

UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Psicología

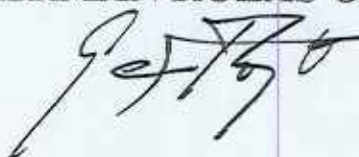
EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA
EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO CHILENO
DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN:

Revisión Teórica desde la Perspectiva
de la Psicología Comunitaria

Memoria para optar al título de Psicólogo

Alumno : Sr. EDISON LEIVA BENAVIDES

Profesor Patrocinante : Sr. GERMÁN ROZAS OSSANDÓN



Santiago de Chile, Junio de 2001

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN</u>	5
I. <u>I INTRODUCCIÓN</u>	7
II. <u>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS</u>	12
III. <u>METODOLOGÍA</u>	14
1. Diseño metodológico	14
2. Lineamientos básicos	19
1. Plan de trabajo	22
IV. <u>COMUNIDAD Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA</u>	26
1. Introducción	26
2. Psicología Comunitaria	27
3. Comunidad	28
4. Participación Comunitaria	33
4.1. Consideraciones previas	33
4.2. Enfoques y corrientes epistemológicas acerca de la participación comunitaria	34
4.3. Definiciones de participación comunitaria	41
4.4. Aspectos psicológicos de la participación comunitaria	44
4.5. Características de la participación comunitaria	46
4.6. Factores condicionantes de la participación comunitaria	56
4.7. Efectos y limitaciones de la participación comunitaria	61

V.	<u>LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE</u>	
	<u>DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN (1990-1999)</u>	64
	1. Introducción	64
	2. Definición de política social y conceptos relacionados	66
	3. Antecedentes de la política social	69
	3.1. La política social en Chile hasta 1973	69
	3.2. La política social durante el Gobierno Militar	70
	3.3. La política social durante los Gobiernos de la Concertación	74
	4. Orientaciones de la política social durante los Gobiernos de la Concertación	76
	4.1. La compensación de los desequilibrios sociales heredados	76
	4.2. Institucionalidad de las políticas sociales	82
	4.3. Los programas sociales	84
VI.	<u>LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA POLÍTICA SOCIAL</u>	
	<u>CHILENA DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN</u>	
	<u>(1990-1999)</u>	88
	1. Introducción	88
	2. La participación comunitaria en el discurso de la institucionalidad pública	90
	2.1. Participación comunitaria y profundización de la democracia	90
	2.2. Participación comunitaria y modernización del Estado	92
	2.3. Participación y descentralización del Estado	95
	2.4. Participación comunitaria y Superación de la Pobreza	97
	3. La participación comunitaria en el discurso de la política social	99
	4. La participación comunitaria como criterio de la política social	101
	5. La participación comunitaria en las estrategias y acciones del Gobierno	106

5.1. Información y comunicación de las políticas sociales	106
5.2. Definición de grupos prioritarios	107
5.3. Promoción y apoyo a las organizaciones comunitarias	108
5.4. Integración de la comunidad a planes, programas o proyectos	110
5.5. Mejoramiento de la gestión pública	111
5.6. Coordinación entre Gobierno y ONG's	111
6. Principales dificultades detectadas en la incorporación de la participación comunitaria a la política social	112
VII. <u>PERSPECTIVAS CRÍTICAS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA POLÍTICA SOCIAL</u>	117
1. Introducción	117
2. Elementos para el análisis crítico	118
2.1. La participación comunitaria y sus discursos	118
2.2. Modernidad y modernización	121
2.3. El paradigma desarrollista	124
2.4. Los ejes ordenadores de la sociedad: el Estado y el Mercado	125
2.5. El contenido de la política social	128
2.6. Argumentos críticos respecto del discurso sobre la participación	130
2.7. Inequidad y desigualdad en la participación comunitaria	135
2.8. Concepto de exclusión social	137
2.9. Relación entre exclusión social y pobreza	140
3. De la participación comunitaria a la participación "ciudadana"	143
3.1. Relación entre participación comunitaria y ciudadanía	143
3.2. Participación comunitaria, ciudadanía e identidad	145
3.3. Participación comunitaria, ciudadanía y responsabilización	151
VIII. <u>CONCLUSIONES</u>	156
IX. <u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	166

PRESENTACIÓN

El trabajo que entregamos en esta oportunidad es fruto de una larga reflexión a propósito de la relación entre la la Psicología Comunitaria, en tanto disciplina académica y práctica interventiva, y la acción social del Estado, en el contexto histórico reciente de la restauración de la institucionalidad democrática en Chile.

Esta revisión teórica pretende establecer la situación del concepto de *participación comunitaria* en el marco de la política social impulsada por los dos primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (período 1990-1999), con especial énfasis en sus aspectos discursivos centrales más que en los modelos concretos de aplicación. La razón para ello reside en que nos interesa conocer la conceptualización que subyace a las prácticas interventivas reales, a fin de contrastarla con nuestro propio bagaje teórico, e incorporando perspectivas críticas que iluminen nuestra revisión.

El impulso para abordar un tópico poco familiar al campo propio de un psicólogo proviene de la experiencia de trabajo interdisciplinario en el Departamento de Evaluación Social del Ministerio de Planificación y Cooperación, entre 1997 y 1999. Sería largo nombrar a los profesionales de las ciencias sociales cuya conversación estimuló mi interés en el complejo ámbito de la intervención social desde el Estado. Sin embargo, tengo sobre todo una deuda de gratitud impagable con mis ex compañeros y actuales amigos Claudio Concha, Julio Troncoso, Cristián Pérez y Pablo Hernández.

En la Universidad de Chile, Germán Rozas -como profesor, luego tutor de práctica y ahora patrocinante de esta memoria- estuvo presente en la gestación y desarrollo de esta investigación, la cual es tributaria de una conversación sostenida desde hace cinco años y que aún no termina. Gracias a su amistad, estímulo y colaboración, este trabajo cobra su forma final.

Un gran abrazo al clan familiar: mis padres María y Raúl, y mi hermano Igor, cuya (im)paciencia y apoyo suministraron fuerzas para no abandonar una tarea a veces interminable. Lo mismo vale para otros afectos cercanos, no sólo por aceptar la falta de atención hacia sus personas, sino por estimularme a continuar este trabajo en los inevitables momentos de desaliