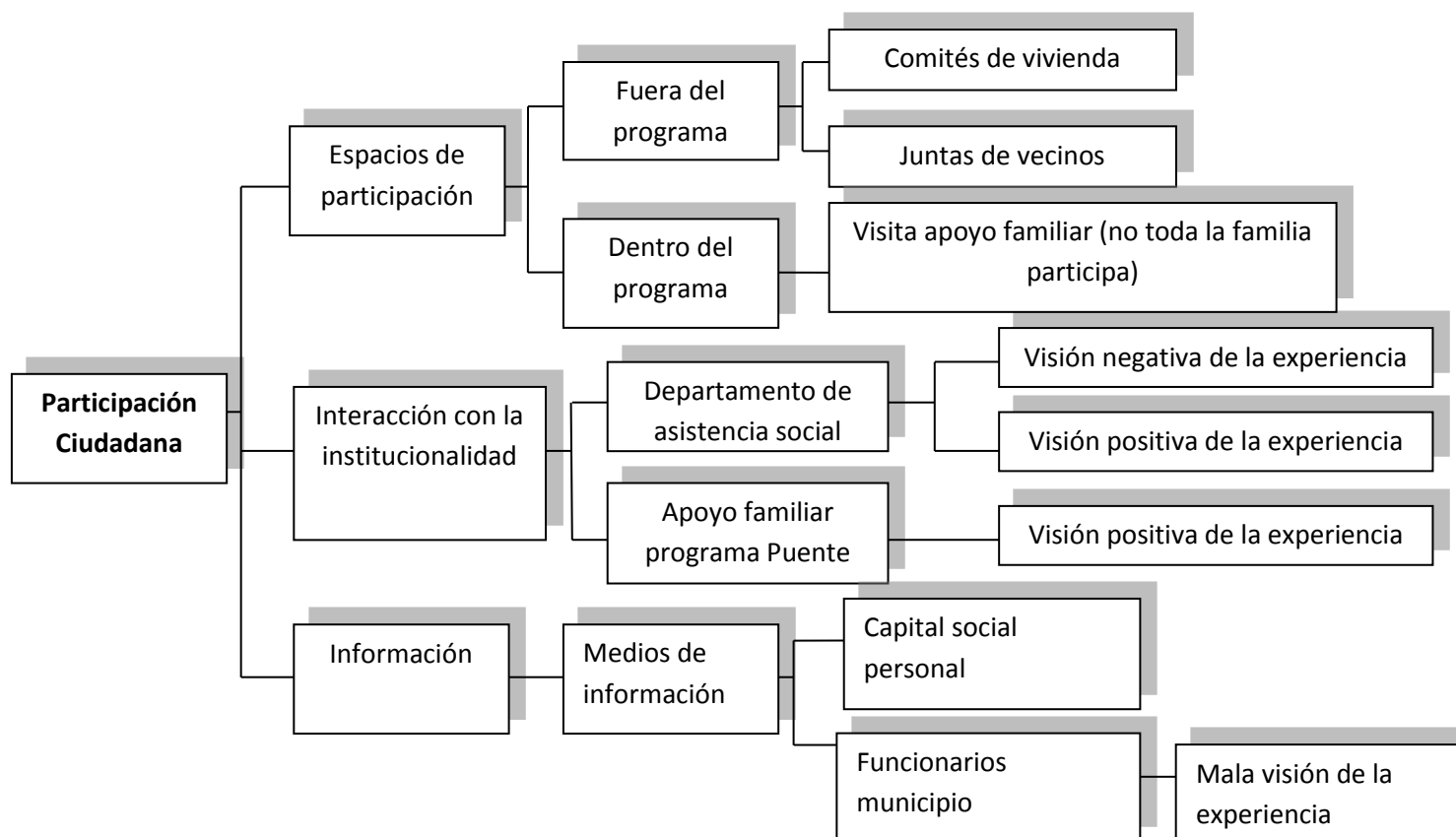
*Quiere optar a algo, o hacer algún trámite... como lo que me pasó a mí con la vivienda”; “deberían informar mejor, esclarecer más algunos puntos de todos los beneficios que tiene la municipalidad. A veces ponen, póngale usted, beneficio para el adulto mayor. Entonces, deberían poner... tienen cédula de identidad, certificado de residencia y ser mayores de sesenta (60) años, en esa posición. Pero deberían informar de dónde se tiene que acercar uno, qué requisitos debería tener, realmente... no solamente eso, porque a veces uno lleva eso y: “no, es que le falta este papel”, “no, es que le falta este otro papel” (Isabel).*

En cuanto a la participación de las beneficiarias, Isabel es delegada de su pasaje y parte de un comité de allegados en el Cajón del Maipo. Decidió retirarse del comité que participaba en Peñalolén ya que la defraudaron *“bueno, en todos los que yo estuve, los comités, todos fueron un fraude”*. Además participa como delegada de su pasaje en la junta de vecinos, asumiendo un rol secundario. *“Algunos empezaban y nunca terminaban, otros empezaban y se robaban la plata”*. Fernanda y Any no participan actualmente en ninguna instancia que tenga que ver con el beneficio ni con la comunidad.

Diagrama 8-Visión de la política social beneficiarias programa Puente



**Diagrama 9-Participación Ciudadana beneficiarias programa Puente**



La visión de un Gobierno limitado y protector a la vez también aparece en las beneficiarias del programa Puente. El rol del beneficiario aparece pasivo, aunque una de las prioridades de este programa sea el que las personas estén capacitadas para insertarse a la red de asistencia social. Ellas reconocen sólo la importancia de mantener vigente los requisitos necesarios para la obtención de beneficios. El mejoramiento de la política social pasa por mejorar la información que poseen y la focalización.

La participación que tienen las beneficiarias se desarrolla en espacios dentro y fuera del programa. Dentro de este, está dada por la visita del apoyo familiar a sus hogares. En el diseño del programa, Puente se entiende como un programa para la familia, pero en la implementación son las jefas de hogar las que participan de este, no habiendo involucramiento de los otros miembros del hogar.

**Tabla 7-Resumen codificación programas de servicios sociales profesionales**

<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>	<b>Nodo</b>	<b>Sub Nodo</b>
<b>Visión de la política social</b>	Rol del Gobierno	Entregar recursos a quienes lo necesiten.	
	Rol del Beneficiario	Estar al día con la FPS	
	Rol del Mercado	<i>No aparece</i>	
	Visión del programa en que participar	Visión positiva	
		Son útiles	
		Ayudan en el ámbito familiar	
	Mejoramiento de la Política Social	Aumento de los recursos para los programas sociales	
		Aumento y mejoramiento de los sistemas de información y comunicación.	
		Incluir a las personas porque saben de sus necesidades.	
		Focalización	Entregar recursos a quienes lo necesitan
Evitar el aprovechamiento mejorando la fiscalización.			
<b>Participación ciudadana</b>	Espacios de Interacción	Dentro del programa	Talleres de CCC y visitas apoyo familiar Puente.
		Comités de Vivienda	
		Juntas de Vecinos	
	Interacción con la institucionalidad	Visión negativa del departamento de asistencia social.	
		Visión positiva de los apoyos del programa.	
	Información	A través de la junta de vecinos.	
		A través de su capital social personal.	
		Visión negativa de la información que entrega el municipio.	Descoordinación en la entrega de la información “se tiran la pelota de un lado para otro”.

En los programas de servicios profesionales, y al igual que los programas de transferencias de recursos, se reconoce la importancia del Gobierno a la hora de hablar de política social. Este Gobierno es el encargado de entregar recursos a aquellas personas que necesiten. El beneficiario, a pesar de la entrega de herramientas que

contienen los programas estudiados, aparece de manera pasiva, restringiendo su rol al mantenimiento de los requisitos necesarios para ser beneficiarios. El mejoramiento de los programas pasa por un aumento de recursos, mejoramiento de la información entregada a las personas y la focalización.

Por su parte, la participación es funcional a los requerimientos del programa, aunque no se tenga la base de información que se necesita tomando en cuenta los escalones de la participación ciudadana. Asimismo, dentro de la interacción que tienen con el departamento de asistencia social se encuentra el reclamo a la mala atención e información que reciben de éste, dando cuenta que la institucionalidad no asume el rol de entregar toda la información disponible, según los beneficiarios.

En función de los hallazgos expuestos, es posible plantear que los programas de servicios sociales profesionales, a pesar de tener mayor interacción durante la implementación (apoyo familiar de programa Puente y profesionales de la salud Chile Crece Contigo), la participación que se desarrolla es funcional a las tareas del programa. Desde ahí la visión de los programas sociales es una visión limitada, en donde se distribuyen los beneficios a quienes necesitan.

Lo anterior da cuenta de la importancia de la programabilidad de las tareas cuando se incorpora a los beneficiarios. Tanto el programa Puente como el Chile Crece Contigo tienen incorporados dentro de sus diseños las pautas de participación de las personas, no dejando espacio para que se desarrollen formas ciudadanizantes en sus formas más políticas e identitarias, operando de esa manera de manera similar a los programas de la tipología 1. En ese contexto se puede plantear que los programas de servicios sociales profesionales presentan una **ciudadanía pasiva**, que tiene una visión en contra de la institucionalidad, pero que tampoco reconoce la importancia de su rol ni la de otros actores en el mejoramiento de la gestión, observándose solamente el “nosotros conocemos nuestros problemas”. Por su parte la visión de los programas sociales es **limitada-reproductora**, que puede mejorar a través del involucramiento de las personas.



## Programas de Desarrollo de Capacidades y de Inversión Social

En esta tipología se analizaron los fondos concursables y presupuesto participativo. Ambos son programas propios de la comuna, en los cuales existen canales efectivos de participación Juliados por las bases que elabora la municipalidad.

En este caso se realizaron seis entrevistas, cuatro para fondos concursables y dos para presupuesto participativo. La razón de ampliar al doble la muestra para los fondos concursables fue la dificultad de aplicar la pauta con los entrevistados, ya que la mayoría eran personas mayores. Asimismo, se decidió no ampliar la muestra en el presupuesto participativo por lo extensas de las conversaciones con los beneficiarios entrevistados.

### Fondos Concursables

Los beneficiarios de los fondos concursables presentan características distintas a la de los beneficiarios de los programas anteriores. Por las particularidades de la forma en que se implementa este programa, requiere de la participación activa de las organizaciones sociales de la comuna.

En las conversaciones con estos beneficiarios se encuentran otras formas de pensar la política social, junto con el involucramiento de otro actor: el actor político, entendiendo por este a los concejales y el alcalde. Las relaciones que presentan van más allá del lazo diádico que puedan generar con los funcionarios. Asimismo, se encuentran otras formas de enfrentar los problemas de la comunidad, ya no sólo es conseguir un beneficio, sino cómo la comunidad puede hacerse cargo para solucionar sus problemas, ya sea a nivel individual como colectivo.

En cuanto a la interacción con la institucionalidad, la relación con los funcionarios es directa, ellos conocen a los beneficiarios y los motivan a participar de las actividades del municipio *“don Marco Jorquera que es de la Municipalidad, me dijo señora Regina, y por qué no hacemos un comité, y la Toyita, que es la presidenta de la junta de vecinos me dijo, hácete un comité en tu pasaje me dijo,(...). No salí aceptada ese año porque faltaron unos requisitos y ya se habían terminado las alarmas, entonces me dijo el Marco, vamos*

*a tirar todos los papeles de nuevo me dijo para el próximo año, ya Po le dije, ni un problema” (Regina).* Además tienen una buena imagen de ellos, al sentirse apoyados.

Aparece también el rol del intermediario, quien es el encargado de gestionar los recursos con la municipalidad, y que además asumen otras tareas sociales en el vecindario. En el caso de Mirta y Julia, mencionan a Catherine, presidenta de su junta de vecinos. Ella es quien realiza la mayor cantidad de actividades con el municipio, generando una dependencia de su cargo en muchas ocasiones, sin poder retirarse de estas labores *“se ha querido retirar todas estas veces, pero nadie quiere postular, nadie quiere meterse en eso, desgraciadamente es así, porque las que nos quedamos acá como dueñas de casa no, no somos como para ser presidentas. Ella se moviliza, hace todo, es una persona cien por ciento” (Mirta).* Además ella es quien mantiene a las beneficiarias informadas de las actividades y/o beneficios que entrega la municipalidad *“antes de la municipalidad, ella si puede la acompaña. Yo tenía problemas con la basura, ella también me acompañó a que fuera a ver lo que debía, después me hizo que pidiera por la tercera edad para que le hagan una rebaja a uno, esas cosas así. No si ella, para todo está, yo creo que en la casa deja una foto” (Mirta).* Se observa en ese sentido una dependencia hacia la figura de Catherine, lo que muestra por una parte liderazgo comunitario de su parte, mientras que por otro lado inhibe las posibilidades de acción de parte de las beneficiadas, en un cierto dejo de comunidad según lo relatado en la entrevista, y a partir de la experiencia en terreno con ellas.

Asimismo, dentro de la conversación con Rosa, quien postuló a un fondo concursable para su club de adulto mayor, la municipalidad también opera como intermediario con otras instituciones gubernamentales, en su caso, SENAMA *“hace el intermediario para que llegue a nosotros, y nosotros hacemos llegar, es decir, a ver, la municipalidad nos entrega los proyectos a nosotros, nosotros los completamos y los vamos a dejar a San Antonio. Y en San Antonio después, trabaja con nosotros la señora Pepa y la señora Nora. Entonces, ellas vienen a nuestro Club, y nos informan. O también se hace una vez al mes, que es el primer lunes del mes, la Unión Comunal. Que ahí se reúnen todos los Clubes de San Luis. La Unión Comunal. O sea ellos es los que nos organiza, organiza todos los Clubes de San Luis”.* Acá el municipio asume un rol intermediador tanto para que las organizaciones comunitarias obtengan otros beneficios de la oferta pública, y en cuanto al tema organizacional. Se observa una especie de ciudadanía dependiente o funcional al municipio.

El tema político emerge de la conversación. Hay opiniones diferentes entorno a ello. Julio, por ejemplo, tiene una mala visión del Alcalde, ya que plantea que sólo le ha hecho promesas en cuanto a sus necesidades. Eso deriva en un sentimiento de decepción y frustración *“no me gustan los partidos políticos, no pertenezco ni perteneceré a ninguno, ni derecha, ni izquierda, ni al frente, ni atrás, no, ninguno, porque son todos unos sin vergüenza, unos ladrones”*. No obstante, como apoya a Michelle Bachelet, va a votar por el Alcalde *“para que la Bachelet tenga fuerza, desgraciadamente hay que votar por todos los que están al lado de ella, porque no vamos a votar por la oposición para que le hagan la contra a la señora Bachelet. Entonces, si este caballero se tira a alcalde, y no vemos otro del lado de la señora Bachelet, vamos a tener que obligados a votar por el señor Orrego, aunque no me gusta, pero vamos a tener que votar”*. Además, para el allegamiento de recursos, el conducto que sigue es ir a hablar con el alcalde, como no le dan hora, se genera una rabia contra los políticos *“resulta que uno llega a la alcaldía y tiene que ir a la secretaria y la secretaria ve y si lo ve, lo ve, y ella dice “bueno”... “es que yo exijo hablar con el alcalde”, “es que no se puede porque ahora”, “es que yo necesito, tengo que saber hablar con él”, “ya, le vamos a dar una audiencia, aquí lo vamos a anotar, el jueves 25, de noviembre, del dos mil quince (2015)”*. Ante la no respuesta del gobierno local, la aspiración de Julio va por los diputados *“yo no lo he hecho, pero este año como que estoy medio interesado, o sea, el año que viene estoy medio interesado, a mí me dijeron otros clubes, que cómo uno puede adquirir lo que nosotros queramos adquirir de parte de la municipalidad, es allegándonos a un diputado o a una diputada, entonces, conversar con esa, ese personaje y decirle blablablá, si ella nos apadrina”*.

Los concejales también aparecen en el relato, *“Sí, concejal. Y vive aquí en San Luis arriba. (...) Y él también ha venido acá y bueno, una vez a ella se le murió su padrastro en un año nuevo, no vivía acá. Y lo velaron aquí en la iglesia, todo todos los vecinos fuimos, bueno, parte de los vecinos, porque nunca cooperan todos, y ella quería conseguirse una micro con Ernesto Pérez po, pero no pudo el conseguírsela porque era feriado po, de año nuevo. Eso supe yo, por boca de ella” (Julia)*.

Dentro de la interacción con la institucionalidad se ve una cercana relación con funcionarios y políticos. Desde la mirada de las personas se muestra que son formas

clientelares de cooptación política<sup>18</sup>, en donde reconocen que son relaciones con algunas personas *“como dicen ellos son gauchitas que hacen, porque no se puede hacer con toda la gente porque imagínese estarían todos los comités”* (Rosa). Con los políticos la relación se da de igual forma que los funcionarios, no obstante, la opinión que tienen sobre estos no es buena, ya que actúan por conveniencia, reflejando un pacto tácito de clientelismo *“A mí el otro día, una socia, no, una dirigente me dijo “hay yo uso la estrategia” me dijo “que vengan, que traigan una torta, y uno sabe a quién le dé el voto”. Manipularlos. Así como ellos manipulan, manipularlos.”*(Rosa)

El rol que asumen los beneficiarios durante la implementación es relevante. De ellos depende gran parte del éxito de sus programas. A nivel de organización comunitaria, gestionan recursos y posteriormente con eso ayudan a las personas que necesitan *“Entonces todo ese, el huevito, se rifa inmediatamente en la reunión, doscientos pesos cuesta el número, y se hacen paquetes de cuatro huevos, ¿ya?, y va saliendo, para eso son estas cositas que estoy “;“Nosotros nombramos una comisión, y esa comisión la va a ver, va a ver a esa persona, y esa persona vive acá en (...) vive, necesita ayuda, listo, la caja de mercadería aquí está, “sáquenle esto, sáquenle lo otro”, fue un paquete más o menos grande, a dejárselo”* (Julio y Esposa). En la comunidad de Mirta también realizan lo mismo *“no, cada uno puso. No, muchas actividades acá no se hacen para recolectar plata, se pide no más y el que quiere acepta. Aparte que también se junta, pongámosle 2.000 que se pagan mensuales, para mantener los jardines”*. Julia, por ejemplo, ayudó a pintar la reja que pusieron junto a los vecinos *“Y yo pinté parte, y lo otro que pinte, eso lo recuerdo porque tengo manchadas unas chalecos, el portón negro. Pero el portón estaba, cuando yo llegué a vivir a esta villa había un portón chico y el basurero lo trituró, no hizo tira, no sé. Entonces ahí ya se hizo campaña para juntar por vecinos” “hasta yo cooperé con luz, me sacaban de aquí del baño, como en el baño hay dos enchufes. Va y se cortaba a cada rato, porque claro, es otro voltaje. Para, porque él tuvo que añadir una puntitas al dinamo”*. En la comunidad de Regina existe coordinación en caso de que

---

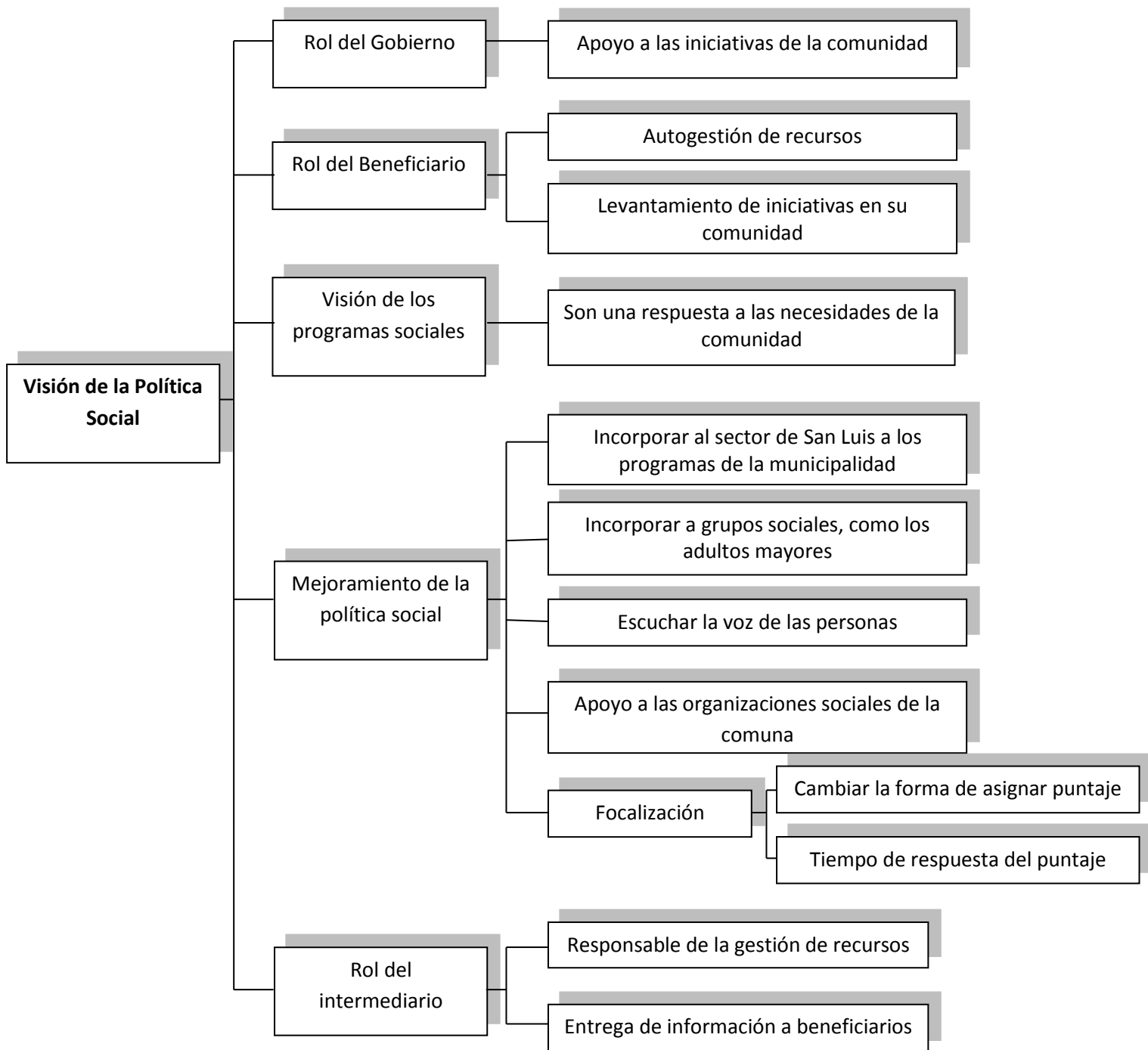
<sup>18</sup> Barozet plantea que el clientelismo se ha adaptado a los nuevos regímenes políticos y que actualmente es cuestionado porque afecta a la democracia. Asimismo, señala cinco temas fundamentales a la hora de entender el fenómeno en la actualidad: el papel del Estado respecto a la estructura en torno se articula el clientelismo; el tipo de intermediación política existente (respecto al rol de los intermediarios y su participación en la estructura de poder); el esquema de intermediación política, es decir, las redes existentes a nivel local; la diferencia entre la política social y la política clientelar (ya que el clientelismo no necesariamente va dirigido a los sectores más vulnerables); el grado de institucionalización de los intermediarios y su vinculación con los partidos políticos (Barozet, 2006).

alguien entre a robar a sus casas "1, 2,3; 1, 2,3. Entonces ya uno sabe, a ver dónde se prendió la luz, y uno va para prestarle el apoyo a la vecina".

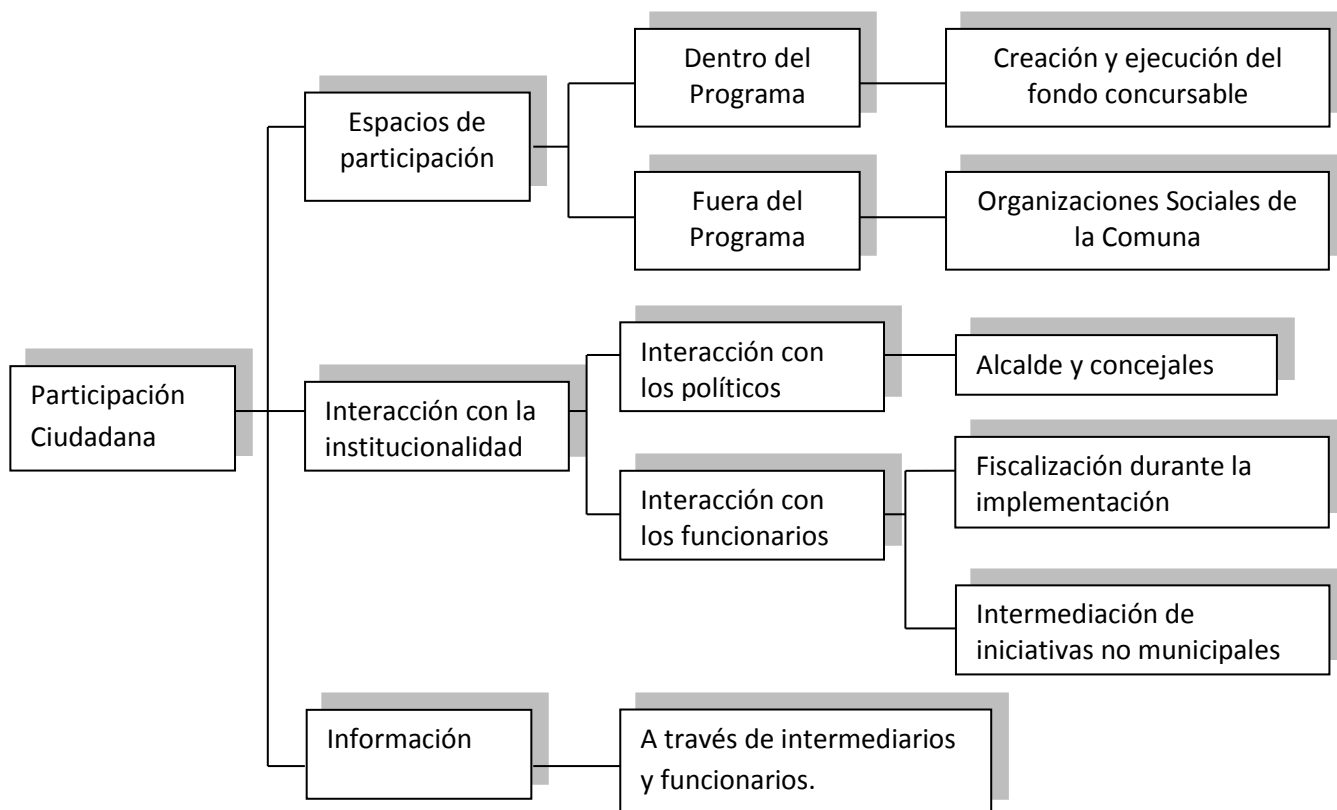
Dentro del mejoramiento del programa se encuentra la incorporación de todos los sectores en la planificación programática a nivel local. Julio plantea que la municipalidad comienza de otro sector para arriba, que no los considera. Una forma de mejorar la política social es la consideración de ciertos sectores y a los adultos mayores. Además, es necesario escuchar a las personas que integran la comunidad a la hora de definir una acción municipal en el territorio "Mire yo siempre he dicho cuando hemos ido a las reuniones y a las mesas barrial que hemos ido, yo les he dicho que nosotros debíamos de proponer, por último aquí, usted si se fijó a la afuera que sacaron un árbol" (Regina). En esa misma línea es necesario mejorar el trato hacia las personas "Ella me atendió bien prepotente. Entonces, le dije "¿seis (6) meses más?, pero eso es mucho". Por último me dijo así " los que son jubilados y tienen casa no tienen ninguna ayuda de la municipalidad". "Ya" le dije yo "hasta luego". Ahí yo me lleve la gran desilusión de mi vida no tenía nada más que hacer" (Rosa).

Otro elemento que reclama Regina para el mejoramiento de la política social es el tema de la focalización. Regina alega por el tema de los criterios que se utilizan durante el proceso de encuestaje y asignación de beneficios "Entonces la funcionaria y la señorita que me atendió me dijo que tenía que hacerme la encuesta social. Y vino la chica a hacerme la encuesta. Miró, ¿encontraría limpio?, no sé, usted ve que grandes cosas no tengo ¿encontraría limpio? no me preguntó nada. Cuando después voy a ver la encuesta, por ahí la tengo, catorce mil (14000) puntos me puso y soné. Fui de nuevo a la municipalidad, yo con bien buenas maneras, de bien buenos modales, pregunté a la, nuevamente a la señorita que por qué me había salido tan alta la encuesta. Y me dijo van a tener que ir a hacérsela de nuevo, y "¿cuándo sería eso?" le dije yo, "en seis (6) meses". La rapidez con la que se atienden las demandas y la información que posee sobre los procesos en que se involucran los beneficiarios son parte importante de las críticas que se hacen a la implementación de los programas.

**Diagrama 10-Visión de la política social beneficiarios Fondos Concursables**



**Diagrama 11-Participación Ciudadana beneficiarios Fondos Concursables**



Los diagramas del programa Fondos Concursables contienen más categorías que los anteriormente analizados.

En cuanto a la visión que tienen los beneficiarios sobre los programas sociales, aparece un Gobierno que colabora con las iniciativas de la comunidad. Asimismo, el rol del beneficiario es más activo tanto en el levantamiento de las iniciativas como en la generación de recursos para apoyar el financiamiento de estas. Asimismo, el mejoramiento de los programas sociales pasa por elementos como la incorporación de sectores territoriales y grupos de la comunidad; el escuchar la voz de las personas y la focalización. Si bien este último elemento aparece en los programas precedentes, acá el énfasis está puesto en el instrumento de medición y en el tiempo de asignación de los puntajes.

Un elemento nuevo es la aparición del rol del intermediario, el cual es parte de la comunidad y, sin ser necesariamente beneficiario de los programas, se encarga de hacer las gestiones del programa con la municipalidad. Además ayuda a los vecinos en situaciones de emergencia, generándose una dependencia hacia su rol por parte de los beneficiarios.

Respecto a la participación, esta existe dentro y fuera del programa. Fuera del programa está la participación en organizaciones comunitarias y en la mesa barrial, a cargo del municipio. Dentro del programa la participación se encuentra en el diseño y ejecución del fondo concursable. Ellos elaboran las iniciativas y una vez que conocen si son financiadas participan colaborando en la implementación.

Además, los beneficiarios de los Fondos Concursables interactúan tanto con los funcionarios municipales, como con los políticos locales. Esto a través de formas clientelares de obtención de beneficios, en donde reconocen que son privilegiados a partir de esta práctica. Esto en el contexto de la mala visión que tienen algunos de los funcionarios y políticos municipales (concejales). La preocupación de Satriano sobre la correcta participación de los beneficiarios, aparece de manera manifiesta en este programa. Se plantea que la práctica clientelar se produce como una estrategia de los beneficiarios para la obtención de recursos, a cambio de un apoyo político que no los identifica. Los riesgos de esta situación se encuentra en la perversión en la entrega de recursos, ya que atenta contra las formas democráticas de participación y la transparencia que debe tener un municipio en cuanto a su gestión.



## Presupuesto Participativo

Al igual que en el programa de Fondos Concursables, el beneficiario del Presupuesto Participativo se encuentra más organizado. Si bien, en las bases del programa cualquiera puede postular, las organizaciones tienden a primar. En cuanto a los entrevistados encontramos a Elisa y Julio, ambos con bastante experiencia en formación comunitaria, y residentes desde hace años de sus comunidades.

El presupuesto participativo fomenta la participación de la comunidad, tanto en la elaboración de las propuestas a presentar, como en la elección de los proyectos ganadores. Voto a voto se gana un presupuesto a implementar. Este procedimiento se realiza con la supervisión de la *municipalidad* *“Vinieron de la municipalidad dos personas, y nosotros ya habíamos avisado a todo el mundo que tenía que votar en ese día de las nueve hasta las cinco de la tarde, igual que cualquier otra votación. Y reunimos mil, mil y tantos votos, y se podía votar también por internet, así que un amigo que es concejal, él se consiguió los votos por internet, y reunimos más de mil votos”* (Elisa). En ese sentido el presupuesto viene a fomentar la participación, romper la apatía *“por eso que los presupuestos participativos, o sea los proyectos van un poco favoreciendo en romper con esa apatía y esa indiferencia que la gente tiene, porque se sienten parte, tomados en cuenta para participar de cosas que los benefician, o al menos, fuera de beneficiarlos también les mejora un poco la calidad de vida”* (Julio). La construcción del proyecto se realiza en conjunto con los vecinos *“se les consulta, y siempre uno está consultando, a los vecinos que, qué idea tienen sobre algo que pueda beneficiar, y a la vez servirles un poco de, de estímulo y de identidad sobre el territorio y el sector. Entonces en base a eso se levanta el proyecto, sabiendo que hay una carencia y una necesidad que, de algo determinado, definido”* (Julio).

El vínculo con la municipalidad es directo. El municipio se encarga de fiscalizar el proceso *“No, no, no, la gente de la municipalidad vino a supervisar todo. No, no había fraude, no podía haber. De hecho yo ni siquiera conocía a la gente que vino, a las personas que vinieron aquí a hacer la votación yo no los conocía, pero no tuvimos ningún problema”*; *“Aquí ven la necesidad, aquí la gente de la municipalidad son muy...les gusta andar en terreno ya, ellos siempre están aquí, entonces ellos sabían que esta sede, en las condiciones que estaba y necesitaba un arreglo, lo sabían todos, incluyendo el alcalde”*

*(Elisa). Además, ella manifiesta que son considerados por la municipalidad “Sí, de todas maneras, Sí!!! A nosotros nos toman en cuenta para todo, para todo! Imagínese que aquí va a haber un centro cívico, nos preguntaron hasta cómo lo queríamos! Con cuánto antejardín, cuántos pisos, cuántos baños, qué capacidad para un auditorio, todo eso”.*

La participación de Elisa se radica a la directiva de adultos mayores, y antes a su trabajo como secretaria del actual concejal Ernesto Pérez. Julio por su parte ha ocupado durante toda su vida puestos en la dirigencia social *“yo en mi condición de dirigente metropolitano, y a la vez dirigente nacional de las Uniones Comunales de Junta de Vecino, no desconozco todo lo que va desarrollándose en función del trabajo de la organización social, ya, y los beneficios que en algún momento, por uno u otro conducto se van colocando para que se postule a ellos. Bueno, yo aquí también soy dirigente de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, y varios años hemos venido participando y postulando a las organizaciones sociales de los distintos sectores en proyectos participativos que significan desarrollo de cultura, significan mayor participación, como también ir mejorando poco a poco en parte la calidad de vida de los habitantes, sobre todo de aquí de la comuna”.*

Durante el proceso del presupuesto participativo no se está exento de conflictos al interior de la misma comunidad *“Hay gente jodía poh, usted sabe que en todas partes hay gente jodía, pero jodía, gente que aportilla todo, que no le gusta que los otros hagan algo positivo porque lo querían hacer ellos, entonces de (...) sin hacer nada, criticando. Bueno, pero es así, las organizaciones son así” (Elisa).* Además, aparece gente que se beneficia pero que no participa *“yo creo que siempre hay beneficiados, en todo orden de cosas hay beneficiados que sin estar dentro de la organización, y sin estar movilizados les llega una solución, o les llega un beneficio. Son los menos sí, son los menos, porque hoy día se requiere, y necesariamente de ser así, la organización de la sociedad y la movilización para solucionar sus problemas, porque aquí las políticas que se llevan a cabo no, no se aplican si no hay una preocupación de la persona para que ella llegue a ser beneficio posible” (Julio).*

En cuanto a la comunicación e información no hay problemas. Los entrevistados manejan información, averiguan sobre los procesos de su comuna y el país. Además son ellos

quienes entregan información a sus respectivas comunidades, por lo que su rol de intermediación también se desarrolla en este ámbito.

Es posible profundizar con los entrevistados el tema de la participación y la movilización. Al respecto, Julio reconoce que tras la dictadura el tejido social se vio fuertemente debilitado, pero está reconstituyéndose en la política social *“ha sido porque ha visto una organización social que hoy día se está movilizand, se está levantando con iniciativas y con propuestas cierto, que atiendan sus demandas y le den solución. Ahí tiene a los estudiantes, hay un grave problema con la salud que igual puede originar una situación similar a la de los estudiantes, y hoy día usted está viendo ya movilizaciones en cierto, levantar la solución de los problemas habitacionales que tienen hoy día más de un millón de familias de allegados en este país”*. Él participó en la propuesta de participación ciudadana, y piensa al respecto que *“Hoy día mismo hay una ley de participación ciudadana, que tuve la suerte de ser parte de la elaboración presentada en el año 2002 cierto, para que fuera llevada al parlamento, y la verdad que esa ley hoy día, que ha sido aprobada no es no siquiera un 30% de la elaboración que hicimos los dirigentes sociales para que la participación ciudadana fuera real y no formal. Hoy día esta misma participación, esta ley de participación ciudadana es auto limitante, por las condicionantes que pone para esa participación”* (Julio).

El mejoramiento de la creación de políticas sociales exige más concientización por parte de la gente de sus necesidades. En ese sentido la focalización excluye *“por ser a sectores como, yo debo señalarle, yo he visto aquí en la comuna, por el hecho de tener una buena casita, tener estudios no, su puntaje se eleva a tal manera que no le permite, teniendo la necesidad, porque hoy día lamentablemente hay una sociedad que vive de las apariencias . Vive de las apariencias, entonces yo jamás me voy a identificar en la clase media si no tengo un sostén que me lleve a la clase media. Y aquí lamentablemente hay sectores que tienen un drama interior, de la puerta de su casa para adentro, lo que sin embargo no quieren reconocer que no son de clase media, son clase pobre y necesitada. Entonces, eso hace que, cierto, las autoridades no puedan entender ese drama, y de esa manera aplican criterios un poco pragmáticos y no de solución a las necesidades reales que tiene la población”* (Julio).

El mercado aparece por primera vez en el discurso, este es visto de manera negativa por el entrevistado *“usted sabe que siempre este mercado, este mercado (risas) va a ser que impere y regule las políticas de todo orden, de todo orden, si mientras no haya aquí la intención de cambiar un sistema que sabemos que es inhumano, porque sabemos, lo vemos que es inhumano, porque si no toma al individuo en prioridad como primer actor, siempre va ser la mercancía lo que sea el que desarrolle las transformaciones de todo país. Entonces el 70% obedece precisamente a cómo se ve el crecimiento y desarrollo del capital de dinero de políticas, que hace posible cierto, la puesta en práctica de política en los distintos ámbitos, no solamente en lo social; y por eso que limita un poco el que gran parte de los proyectos sociales beneficien a la inmensa mayoría” (Julio).*

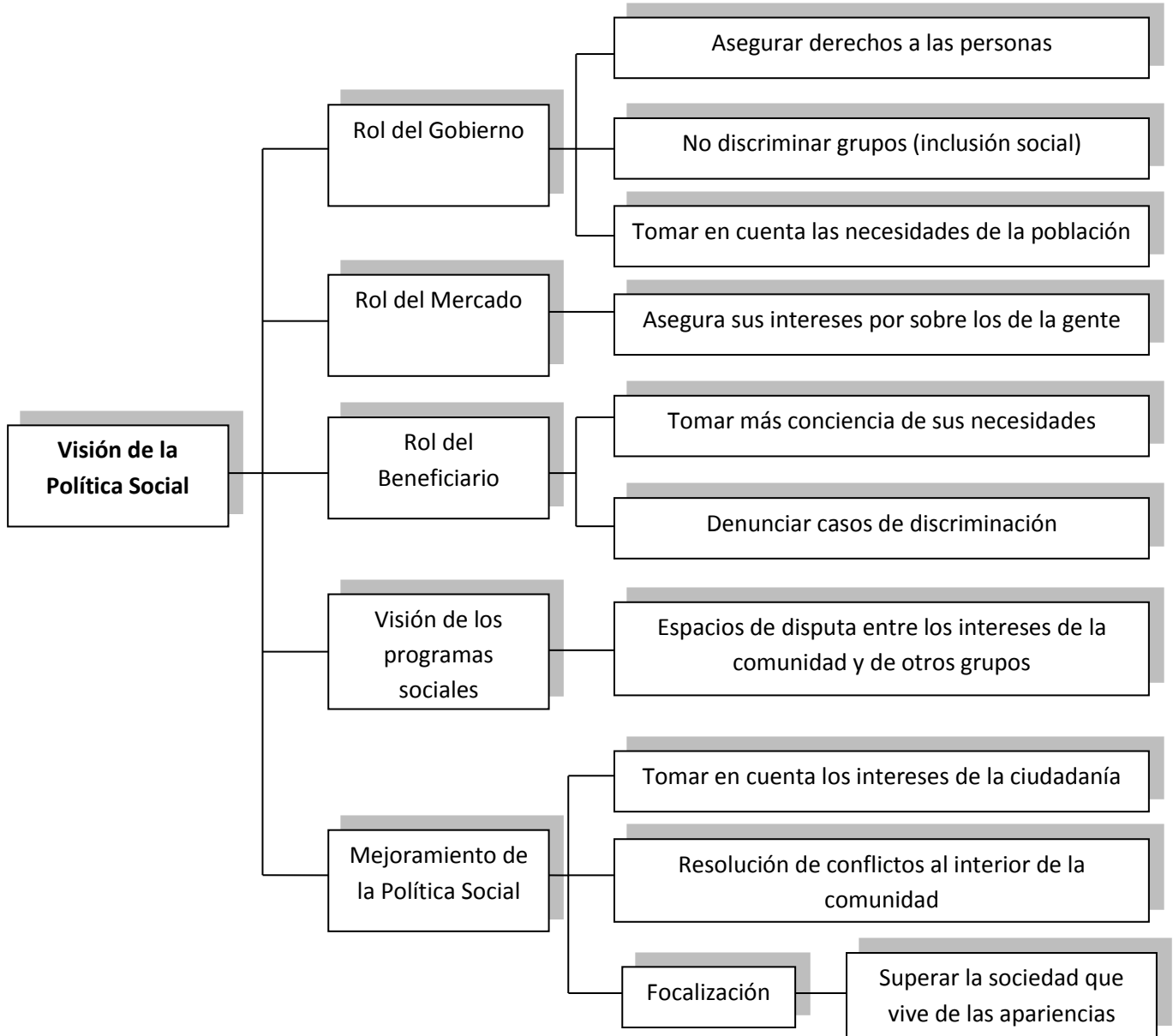
El papel del gobierno guarda relación con la inclusión social, ya sea de grupos determinados u organizaciones. Julio en ese ámbito alega discriminación hacia su condición de pensionado, *“de la salud, a los pensionados. Yo soy un pensionado y no me beneficia; no me ha beneficiado no sé por qué motivo, entonces yo ya noto discriminación, y para vencer esa discriminación yo tengo que estar en mi organización y poder denunciar y exigir que también podamos gozar de ese beneficio, y así casi, generalmente todos los subsidios, cierto, del Estado, están condicionados a requerimientos que se hacen en forma, yo creo consciente, que no va a hacer beneficio para la inmensa mayoría de la población. Estando en derecho a hacerlo”.* Debido al vínculo que se da entre los beneficiarios y el Gobierno, el beneficiario asume el rol de denunciar estas discriminaciones a través de la organización. Se rescata una visión de derechos que no son respondidos por parte del Gobierno, mostrando una tensión entre ambos actores.

Esta visión de derechos sobre la política social tiene una expresión alta en la visión de sociedad, en donde se reconocen los distintos intereses que se imbrican al asumir las políticas públicas, *“porque usted sabe, esto mismo de la educación, usted ve que se ponen en pugna intereses y no se les permite la solución a algo, que hoy día la inmensa mayoría de la población ha manifestado que debe ser, que es la igualdad, la gratuidad, y el fin al lucro de la educación, porque es un derecho que tiene cada, cada niño que nace en este país o en los países del mundo a que su Estado se preocupe de su educación, porque un individuo educado, formado, va ser un mejor aporte a la sociedad, sus expectativas de vida le van a dar un mayor sentido, un mayor sentido a su vida, y con ello un mejor aporte a esa sociedad que vive. Entonces eso es lo que limita, limita y cierto va*

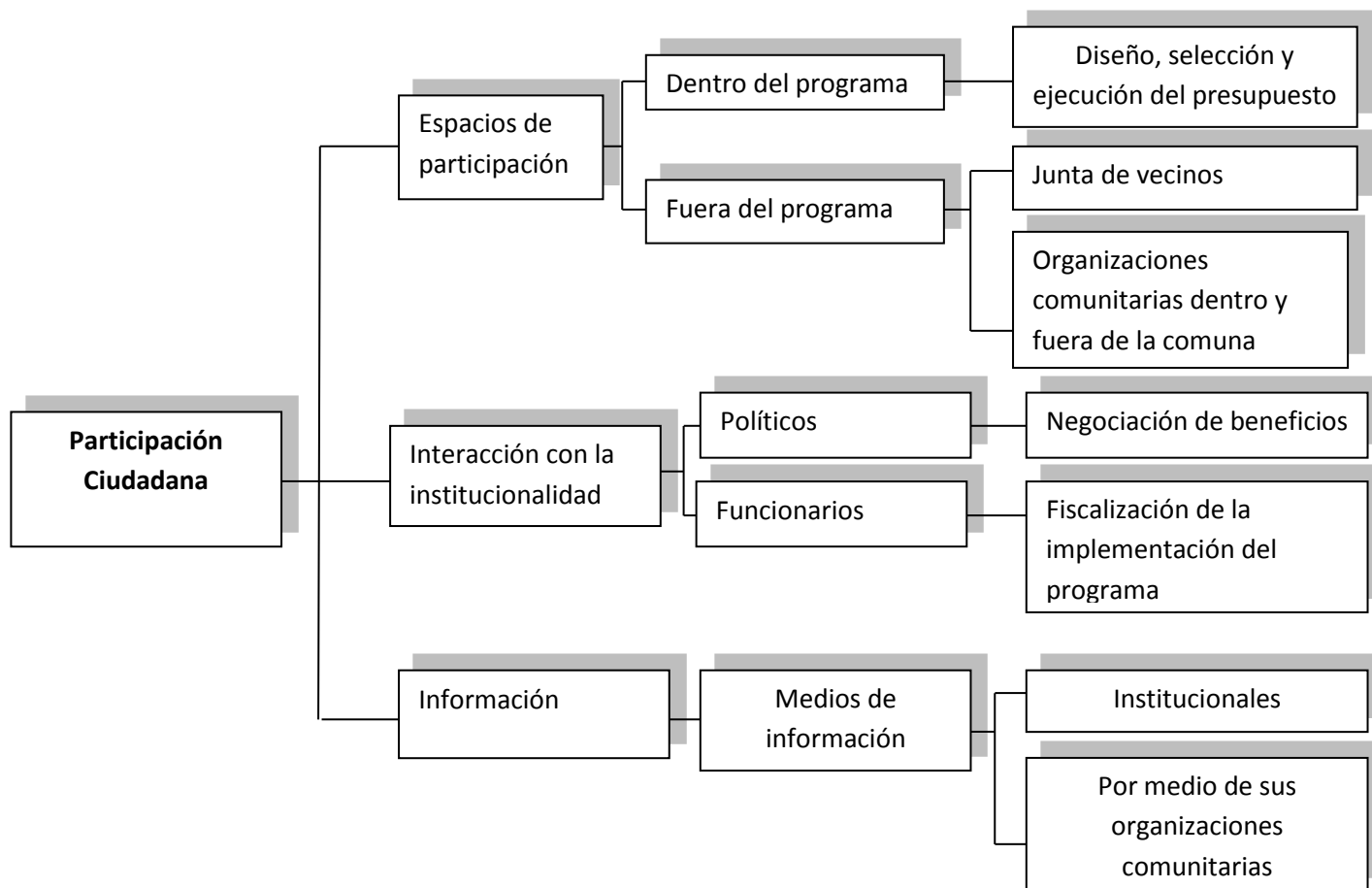
*generando, va generando beneficios formales y no reales” (Julio). El verdadero beneficio entonces, sería entregar derechos a la mayoría de las personas, y esos beneficios tienen que contribuir a un proyecto de sociedad mejor.*

*Respecto al futuro, Julio observa el proyecto de sociedad con mucha esperanza “mire, la verdad que se han ido un poco rompiendo los esquemas que este sistema, pero sin, este sistema ha impuesto, pero sin embargo igual la organización y la movilización de las organización, en propuesta, en demandas ha hecho necesario estos cambios, no ha sido producto de, del deseo, y yo le hablo desde que aquí se empezó a desarrollar una transición a la democracia, no ha sido producto del deseo o la intención de las autoridades, ha sido porque ha visto una organización social que hoy día se está movilizand, se está levantando con iniciativas y con propuestas cierto, que atiendan sus demandas y le den solución”.*

**Diagrama 12-Visión de la política social beneficiarios Presupuestos Participativos**



**Diagrama 13-Participación Ciudadana beneficiarios Presupuestos Participativos**



El relato de los beneficiarios del presupuesto participativo difiere de los tipos anteriores. Aparecen nuevas concepciones sobre la política social, el rol del beneficiario y la participación; además de un nuevo actor: el mercado.

Los beneficiarios de estos programas tienen una visión de derecho sobre los programas sociales, en donde lo importante es disputar los intereses de la ciudadanía a través de la participación y organización. En ese sentido se considera la política social como un espacio de conflicto, en donde se encuentran los intereses del mercado enfrentados a los de la sociedad civil. Desde ahí el rol del beneficiario debe ser más activo, a través del fomento de la organización y del reconocimiento de sus necesidades. Es por esto que, si

bien emerge del discurso el tema de la focalización, esta puede mejorarse en la medida en que las personas sean capaces de reconocer los problemas que las aquejan.

Por su parte, la participación ciudadana es alta, ya sea dentro como fuera del programa. Dentro, el presupuesto participativo contempla a los beneficiarios desde el diseño hasta la implementación, siendo su rol fundamental durante todo el ciclo de vida del programa. La información para estos beneficiarios no es un problema, teniendo comunicación con funcionarios como políticos.

**Tabla 8-Resumen codificación programas de desarrollo de capacidades y se inversión social**

Dimensión	Sub dimensión	Nodo	Sub Nodo
Visión de la Política Social	Rol del Gobierno	Apoyo a las iniciativas de la comunidad.	
		Asegurar derechos a las personas	
		No discriminar grupos (inclusión social)	
		Tomar en cuenta las necesidades de la población	
	Rol del Beneficiario	Autogestión de recursos	
		Levantamiento de iniciativas en su comunidad	
		Tomar más conciencia de sus necesidades	
		Denunciar casos de discriminación	
	Rol de intermediario	Responsable de la gestión de recursos	
		Entrega de información a beneficiarios	
	Rol del Mercado	Asegurar sus intereses por sobre los de la gente	
	Visión de los programas sociales	Son una respuesta a las necesidades de la comunidad	
		Espacios de disputa entre los intereses de la comunidad y de otros grupos	
	Mejoramiento de la Política Social	Incorporar al sector de San Luis a los programas de la municipalidad	
		Incorporar a grupos sociales, como los adultos	



		mayores		
		Escuchar la voz de las personas		
		Apoyo a las organizaciones sociales de la comuna		
		Focalización	Cambiar la forma de asignar puntaje	
Participación ciudadana	Espacios de Interacción	Dentro del programa	Creación y ejecución del fondo concursable	
			Diseño, selección y ejecución del presupuesto	
		Fuera del programa	Organizaciones sociales de la comuna	
			Junta de Vecinos	
			Organizaciones sociales fuera de la comuna	
		Interacción con la institucionalidad	Interacción con los políticos	Alcalde y concejales
	Negociación de los beneficios			
	Interacción con los funcionarios		Fiscalización durante la implementación	
	Información	Medios de información	Intermediación de iniciativas no municipales	
			A través de intermediarios y funcionarios	
				Por medio de organizaciones comunitarias

Los programas analizados de la tipología III presentan características diferentes a los anteriores. En ellos, la condición de participación es parte constitutiva del programa, por lo que tienen las dificultades de los otros tipos de programa. El beneficiario asume un rol activo en el diseño e implementación de este. No obstante, su interacción con funcionarios municipales y políticos también va a dar vida a nuevas formas de

clientelismo, específicamente en el programa de Fondos Concursables, en donde la obtención de beneficios pasa a través del intercambio de votos en algunos casos.

En términos de Arnstein, la participación ciudadana se desarrolla bajo características de tipo consultiva y propositiva, en donde según los marcos definidos por la municipalidad, los beneficiarios pueden crear sus propuestas. Además esta tipología tiene características de participación ejecutora, al apoyar con cofinanciamiento el proceso de implementación. El presupuesto participativo alcanza un nivel resolutorio, al poder votar por las propuestas a financiar.

La visión de política social es más amplia que los programas anteriores. Se observa una visión más cercana a la de derecho, en donde la inclusión social y el involucramiento de los actores es fundamental. Además, se observa el espacio de implementación de la política social como una tensión, en donde interactúan distintos actores movilizados a partir de sus intereses.

En resumen, y tomando en cuenta las características anteriores, se puede establecer que en la tipología 3 se desarrolla una **ciudadanía activa**, dentro de los marcos institucionales establecidos, pero con situaciones de clientelismo en el caso de los fondos concursables. La visión de la política social puede denominarse **transformadora**, en donde el tema de la inclusión social es fundamental, y se da cuenta de la tensión por el poder que existe dentro de la implementación del programa social.

## Programas de Emergencias

Los programas de emergencia seleccionados fueron la Emergencia Habitacional y la Caja de Alimentos. Ambos se gestionan a través del departamento de asistencia social del municipio. Se realizaron tres entrevistas en cada programa. La mayor dificultad se desarrolló en la caja de alimentos, por la delicada situación de salud que estaban padeciendo los entrevistados.

### Emergencia Habitacional

Roxana, Liliana e Sigrid son las entrevistadas de este programa de emergencia. Ellas recurrieron al municipio para la reparación de sus viviendas, ya que debido a los bajos ingresos que obtienen no pueden pagar esta reparación.

Las entrevistadas de emergencia habitacional presentan mayor disconformidad respecto a la labor del municipio y de la ayuda misma, la cual de por sí no entrega todo el material que ellas requieren para la reparación de sus viviendas. La información, más que nunca es una tarea pendiente. Roxana por ejemplo, se informó de la existencia del beneficio a través de las personas que trabajan con ella como coleras en la feria, teniendo casi nula comunicación con la municipalidad antes de acceder al beneficio.

Liliana siente lo mismo, *“nunca nadie me había dicho que esto, hasta que un día yo fui a la asistente social, que me va a disculpar, pero lo que pasa es que no me gusta, yo cada vez que voy a la muni cuando yo necesito algo, yo, yo, pero es que acá no atienden como arriba, arriba usted consigue más que acá”*. En el trato también Sigrid hace una fuerte crítica *“la asistente trata como con mucha bajeza (...) yo le mandé un mail también, le puse yo que lamentaba mucho que la mentalidad de la persona, que había estudiado para ayudar a sus semejantes, se convirtiera en una piedra tan insensible que realmente le da pena, a la Municipalidad, y también le coloqué, le puse que por favor, si ya no se sentía capacitada, y que ya los problemas personales no le hacían mella en su ser, que dejara el puesto libre a una persona joven que sí pudiera hacer y desarrollarlo como corresponde”*. Y esto no solo lo plantea Liliana a nivel de la asistencia social, sino también en el Centro de Salud Familiar *“¿cuál es mi pataleo?, que si yo llego cinco minutos atrasada, “ah, es que llegó atrasada, a ver si es que la quiere atender el doctor”, pero uno, cuando uno las*

*está esperando a ellas, que la atiendan cuando se cabrean de esperar leseras, uno puede esperar". Se encuentra entonces una mala información, comunicación y relación con la municipalidad, expresada a través de la interacción con los funcionarios.*

La relación con los políticos tampoco es buena. Liliana por ejemplo, cree que existe discriminación por parte de la municipalidad hacia el sector en que ella vive, y que se ha privilegiado el sector más próximo, territorialmente a la alcaldía. Por lo mismo, decidió escribir una carta al alcalde planteándole que era injusta la situación. La señora Sigrid también comparte esa opinión *"porque son muy chantas, bueno, a mi hija la favorecieron para un bingo cuando fue el tema de su casa, pero yo cuando necesité, le mandé correos a Madrid, le mandé correos a cualquier, y todos hacen caso omiso. Aquí, tienen que ser amigos de los concejales, y yo te lo digo con base, te lo puedo decir delante de los concejales, hay que ser amigos, para ver cómo pueden ayudar ellos",* pero cuando necesita recurre a ellos para otro tipo de cosas *"Yo estuve el caso acá al frente, le hicieron una bingo pa' la casa, el concejal se sacó los zapatos por Lamadrid, la ayudó, le hicieron tremendo bingo y ellos se confiesan amigos de él. Yo no tengo amigos concejales, tengo conocidos concejales, de todos los partidos políticos, porque yo no voy profesando por nadie, pero la Isabel Plaza, buena persona, en el tiempo que estaba ahí, y ahora que he hablado con el Lautaro Huanca, pero no onda política, sino que hora que me ayude con los niños".* Roxana ve esto a nivel de gobierno central *"yo creo que aquí, no sé si decir que tiene que ver todo este asunto el gobierno pienso yo, arreglar el país el gobierno, porque el gobierno tiene que ver todo lo que es la salud, educación que es lo mínimo. Y no tenemos ningún, y prácticamente no tenemos ninguna ayuda, en el consultorio nada, si es pesimamente malo"; "porque yo tengo entendido que hay muchas cosas que hay que ver acá en lo que es la salud, está mala. Está muy mala, está pesimamente mala. Los pobres no tenemos el beneficio de nada, lamentablemente"; "si el problema es que el (alcalde) no hace na por la comuna, por lo menos por aquí por Las Torres que es grande, aquí somos tres (3) Torres, es pocazo lo que el alcalde hace, como que no nos pescan".* La sensación de abandono y angustia que manifiestan las entrevistadas en sus relatos da cuenta que visibilizan a los políticos como actores responsables de la política social. Sus situaciones personales y el no sentirse escuchadas por parte de la municipalidad hace que su visión sea negativas hacia esta labor.

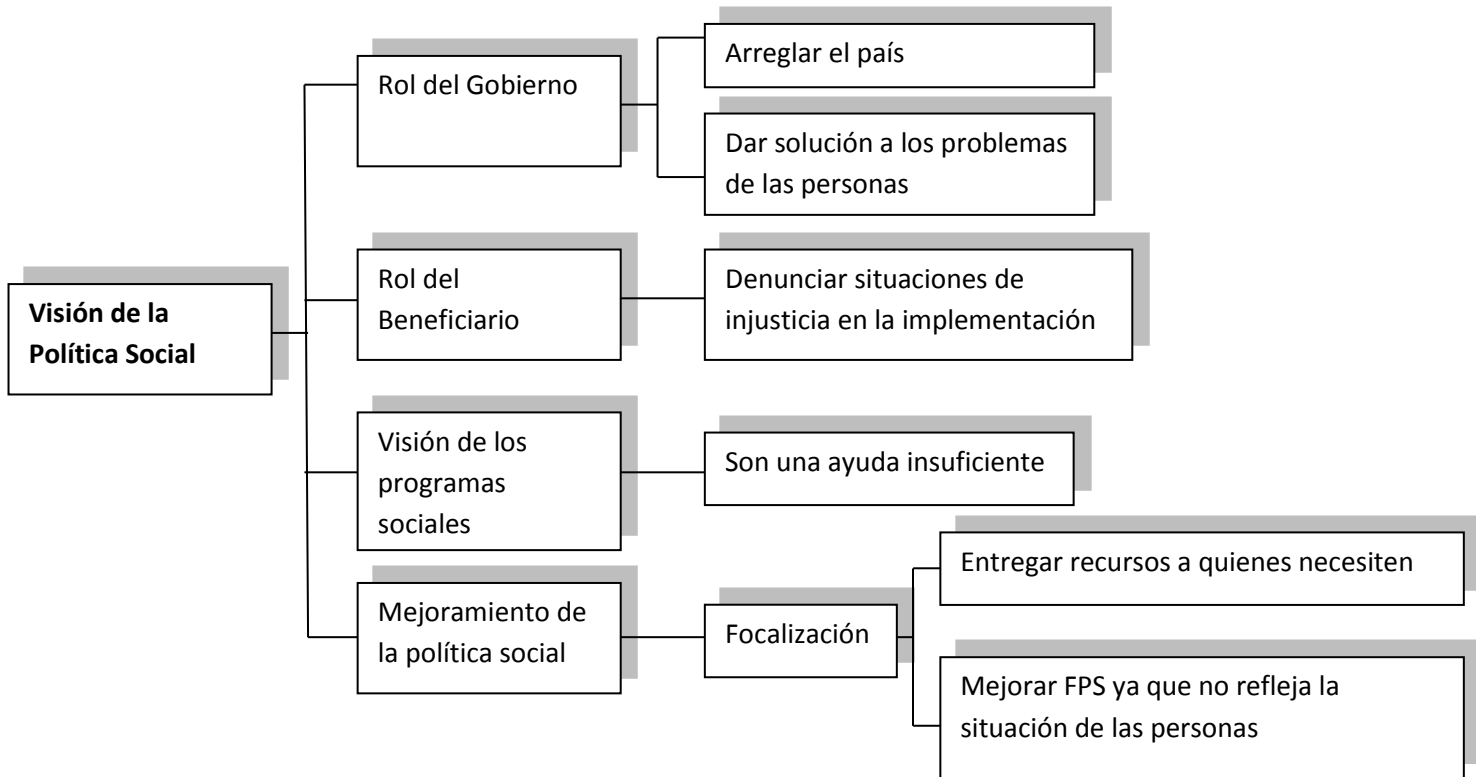
El mejoramiento de la política social también pasa por la focalización, aparece como un tema relevante en las entrevistas. Ellas son beneficiarias, pero plantean inconsistencias entre quienes necesitan y quienes reciben. *“Y siempre he reclamado lo mismo, que por qué ellos, por qué, porque yo me doy cuenta de que hay gente que no tiene necesidad, que no tiene necesidad y está metido en el proyecto Puente, en el Chile Solidario, recibe cualquier ayuda de la municipalidad . Yo, imagínese que me he inscrito, sin mentirle que todos los años voy y me inscribo a la cuestión del FOSIS, yo necesito trabajar, yo necesito aportar algo, nosotros hoy día aquí, las cosas no se comen, porque todo lo que hemos tenido, hemos tenido de cuando él trabajaba y ganaba, ahora no po, ahora mi marido trabaja ayudando en la feria, no puede ganárselo de otra manera, yo no puedo trabajar porque yo tengo artrosis, entonces, aparte que tengo depresión, me dan crisis de pánico, tengo un tratamiento” (Liliana).* La ficha de protección social aparece como un elemento negativo en esta asignación *“Envían a ver la casa, a verificar en qué forma tú vives, y falta que se metan debajo de las camas a ver qué hay debajo de las camas, yo no tengo na’ porque paso trapero, mantengo limpio. Entonces, yo encuentro que eso es una humillación para la persona, porque yo creo que si uno va a solicitar algo, fíjate que yo creo que es más fácil dar que pedir (...) tal vez cosas que tengo de muchos años de cuando yo llegué aquí, no me puedo comer el comedor, mi cocina tú la veís, llega a brillar mi cocina pero tiene más de treinta años” (Liliana).* El reclamo está dado a los criterios de medición y a lo dificultoso que es este proceso. La paradoja en el ámbito de la focalización está por un lado en tener criterios de asignación de beneficios, mientras que por otra parte estos criterios no estarían reflejando la realidad de las personas, ya que le otorga beneficios a quien no los necesita, y quienes sí necesitan no son beneficiados, ¿dónde está el límite?

El mejoramiento de la política social también pasa por atender las muchas necesidades persistentes en las beneficiadas, *“me gustaría mucho sí que se me ayudara económicamente en plata, porque lo que yo gano en la feria no me da ni pal pan (...) tengo sesenta y tres años cumplidos, dónde voy a trabajar, estoy enferma, tengo problemas a mis riñones, mis huesos que me duele todo, todo de este de aquí p acá. Paso con antiinflamatorio, así paso mi tiempo” (Roxana).* Sigrid es más fuerte en ese aspecto *“Y mi leche, mi leche también me la dieron una sola vez, y los remedios es una bagatela ahí, por el asunto de que la asistente social”* Ella, a diferencia de Roxana plantea este tema como un derecho.

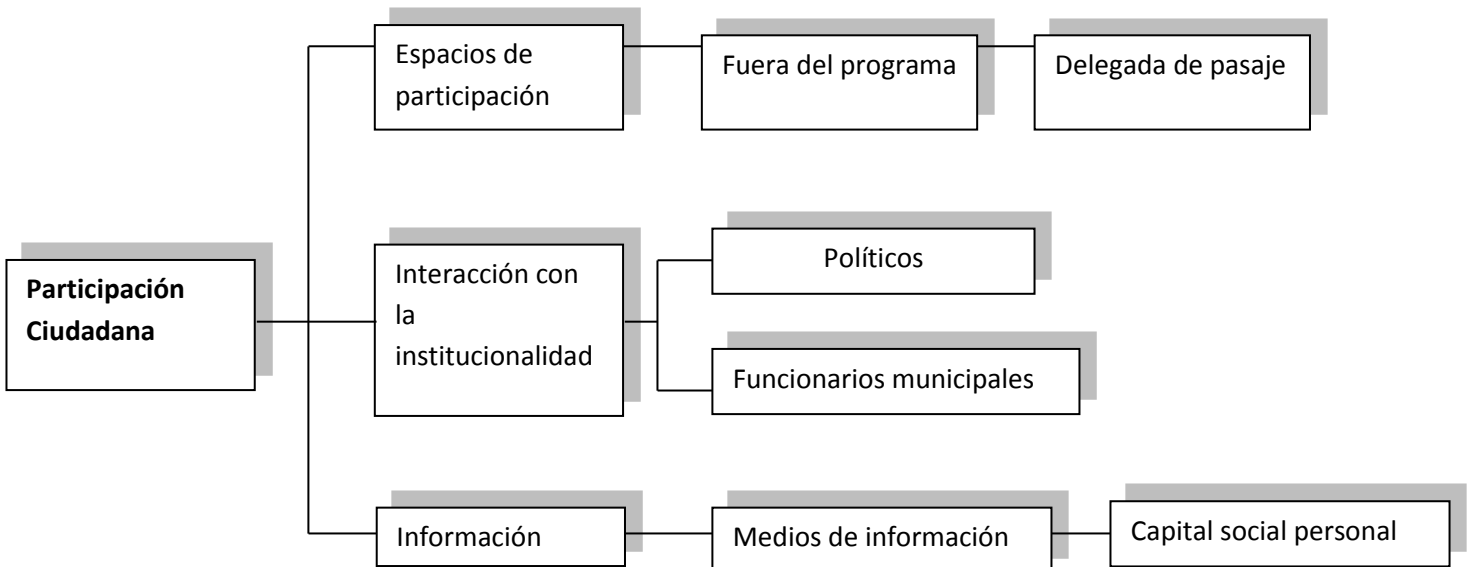
En cuanto a la participación, Sigrid es la única que participa en su comunidad. Ella es encargada de su pasaje, pero no tiene un cargo oficial. *“Aquí yo me levanté sola como dirigente, porque esta población está hundida, y si tú hijita caminaras, porque tú dime lo que tenemos, mira los avances, mira la plaza, dime si está sucia, sale mirar el pasaje, mira tú si están sucios los pasajes, nosotros desde aquí, desde aquí desde la Avenida las Torres, hasta la cancha, que está la cancha”*; *“terminando esto, hay una botillería en esta hilera, solamente hasta ahí nosotros llevamos a levantar la población, porque de ahí pa’ allá no se puede vivir con la gente, porque una cosa es ser pobre y una cosa es ser sucio. Mira, yo no tengo mis cosas buenas, mira mis sillones, están hechos tira y todo, pero yo tengo limpio”*. Además, trabaja en la mesa barrial del consultorio. Esta participación se da fuera del ámbito de la ayuda de emergencia.

El rol en la comunidad que asume Sigrid también lo expresa en la denuncia que lleva a cabo, en la exigencia de sus derechos *“Yo soy tarro, yo soy la persona que yo no me como los pernos, ni los guardo en la boca, no ofendiendo, pero sí directamente. Al alcalde le mandé una carta, le dije “usted lo único que hace es andar plantando árboles, péguese una vuelta a la municipalidad, venga a la población San Luis para ver cómo trabajan, y si quiere lleve la pala y ponga otro arbolito”*.

**Diagrama 14-Visión de la política social beneficiarios Emergencia Habitacional**



**Diagrama 15-Participación Ciudadana beneficiarios Emergencia Habitacional**



Las beneficiarias del programa Techumbre presentan una visión de la política social similar al tipo I, ya que se observa un Gobierno protector, el cual debe apoyar las carencias que presentan las personas. El rol del beneficiario es activo, éste se encarga de denunciar aquellas situaciones de injusticias que se observan durante la implementación. Se reconocen insuficiencias en los programas sociales, al no responder a las problemáticas que afectan a las personas. Pasa lo mismo con la focalización como forma de mejorar la asignación de beneficios, porque los instrumentos de medición no reflejan la situación real de las personas.

En cuanto a la participación, esta es inexistente dentro del programa y una sola beneficiaria asume un rol en su pasaje fuera de la implementación. La información que tienen sobre los beneficios sociales proviene principalmente de su capital social personal, y a pesar de que existe interacción con políticos y funcionarios municipales, la percepción hacia estos es negativa.



## Caja de Alimentos

Los entrevistados del programa de emergencia alimentaria son casos críticos. Alejandro es un anciano de 81 años que tiene problemas para desplazarse y vive sólo de la pensión básica asistencial. Sindy y Eduardo son jóvenes y cada uno tiene un hijo. Ambos presentan un cáncer, lo que los ha llevado a estar en una situación complicada, al no poder trabajar. De ahí tuvieron que acercarse a la municipalidad para solicitar ayuda *“yo me acerqué a la municipalidad, porque yo trabajaba bien, yo era maestro soldador, soy maestro soldador. Sin contrato, siempre he trabajado en ese sentido subcontratista, le trabajo a trato a la gente. Yo de un día pa otro empecé a enfermarme, empecé a sentirme mal, ya la rutina que era muy larga, porque me iba a trabajar temprano, después llegaba de la pega, me iba al colegio” (Eduardo)*. Él tiene una opinión positiva hacia la municipalidad, ya que se ha sentido apoyado en su enfermedad. Asimismo, lo han ayudado a postular a otros beneficios, como la inclusión en el programa FOSIS *“ya claro, nos van a enseñar cómo llevar un negocio y ella nos dijo “van a ir a reuniones, todo, mientras yo les pueda ayudar con la mercadería y todo. Pero la idea es que ustedes vayan a las reuniones y todo, porque después postulan a un fondo, a un proyecto donde les dan, no sé po, ustedes que venden completos, les pueden dar una freidora o cosas, o plata, o mercadería para que ustedes inviertan, y puedan seguir con eso. Entonces dijo, la idea es que después se, ustedes con todo esto se superen y vayan ya después solitos puedan verse, progresen”*. Alejandro por su parte tiene una buena opinión sobre la municipalidad, reconoce que lo han ayudado mucho, pero le da vergüenza pedir ayuda *“soy muy, como se dice, muy egoísta en ese sentido. No me gusta estar pidiendo”*.

Sindy tiene una opinión divergente hacia la municipalidad. Ella cree que primero solucionan los problemas de otro sector de Peñalolén “allá arriba” antes que los problemas de su comunidad; *“yo pienso que de ahí se arreglan primero los que están del otro lado. Y después yo pienso que sacan los de acá. Así como lentamente”*. La visión de Sindy se encuentra por el lado de la postergación de gente dentro de lo que es la política social, más que de la exclusión misma.

La información se presenta como un problema, todos reconocen que falta mayor difusión, *“yo creo que, por último un buen diario, porque ahora tenemos diario en Peñalolén. De repente en ese diario debería venir cosas más informativas” (Eduardo)*. Asimismo, el

joven considera que las asistentes sociales tampoco entregan mucha información. Alejandro se informó por la caja de mercadería a través de una vecina, y Sindy también converge en este punto *“comunicación, falta de información. Que entreguen, no sé, por último folleto, lo que... Claro, porque te entregan un folleto que dice, las cosas que tú tienes que... tú puedes postular a subsidio familiar por discapacidad mental, por esto, por esto otro. Pero no te dice: “mira, hay esto, esto, esto. Te podemos ayudar en esto, esto, esto”. ¡Un folleto por último!”*. El mejoramiento de la política social tendría como primer paso que informar a las personas.

Otro elemento para mejorar la política social se encuentra el ampliar la caja de alimentos. A Sindy le dura una semana, Eduardo la complementa con otros beneficios sociales, como la tarjeta de alimentación que recibe su pareja por ser estudiante. A Alejandro le alcanza para poder vivir el mes, ya que es una persona sola. Sin embargo, todos coinciden en que hace falta un alimento esencial: la leche.

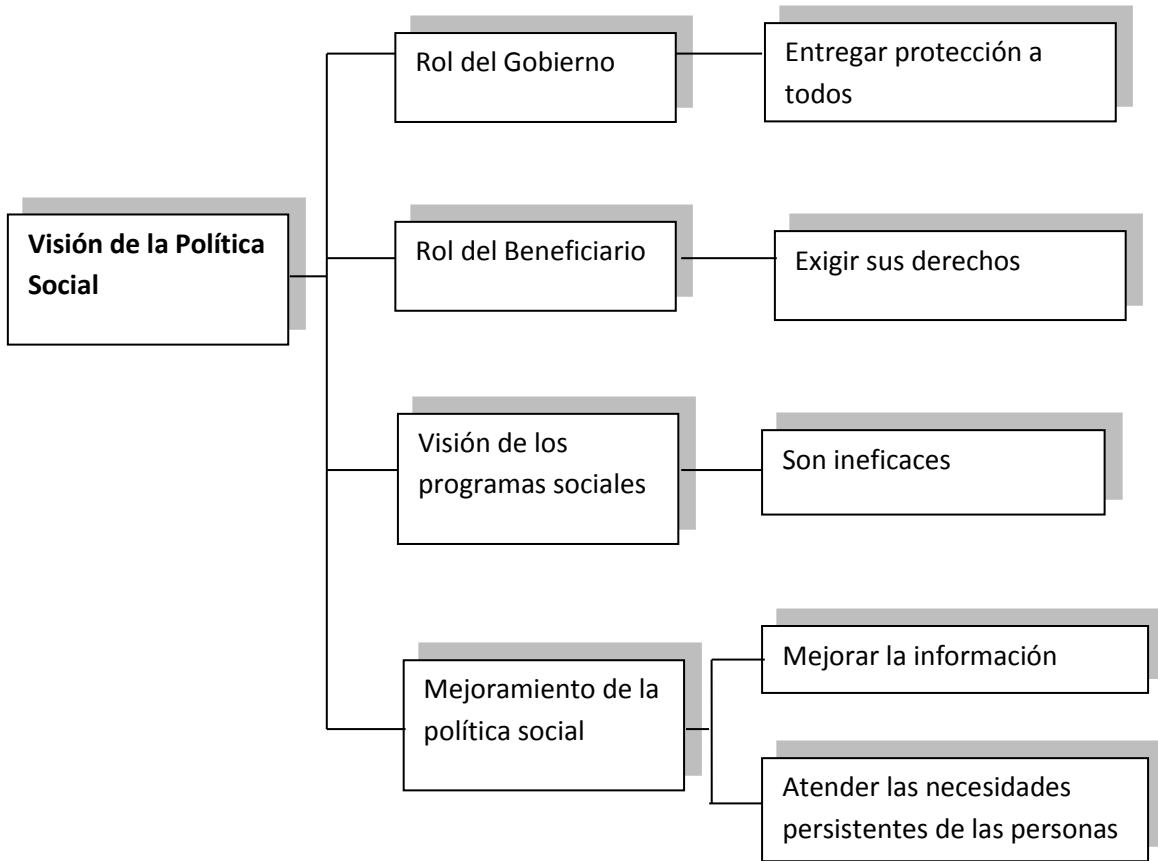
En cuanto a la participación, si bien ésta ha estado presente la vida de Eduardo y Alejandro, no se encuentra en la actualidad. Sindy por su parte no participa de ninguna instancia, ni siquiera se relaciona con sus vecinos. Eduardo, por ejemplo, estuvo en un comité de allegados *“lo que pasa es que nosotros estuvimos en un comité, pero el problema es que el comité tiene que buscar el terreno, y es un poco complicado entrar a otras comunas, a buscar terreno porque ahí hay como sus problemas. Y acá en Peñalolén no hay terrenos para casa”*. Alejandro por su parte fue dirigente poblacional en los años '80, donde asumía el papel de *“ver lo que le faltaba a la gente, y la gente me apoyaba. Ayudé mucho a la población Las Torres cuando recién fue formándose”*.

Junto con el mejoramiento de la información y comunicación con el municipio, el mejorar el beneficio está dado en el aumento de cantidad y en la incorporación de leche. Eduardo en el ámbito del mejoramiento, da cuenta de una visión de derecho sobre la política social *“es lo mismo cuando uno se desafilia de algo, te dicen “tiene que traer esto, esto y esto”, y cuando estay así todo un papeleo inmenso y llegay y te falta este papel y tienen que ir. Después volvi, y después te dicen “te falta este otro papel”. Entonces uno les dice “pero porqué no me escribís todo en un papel, lo que tengo que traerte”, yo le digo “a mí no me gusta verte la cara a ti”, así les digo, me ha pasado, “o crees que soy muy bonito pa irte a*

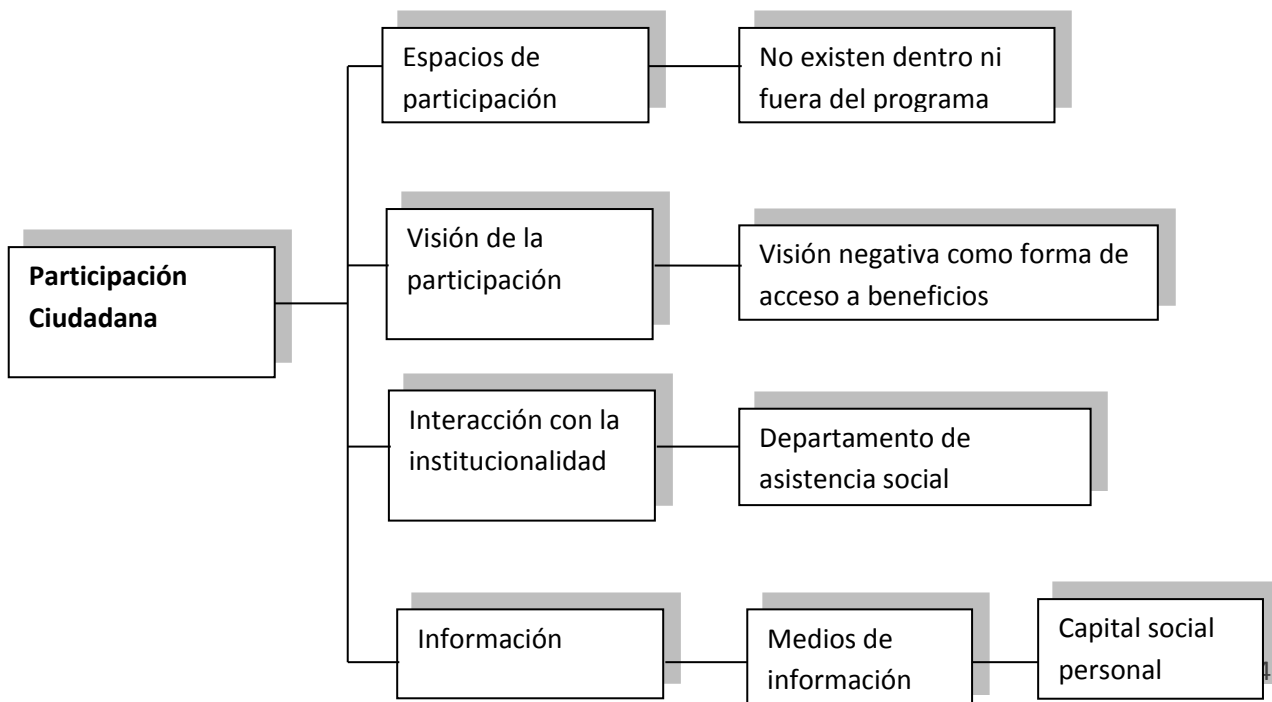
*visitar todos los días". Más encima yo enfermo así, iba, me subía al metro, empezaba a desesperarme, me hacía mal"; "pero ellas podrían igual como no sé, tener un poquito más de información y decir "mira, tú voy a recursos humanos y lo más probable que te pidan tal y tal documento, así es que trata de llevarlo", porque si no uno llega allá y "¿trajeron esto?"-"no", ya tienen que volver a ir". "igual hubo un periodo que fue fuerte aquí en Chile. Entonces la gente como que igual quedó marcá, como que igual tu papá marcaba a tu hijo, de que te cuidaba, de que no aleguis tanto. No, nosotros sabemos que hay que alegar y toda la cuestión, tenemos derechos po, como cualquiera y hay que hacerlos valer". Estos derechos se ven entorpecidos por la deficiente gestión que se hace de los beneficios en la municipalidad.*

Sindy agrega que tiene que aumentar la velocidad de la entrega, sobre todo pensando en las situaciones de urgencia que viven algunas familias. Además, tiene la sensación que se hace nada *"claro, pero nada, nada de nada. Entonces, yo pienso que quieren una cosa, quieren eliminar las drogas, quieren eliminar esto, pero qué hacen por eso, qué hacen por los niños, qué hacen por los jóvenes. Los jóvenes, claro, se van al otro lado. Se van a otros lados donde hay abundancia en drogas, donde no tienen a sus papás cerca, van para allá. Los amigos, la junta de allá del lado de Las Torres, de todos esos lados. Claro, los ayudan porque allá está en foco de la droga, pero y... desprotegen al resto".* Además plantea la necesidad de incorporar a más personal para atender a estas personas.

**Diagrama 16-Visión de la política social beneficiarios Caja de Alimentos**



**Diagrama 17-Participación Ciudadana beneficiarios Caja de Alimentos**



Al igual que el programa Techumbre, los beneficiarios de la Caja de Alimentos no tienen instancias de participación dentro del programa. Fuera de este, se hace aún más difícil ante sus situaciones específicas (problemas de salud, avanzada edad). Como tal, la participación no se reconoce como un valor ni un medio para la obtención de beneficios. La visión hacia el departamento de asistencia social es positiva, ya que se sienten apoyados por los funcionarios del municipio.

La visión de la política social deviene en un gobierno protector, en donde el beneficiario asume un rol activo en la exigencia de sus derechos. Se reconoce que para el mejoramiento de la política social debe existir más información disponible a las personas, así como atender los problemas existentes e incorporar más recursos humanos que atiendan las demandas de la población.

Tabla 9-Resumen codificación programas de emergencias

Dimensión	Sub dimensión	Nodo	Sub Nodo
Visión de la política social	Rol del Gobierno	Arreglar el país	
		Dar solución a los problemas que presentan las personas.	
		Entregar protección a todos	
	Rol del Beneficiario	Denunciar situaciones de injusticia en la implementación	
		Exigir sus derechos	
	Visión del programa en que participar	Ayuda insuficiente	
		Son ineficaces	
	Mejoramiento de la Política Social	Mejorar la información	
		Atender las necesidades persistentes de las personas	
		Focalización	Entregar recursos a quienes lo necesitan Mejorar la FPS ya que no refleja la situación de las personas.
	Participación ciudadana	Espacios de Participación	Fuera del programa
Interacción con la institucionalidad		Políticos	
		Funcionarios Municipales	
Información	Medios de información	A través de su capital social personal	

Los beneficiarios de los programas de emergencias presentan una visión y participación homogénea en los dos programas analizados. La única diferencia está en la Caja de Alimentos, donde los beneficiarios no visualizan de manera positiva el participar de los programas en que son beneficiados. Por su parte, la visión hacia la política social es de un gobierno que tiene que apoyar a las personas en sus necesidades, entregando protección. Se reconocen las falencias actuales en la asignación de beneficios, por lo que la mejora de la política social pasa por elementos como la información, focalización, la atención a las personas y la incorporación de mayor recurso humano encargado de la gestión de los programas.

En el ámbito de la participación entonces, es posible considerar que esta es inexistente dentro de los programas y que tampoco se considera relevante a la hora de acceder a los beneficios. No obstante, esta observación parece ser inconsistente al preguntárseles por el rol que deben asumir los beneficiarios en la implementación de los programas sociales. Acá el tema de la denuncia y la exigencia de derechos son fundamentales.

Por lo anterior, es posible establecer que la visión que tienen los beneficiarios del tipo 4 es **protectora**, en donde hay un escenario de necesidades que tienen que resolverse a través del quehacer de los programas sociales; mientras que la participación se remite a la denuncia, cercana a lo que es la manipulación en términos de Arnstein. No obstante, la ciudadanía se expresa en la detección de los problemas y no en la implementación, por lo que también es posible categorizarla de **ciudadanía pasiva**.

## A modo de cierre

### Reflexiones para dar cuenta de las hipótesis

Tomando en consideración los hallazgos expuestos, es posible responder a las hipótesis de investigación de la siguiente manera:

#### Hipótesis 1:

*La visión que presentan los beneficiarios de la política social es diferente según los tipos de programas de los cuales se benefician.*

En la primera hipótesis se plantea que los programas sociales son una relación entre el Estado y la sociedad civil, por lo cual el involucramiento que tengan las personas en estos también puede relacionarse con la visión sobre la política social.

A partir de la clasificación de los programas según sus condiciones de implementación, se da cuenta que tanto la programabilidad de las tareas como la interacción pueden relacionarse con las distintas formas de ver la política social. Esto, bajo la premisa de que los programas seleccionados cumplen con estas condiciones en la ejecución de los mismos.

**Tabla 10-Visiones de la política social según condiciones de implementación. San Luis de Macul, 2011**

	Homogeneidad de la tarea	Heterogeneidad de la tarea
Interacción nula o baja	1. Transferencia de bienes y recursos.  <i>Limitada-reproductora</i>	4. Prestaciones asistenciales y de emergencias.  <i>Protectora</i>
Interacción media o alta	2. Servicios sociales profesionales.  <i>Limitada-reproductora</i>	3. Servicios “humanos” de desarrollo de capacidades y de inversión social.  <i>Transformadora</i>



Es posible plantear que la hipótesis se cumple medianamente. Los tipos I y II dan cuenta de una visión limitada-reproductora, y en la práctica operan de manera similar. Se puede afirmar en ese sentido que, cuando la interacción se subordina a la programabilidad, esta interacción no se manifiesta como se espera durante la implementación. Tanto los programas Chile Crece Contigo y Puente generan mayor interacción con los funcionarios, contando con espacios de participación dentro de los mismos programas, esto en la práctica opera como si fuese una transferencia de recurso y no un servicio social profesional, debido principalmente a que no existen dentro de las mismas instancias de interacción mayor participación por parte de los beneficiarios. Ellos reciben orientación en cuanto a los beneficios (Puente), y atención médica especializada (Chile Crece Contigo). No obstante, al conversar durante las entrevistas, no valoran estas instancias como una forma de incidencia, sino como una ayuda dentro de lo que son los programas mismos.

Lo anterior es necesario verlo en el contexto exploratorio de este estudio, siendo un aspecto a considerar a la hora de diseñar, analizar, implementar y evaluar los programas con estas características. Aunque la consistencia o inconsistencia entre los diseños teóricos de los programas y la forma que estos asuman durante la implementación, es una especie de “caja negra” en donde no necesariamente es posible predecir resultados.

Respecto a los programas tipo III, estos asumen características únicas. La baja programabilidad de las tareas, en combinación con una alta interacción, favorece el mayor dinamismo entorno a la implementación del programa y la visión de la política social. Sumado a lo anterior, la existencia de intermediarios sociales y el rol dirigencial de estos da cuenta de una visión más amplia de lo que debe ser la política social, incluso como un proyecto de sociedad en el caso de los presupuestos participativos. Ahora bien, esta visión más amplia que aboga a la inclusión también tiene elementos de focalización, que se desarrollan en el sentido que las personas deben asumir su condición social, organizarse y actuar.

Finalmente, el tipo IV presenta una visión protectora. Ellos parten del diagnóstico que la política social no cubre todas las necesidades que tienen las personas. Desde ahí tienen varias críticas en ese aspecto. Sin embargo, las necesidades son persistentes y la política social debe operar con protección ante estas dificultades.

De lo anterior se deriva que efectivamente los beneficiarios de los programas sociales tienen visiones distintas de la política social, según los tipos de programas. Por lo tanto, es posible establecer que existe una relación entre las condiciones de implementación y el cómo observan la política social estos actores.

## **Hipótesis 2:**

*La participación ciudadana es mayor en aquellos programas sociales en los que hay más interacción y menor programabilidad (tipología 3), ya que en estos hay más instancias de decisión por parte de los beneficiarios en el transcurso de la implementación.*

El hecho que los programas sociales durante su implementación tengan una alta o baja interacción (mayor o menor posibilidad de involucramiento en la ejecución del programa), va a permitir dar cuenta sobre la participación ciudadana en estos.

Los tipos I y IV presentan una participación ciudadana baja, ya que no poseen espacios durante la implementación; teniendo además problemas con el piso mínimo para hablar de participación ciudadana: la información.

El tipo II si bien tiene una alta interacción, como se planteó anteriormente, ésta se supedita al funcionamiento del programa. Los canales de participación se encuentran restringidos a la ejecución de las tareas, no ofreciendo mayores instancias para que los beneficiarios se involucren mayormente en los espacios en los cuales participan. La ciudadanía se expresa de manera pasiva en estos programas.

El tipo III presenta una ciudadanía activa, la cual desde sus organizaciones se involucra en los proyectos a partir de su diseño hasta la ejecución de estos. Se reconoce en ese sentido el dinamismo de la implementación, la tensión, las racionalidades de los actores que operan en ésta, lo que en su conjunto va construyendo el programa. Dentro de esto, es posible establecer una multiplicidad de vinculaciones que pueden darse, como los rasgos clientelares en los fondos concursables, o el trabajo con organizaciones sociales e incidencia que se realiza en los presupuestos participativos. Estas formas de vincularse obedecen a fines estratégicos: la obtención de los beneficios de manera efectiva.

Los programas de servicios humanos de desarrollo de capacidades y de inversión social son un paradigma en cuanto a la participación ciudadana. En este tipo de programas hay un potencial para trabajar el tema de la participación, porque además hay condiciones

favorables para esta: organización, autogestión, intermediarios, capacidades de movilización de recursos, entre otras. Es por lo anterior que, una apuesta de mejoramiento de gestión en los programas sociales es la mejor instalación de estas iniciativas, las que existen en Peñalolén, pero no se dan en todas las comunas.

## Conclusiones relevantes

Al investigar la participación ciudadana y la visión de la política social según los beneficiarios de los programas en estudio, es posible dar cuenta de una variedad de resultados, esperados y no esperados, así como reflexiones de carácter teórico y metodológico del quehacer investigativo.

En primer lugar, cabe señalar las dificultades metodológicas que se desarrollan cuando se estudia la implementación de los programas sociales, ya que al seleccionar los programas para el estudio, estos se leen a partir de sus diseños y no es posible contrastar de manera empírica si cumplen (o no) las condiciones de implementación (naturaleza de la tarea e interacción). Es por esto, que en el caso de los servicios sociales profesionales, los programas seleccionados no desarrollan la interacción que se espera de manera teórica, a través de sus canales de participación, operando, según los entrevistados, de manera similar que las transferencias de recursos.

Otra dificultad metodológica se encuentra en el acceso a los beneficiarios. Si bien se siguió tres mecanismos distintos de búsqueda (municipalidad, sistema de bola de nieve y presencia en el Centro de Salud Familiar), hay otros muchos factores que inciden en terreno a la hora de llegar a los entrevistados. Ejemplo de aquello es la situación de embarazo de las entrevistadas del programa Chile Crece Contigo, o los problemas de salud que presentaban aquellos pertenecientes al programa de Caja de Alimentación. Esta dificultad se enfrentó en algunos casos con el apoyo de la gente del departamento de asistencia social, pero en Chile Crece Contigo sólo se pudo realizar el mínimo de entrevistas.

Además, este estudio intentó dar cuenta de las diferencias entre distintos programas sociales a partir de una tipología establecida. Sin embargo, la manera de operar de los distintos programas sociales es parcelada, es decir, se desarrollan desde distintos

espacios y muchas veces carecen de integralidad las distintas ayudas que reciben las personas, por lo que una persona puede estar al mismo tiempo vinculada a distintos tipos de programas. Entonces entrevistarlos a partir de un programa social es dificultoso, ya que se evidenció en terreno que ellos además reciben otro tipo de ayuda de parte de la municipalidad como de otras instituciones gubernamentales. La mayoría de las personas que entrevistamos en los programas SUF, Puente, Chile y Crece Contigo estaban además trabajando en la postulación a vivienda. No obstante, tomando en cuenta esta dificultad y debilidad del estudio, durante el proceso de entrevista se intentó enfocar el relato al programa por el cual fueron contactados.

Tomando en cuenta lo anterior, una vez que se asume la dificultad, dentro del proceso de entrevistado emergen temas transversales y temas específicos de cada tipología.

Dentro de los temas transversales de mayor relevancia se encuentra la información y la focalización. En cuanto a la información ésta se presenta como una carencia latente en todas los tipos de programas (excepto el tipo III), ya que los entrevistados plantean que no reciben información clara de parte del municipio para atender sus necesidades; derivando esta problemática en una negativa visión hacia la institucionalidad y en una limitación de la participación dentro de lo que es la política social. La información, como base para participación ciudadana, es una debilidad que debe ser mejorada en la transversalidad de la política social.

Por su parte, la focalización aparece como un elemento que ayuda a hacer más eficientes los recursos y dar respuesta a quienes realmente necesitan los beneficios sociales. Para los beneficiarios es una herramienta importante, ya que la mayor crítica que realizan a la ficha de protección social es el no dar cuenta de las necesidades que tienen y la facilidad que tienen algunos beneficiarios para manipular su situación y recibir beneficios que “no merecen”. Desde ahí que los elementos técnicos de la política pública chilena no encuentran cabida en los beneficiarios, aunque se comparte la postura de que no todos deben recibir los beneficios, quedando fuera las visiones universalistas y de derechos que pueda tener la política social.

La focalización además se entiende como focalización hacia las personas, en donde hay recursos que son limitados y los beneficiarios deben competir por estos. Los juegos de honestidad y deshonestidad generan un clima de desconfianza hacia el proceso de encuestaje y entre las propias personas. El que tengan que competir las “necesidades” trae consecuencias negativas si los programas sociales quieren incentivar la participación como herramienta de gestión de estos. Ocampo en ese sentido plantea que la visión estratégica de la política social se pierde en la medida en que se coloca el énfasis en los instrumentos y se dejen de lado los principios orientadores de ésta (Ocampo, 2008). La apuesta del actor en este ámbito es que la focalización sea un complemento a la política social de carácter universalista, lo cual debe traer consigo cambios en la estructura tributaria del país.

El carácter de la política social (universalista-focalizada), es una nueva dimensión de análisis. En este estudio se trabajó sobre la visión de la política social, con el surgimiento de la focalización como una problemática relevante en este aspecto. Para continuar con nuevos estudios que recojan la mirada de los actores partícipes de los programas sociales, es recomendable indagar en estos aspectos. La crítica hacia los instrumentos se encuentra de parte de las personas, pero el plantear un carácter universal es una discusión a nivel país.

En cuanto a los aspectos más específicos del estudio, dentro de las conclusiones se destaca los programas del tipo III en el tema de la construcción de ciudadanía y en la visión que se posee de la política social, la cual es mayormente inclusiva y apunta a un proyecto de sociedad más global. Esta mirada se entiende por la condición de dirigentes de algunos entrevistados y por el mayor involucramiento que éstos poseen en su comunidad, las organizaciones de las que son parte y el rol que asumen dentro de los programas en que son beneficiarios.

A partir de la reflexión en torno a lo positivo que resulta la implementación de los programas de desarrollo de capacidades y de inversión social, cabe preguntarse la manera en que estas prácticas pueden integrarse a los demás programas sociales. Se sabe que tanto la política social como los programas responden a contextos históricos específicos, y que muchas de las acciones que lleva el gobierno son temporal y

económicamente limitadas, en el sentido de que hay problemáticas, como bien lo son las emergencias, que no generan un lazo permanente entre los beneficiarios y la institucionalidad, por lo que la política social, en dichos casos no necesitaría esta participación de las personas para su funcionamiento.

Dentro de las formas de entender la política social, los tipos de programas analizados se encuentran más cercanos a lo que es propio de un Estado Liberal, en términos de Esping Andersen, en donde lo que se asegura es un mínimo de protección a la población con bajos estándares de igualdad. Ahora bien, a diferencia de lo planteado por E. Andersen, el mercado no es reconocido en el relato de los entrevistados, sólo en el caso del programa Presupuestos Participativos, en donde se da cuenta de otros intereses dentro de la política social. A partir de esto, se comparte el fin limitado de la política social, pero se le entrega un rol preponderante al gobierno a la hora de tratar estos problemas, invisibilizando al mercado e incluso al “tercer sector” en esta materia.

A partir de lo anterior, se observa que de parte de los beneficiarios no se reflejan estos “tipos” de formas de entender la política social. Es importante considerar que estos hallazgos no necesariamente se deben tomar como inconsistentes en cuanto a la discusión teórica, sino que más bien acercan los fenómenos al campo de las visiones de las personas, más allá de los indicadores con los que trabajó E. Andersen en la construcción de los tipos y las adecuaciones al contexto latinoamericano.

En Chile se plantea que la política social se desarrolla de una forma cercana a lo que es el Estado Liberal. No obstante, las personas que participan de los programas sociales no lo perciben de esa manera. Las personas y el mercado en la política social puede ser fuente de futuras investigaciones en la materia.

Siguiendo las conceptualizaciones de Fleury sobre la política social, los entrevistados se acercan más a las conceptualizaciones operacionales, en donde el énfasis se coloca en los instrumentos y mecanismos para alcanzar fines determinados. El reclamo de la focalización pasa por esto, pero también da cuenta de una conceptualización relacional, en donde se produce una disputa por los aprovechados/necesitados de unos recursos limitados.

En el caso del tipo III, específicamente en el programa de Presupuesto Participativo se ve una conceptualización finalista de la política social, en donde hay un deber ser y una responsabilidad del Estado y los ciudadanos para alcanzar un fin que es compartido socialmente. Esto se realiza principalmente a través de la organización y discusión, dando cuenta de las tensiones existentes en la política social.

En cuanto a la participación ciudadana en los tipos de programas analizados, cabe recordar que Lahera planteaba en la discusión teórica la existencia de elementos que complejizan la participación (número de personas que participan, cercanía con la autoridad, temas de política pública, etc.), lo que queda evidenciado en los discursos de los beneficiarios. En aquellos programas en los que hay menor interacción (Tipo I y Tipo IV), la participación de los beneficiarios es menor, dificultando el acceso a los beneficios. Asimismo, en el caso del programa de fondos concursables, la clientelización del apoyo a las organizaciones sociales también devela que la manera en que se obtienen los fondos no responden a buenas prácticas de participación.

Rodrigo Baño, por su parte distinguía la participación ciudadana en cuanto a procedimiento de constitución de la voluntad política, y en cuanto a administración y mejora del funcionamiento. Esto se observa en las demandas de inclusión social de parte de los entrevistados, al plantear “nosotros conocemos nuestras necesidades”. Los beneficiarios plantean esa necesidad de ser escuchados a la hora de construcción de programas sociales y la manera en que se asignan los recursos. Desde la teoría también se reconoce la problemática y se plantea que es más eficiente el uso de recursos cuando se involucra a las personas en estas, es decir, la tecnificación y la participación en la política social no necesariamente son opuestos, sino que pueden ser funcionales. Esto, en el entendido que las herramientas de gestión y planificación son validadas por las personas, y el incluir a los actores en este proceso no se condice con la eficiencia que puedan alcanzar las mismas. A partir de esto y de la evidencia que no existen estos mecanismos en los programas estudiados, la pregunta por la forma concreta de incluir a los beneficiarios en la esfera de la toma de decisiones queda abierta como un tema a abordar.

Por lo anterior, esta tesis quiere ser un aporte a las discusiones en esta materia. Asume la postura que cuando uno realiza investigación para la posterior toma de decisiones que afectan a las personas, es reconocidamente necesario rescatar el conocimiento experiencial que tienen éstas, tanto de su propia vida como de sus ideas de mejoramiento de su situación.

Asumiendo lo anterior y lo acotada de esta investigación sobre la participación ciudadana y la visión de la política social, es posible establecer algunas líneas investigativas a futuro.

En primer lugar, se encuentra el tema de la implementación de los programas sociales. Esta etapa dentro del ciclo de vida de un programa es fundamental, en ella se da cuenta de la manera en que los diseños operan en la práctica y la receptibilidad de los actores involucrados. Se debe considerar este espacio de manera dinámica, como una tensión en la que confluyen distintos intereses y actores, los cuales van dando forma a los programas. La importancia de abrir esta “caja negra” entrega la posibilidad de visualizar lo diseñado versus lo realizado, asumiendo que la implementación no es sólo la ejecución de una cantidad determinada de actividades, sino un espacio en construcción en donde se producen relaciones de confianza, cooperación, conflicto, etc.

En segundo lugar, es posible estudiar el tema de la visión de los programas sociales desde otros actores sociales, como por ejemplo, la sociedad civil organizada entorno a temáticas específicas como género y derechos reproductivos, organizaciones sociales estudiantiles, entre otras. Esto porque, si bien en esta tesis se estudió a un actor no organizado principalmente<sup>19</sup>, sería interesante contrastar el cómo se piensa la política social desde esta otra ciudadanía, que no necesariamente se organiza para la obtención de beneficios propios, como pueden ser los movimientos en defensa de los derechos de animales.

Finalmente, el tema de la clasificación de los programas sociales es importante en este tipo de estudios. Si bien para dar cuenta de los objetivos de esta tesis se optó por utilizar la tipología de Martínez Nogueira, para otro tipo de investigaciones pueden utilizarse distintas distribuciones: sectoriales, por tipo de ejecutor, etc. Lo importante en este sentido

---

<sup>19</sup> A excepción del tipo III.



es reconocer que las políticas sociales y los programas sociales son una expresión concreta del trabajo que se realiza en post del mejoramiento de la vida de las personas que se encuentran afectadas por los problemas que acaecen en la sociedad. Desde ahí que el incluir a las personas, independiente de la forma en que se aborden los distintos programas, siempre puede aportar ya sea en temas de eficiencia de gestión como en temas de contraloría social, la cual es la deuda pendiente dentro del grupo estudiado en esta investigación.

## Anexos

### Pauta de Entrevista

#### Módulo I: Presentación

Nombre, edad, tiempo viviendo en la localidad, cómo llegó a vivir en la localidad

#### Módulo II: Visión de la Política Social

¿Cree usted que la municipalidad (o el gobierno) debe entregar beneficios sociales a la población?, ¿por qué?

¿De qué manera el municipio (o gobierno) debiese considerar a las personas que reciben programas sociales? (en el diseño, implementación y evaluación)

¿Qué derechos considera usted que cubre el programa con que ha sido beneficiado?

¿Qué necesidades de la comunidad no se encuentran cubiertas por los programas?

¿Qué personas cree que elaboran los programas sociales?, ¿cuál es el interés de estas personas?, ¿Qué personas (Gobierno, mercado, dirigentes o beneficiarios) predominan por sobre los demás en la elaboración e implementación de la política social?

¿Cómo evalúa la utilidad de los programas?, ¿a qué necesidad responde?

¿Es clara la forma en que se realiza la entrega de los beneficios desde que usted postula hasta que los entregan?, ¿Qué aspectos cambiaría?

¿Cuál es el rol que tienen las personas sobre los programas en que son beneficiados?

¿Cuál es el rol que juegan las organizaciones en la distribución de los recursos o beneficios? (*pregunta para beneficiarios de presupuestos participativos*)

¿Qué ideas tiene usted que puedan servir para mejorar los programas sociales?

#### Módulo III: Participación Ciudadana

¿Cómo la gente se entera de los proyectos o subsidios?; ¿de qué manera es posible generar mayor difusión?

¿Qué le parece la información entregada para conocer los programas?

¿Con quién se relaciona usted dentro de lo que es el proyecto (subsidio) que recibe?, ¿cómo se relaciona con los otros actores que participan de la política social?, ¿qué opinión tiene de aquello?

¿Usted considera que es más factible conseguir un beneficio de manera individual o grupal?, ¿en qué casos conviene adoptar una forma u otra?, ¿cuáles son las ventajas y desventajas de aquello?

¿Cómo es la relación con los funcionarios públicos del municipio?

¿Por qué cree que la relación con los funcionarios es buena/mala?

¿Tiene relación con alguna persona u organización que sepa cómo que entregan los beneficios?

¿Cómo se realiza la entrega de servicios o beneficios de los programas en los que ha sido beneficiado? Describa la forma

¿Cuán importante cree usted que es participar en los programas implementados?

¿Usted cree que los programas producen relaciones de cooperación entre las organizaciones o más bien hay una competencia por obtener los bienes y servicios?

## Consentimiento informado

### CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Para realizar entrevistas individuales a beneficiarios de los programas sociales

Este documento tiene por objetivo entregar toda la información necesaria para que usted, el entrevistado (nombre y cargo):

---

---

pueda decidir si desea participar en la investigación llamada: **Participación ciudadana y visiones sobre la política social. Una mirada desde los beneficiarios de programas sociales de San Luis de Macul, en el año 2011**, conducida por la investigadora Jennifer Morgado y su profesora guía, el ©Dr. Andrea Peroni, ambas de la Universidad de Chile.

#### ¿Por qué participar?

La investigación tiene por objetivo: “Describir la relación que existe entre la participación ciudadana y la visión sobre la política social de los beneficiarios de ocho programas sociales en San Luis de Macul, comuna de Peñalolén”. En resumen, refiere a la modalidad de implementación de los programas sociales y cómo participan los actores involucrados.

#### ¿En qué consiste su participación?

Se contempla que la entrevista tenga una duración de **una hora**, donde se realizarán preguntas abiertas y una pequeña encuesta de redes sociales; la misma se realizará en un lugar de común acuerdo entre el informante y la investigadora, siendo un espacio apropiado para realizar la conversación.

### **¿Cuáles son sus derechos?**

La participación en la entrevista no implica ningún riesgo para usted. Ni obtendrá beneficio públicos con su participación.

La información entregada quedará registrada en una grabación digital, siempre y cuando usted no se oponga. En caso contrario, el investigador se limitará a tomar notas. Los datos obtenidos serán custodiados por la investigadora principal y serán utilizados solamente para fines académicos.

Se garantiza el anonimato y la confidencialidad de la información. Los datos serán publicados sin mencionar los nombres de los entrevistados; pero, si Ud. no tiene objeciones al respecto, se podría mencionar su nombre, lugar de trabajo, o posición en la descripción de la muestra, y en la interpretación de la información.

Los datos obtenidos serán entregados por Ud. a título personal y no representan necesariamente la organización o institución a la cual pertenece.

Usted tiene el derecho a negarse a participar en el estudio y es inviolable.

Si usted lo desea podrá conocer, examinar y aprobar la o las transcripciones finales de la entrevista personal. Y tiene derecho a conocer las publicaciones donde sus respuestas sean citadas.

### **Más información?**

En caso que el entrevistado requiere contactar al investigador, lo podrá hacer por e-mail [jennimorgado@gmail.com](mailto:jennimorgado@gmail.com) o teléfono: 74660536

Acepto que se mencione mi nombre \_\_\_\_\_ y cargo \_\_\_\_\_ (escribir Sí o No) en la publicación de los resultados del estudio.

(lugar y fecha)

---

*Jennifer Morgado –Investigadora-*

(firma del entrevistado/a)

## Bibliografía

- Andréu, J., García-Nieto, A., & Pérez, A. M. (2007). *Evolución de la Teoría Fundamentada como Técnica de Análisis Cualitativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Arntz, M., & Soto, S. (2009). Participación Ciudadana para la Modernización del Estado: Diagnóstico y Propuestas. En C. p. Estado, *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. C.I.P Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Atria, R. (marzo de 2006). Políticas Sociales: Concepto y Diseño: Un marco de referencia. *Documentos de trabajo*(6).
- Baño, R. (1998). Participación Ciudadana. Elementos Conceptuales. En FLACSO, *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Barozet, E. (2006). Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social. *Ecuador Debate*.
- Bitrán, E., & Raúl, S. (BUSCAR). Mercado, Estado y Regulación.
- Bonvecchi, A., & Smulovitz, C. (2008). *Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos: Visiones sobre la política social*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Bork, A., & Zuñiga, V. (2011). Desafíos en materia de investigación evaluativa de programas públicos. En A. Peroni, & C. Guerra, *Resúmenes de ponencias presentadas. Mesa de Investigación Evaluativa*. Valparaíso: Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas.
- Bustamante, G. (2005). Análisis de la interfaz entre organismos públicos y la organización indígena Mapuche (Ayjarewe Xuf Xuf) en sus iniciativas de (etno)desarrollo. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pág. 21). Santiago.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de Investigación Social. Introducción a los Oficios*. Santiago: LOM.
- Canclini, N. G. (1995). *Consumidores y Ciudadanos*. México D.F.: Grijalbo.
- Carmagnani, M. (1984). *Estado y Sociedad en América Latina 1850-1930*. Turín: Grijalbo.
- CEPAL. (Agosto de 2010). *Notas de la CEPAL*. Recuperado el 2013, de [http://www.eclac.cl/notas/65/EnFoco\\_GastoSocial.html](http://www.eclac.cl/notas/65/EnFoco_GastoSocial.html)
- CEPAL. (2011). *Panorama social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Cerritos, P., & Rodríguez, M. (2005). *Los Mecanismos de Participación y Concertación para el Desarrollo Local en el Salvador*. San Salvador: SACDEL.

- Chile Crece Contigo. (2012). *Chile Crece Contigo*. Recuperado el 2012, de [www.crececontigo.gob.cl](http://www.crececontigo.gob.cl)
- Cisneros, I. (1998). Tolerancia y Democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, X.
- Congreso Nacional de Chile. (2005). *El Sistema Previsional en Chile*. Santiago : Biblioteca del Congreso Nacional.
- Consejo Nacional para la Educación. (2012). *Consejo Nacional para la Educación*. Obtenido de [www.cned.cl](http://www.cned.cl)
- Consejo Para la Reforma y Previsión Social. (2012). *Consejo Para la Reforma y Previsión Social*. Obtenido de [www.consejoprevisional.cl](http://www.consejoprevisional.cl)
- Correa, E., & Noé, M. (1998). Introducción. En FLACSO, *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Santiago: LOM editores.
- Correa, E., & Noé, M. (1998). Introducción. En FLACSO, *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Santiago, Chile: LOM ediciones.
- Correa, I. (2010). La importancia de la participación en el desarrollo local. En M. d. Barroso González, & D. Flores Ruiz, *Teoría y estrategias de Desarrollo Local* (págs. 199-237). Sevilla: Universidad de Andalucía.
- Dávila, M., & Soto, X. (2011). ¿De qué hablamos cuando se habla de políticas públicas? Estado de discusión y actores en el Chile del Bicentenario. *Revista Chilena de Administración Pública*, 5/33.
- Espina, Á. (Junio de 2002). La sociología del bienestar de Gösta Esping-Andersen y la reforma del estado de bienestar en Europa. *Revista de libros*(66).
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim.
- Faletto, E. (2006). Política Social, Desarrollo y Democracia en América Latina. Las Funciones del Estado. En R. B. (Editor), *Chile en América Latina. Homenaje a Enzo Faletto* (págs. 130-149). Santiago: Universidad de Chile.
- Fisher, F. (1989). *Technocracy and the politics of expertise*. Sage, Thousand Oaks.
- Fleury, S. (2002). *Políticas Sociales y Ciudadanía*. Banco Interamericano del Desarrollo.
- Gáinza, Á. (2006). La entrevista en profundidad individual. En M. Canales, *Metodologías de Investigación Social. Introducción a los Oficios*. Santiago: LOM.
- Garretón, M. A. (2000). *La Sociedad en que Vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago: LOM.

- Grez, S. (1995). *La "Cuestión Social" en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos & Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Gutiérrez, P. (2003). Una mirada comprensiva a las interfases asociativas institucional de. "*Capital Social, Herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural*".
- Habermas, J. (1981). *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Habermas, J. (1994). Citizenship and national identity. En B. V. Steenbergen, *The condition of citizenship*. Londres: Sage Publications.
- Irarrázaval, I. (2005). *Participación Ciudadana en Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina*. BID.
- Jiménez, B. (2008). *Subjetividad, Participación e Intervención Comunitaria: Una Visión Crítica desde América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Kliksberg, B. (1999). *Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Lahera, E. (Febrero de 2000). Reforma del Estado. Un Enfoque de Políticas Públicas. *CLAD Reforma y Democracia*(XVI).
- Lahera, E. (2004). Política y Políticas Públicas. *Serie Políticas Públicas(95)*. Santiago, Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Programa de las Naciones Unidas.
- Marcel, M., & Rivera, E. (2008). Regímenes de Bienestar en América Latina. En E. T. (compilador), *Redes, Estado y Mercados. Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana*. Santiago: Uqbar editores.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de los programas sociales. En J. C. Cortázar, *Entre el Diseño y la Evaluación* (págs. 63-118). New York: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Martínez, J. (2007). *Regímenes del Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Martner, G. (2009). Algunos Resultados de la Política Chilena desde 1990. En S. Escobar, J. Ensignia, M. E. Feres, M. d. Fernandez, C. Fuentes, E. Gerber, y otros, *Chile en la Concertación (1990-2010). Una Mirada Crítica, Balance y Perspectivas*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.
- MIDEPLAN. (2010). *Informe Final Comité de Expertos Ficha de Protección Social*. Santiago.
- MIDEPLAN. (2010). *Informe Final Comité de Expertos Ficha de Protección Social*. Santiago.



- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2013). <http://www.msgg.gob.cl/participacion-ciudadana.html>. Obtenido de <http://www.msgg.gob.cl/participacion-ciudadana.html>
- Ocampo, J. A. (2008). Las nuevas concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad* , 36-60.
- Peñalolén, M. d. (2011). Bases de Concurso Fondos para Iniciativas de Inversión para el Desarrollo Social.
- Peñalolén, M. d. (2012). Bases Técnicas de Postulación Presupuestos Participativos.
- Peñalolén, M. d. (2012). *Reglamento Beca Municipal* .
- PNUD. (2004). *PNUD*. Recuperado el 2012, de [www.pnud.cl](http://www.pnud.cl)
- Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social en Chile*. Instituto Fernando Henrique Cardoso & CIEPLAN.
- Regonini, G. (Octubre-Marzo de 1990-1991). El estudio de las políticas públicas. *Documentación Administrativa*(224-225).
- Riva, F. D. (1994). Gestión participativa de las asociaciones. Segunda parte. Selección de lectura sobre trabajo comunitario. En G. Bustillos. Managua: IPADE.
- Santos, B. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre toward a redistributive democracy. *Politics & Society*(4), 461-510.
- Satriano, C. (Septiembre de 2006). Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. (D. d. Antropología, Ed.) *MAD*(15).
- Seebach, C. (2009). Presentación. En C. p. Estado, *Un mejor Estado para Chile*. C.I.P Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sojo, C. (Abril de 2002). La Noción de Ciudadanía en el Debate Latinoamericano. *Revista de la CEPAL*(LXXVI), 25-38.
- Sotolli, S. (Octubre-Diciembre de 2002). La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y diseño de las políticas. *Papeles de Población*(34), 43-63.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (2000). *Introducción a los Métodos Cualitativos* (Tercera ed.). Paidós.
- Titmuss, R. (1968). *Commitment to Welfare*. Londres: George Allen and Unwin.
- Toro, X. d., & Díaz, M. (2006). Reconstruyendo una mirada: Masculinidad y participación en los comités de vivienda.
- Touraine, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Valdés, J., & Espina, M. (2011). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias* (Vol. 2). FLACSO y UNESCO.

Valenti, G., & Flores, U. (Diciembre de 2009). Ciencias Sociales y Políticas Públicas. *Revista Mexicana de Sociología*(71), 167-191.

Vargas, M. (2 de Junio de 2010). Niveles de Participación Ciudadana en las Políticas Públicas: Una Propuesta para el Estudio de Mecanismos Institucionales de Participación. *Tlatemoani*.

Vitale, L. (1999). Capítulo IV: Gobierno de Pinochet y de las F.F.A.A como institución. En L. Vitale, L. Moulian, L. Cruz, S. Palestro, O. Avendaño, V. Salas, y otros, *Para Recuperar la Memoria Histórica. Frei, Allende y Pinochet*. Santiago: Chile América-CESCO.

## Índice de Tablas y Diagramas

Tabla 1-Dimensiones de estudio de las ciencias sociales, la ciencia política y las políticas públicas .....	31
Tabla 2-Tipos de programas sociales según las condiciones de implementación .....	41
Tabla 3-Niveles de participación ciudadana según grados de poder.....	52
Tabla 4-Muestra de programas sociales según condiciones de implementación .....	56
Tabla 5-Muestra entrevistados según programas sociales .....	64
Tabla 6-Resumen codificación programas de transferencias de recursos:.....	82
Tabla 7-Resumen codificación programas de servicios sociales profesionales.....	95
Tabla 8-Resumen codificación programas de desarrollo de capacidades y se inversión social .....	112
Tabla 9-Resumen codificación programas de emergencias .....	126
Tabla 10-Visiones de la política social según condiciones de implementación. San Luis de Macul, 2011 .....	128

Diagrama 1-Visión de la política social beneficiarias Beca Municipal de Educación Superior.....	76
Diagrama 2-Participación Ciudadana de las beneficiarias de Beca Municipal de Educación Superior.....	77
Diagrama 3-Visión de la política social beneficiarias Subsidio Único Familiar.....	80
Diagrama 4-Participación Ciudadana de las beneficiarias del Subsidio Único Familiar .....	81
Diagrama 5-Visión de la política social beneficiarias programa Chile Crece Contigo.....	88
Diagrama 6-Participación Ciudadana de las beneficiarias del programa Chile Crece Contigo.....	88
Diagrama 7-Visión de la política social beneficiarias programa Puente.....	93
Diagrama 8-Participación Ciudadana beneficiarias programa Puente .....	94

Diagrama 9-Visión de la política social beneficiarios Fondos Concursables.....	102
Diagrama 10-Participación Ciudadana beneficiarios Fondos Concursables .....	103
Diagrama 11-Visión de la política social beneficiarios Presupuestos Participativos .....	110
Diagrama 12-Participación Ciudadana beneficiarios Presupuestos Participativos.....	111
Diagrama 13-Visión de la política social beneficiarios Emergencia Habitacional .....	119
Diagrama 14-Participación Ciudadana beneficiarios Emergencia Habitacional .....	119
Diagrama 15-Visión de la política social beneficiarios Caja de Alimentos .....	124
Diagrama 16-Participación Ciudadana beneficiarios Caja de Alimentos .....	124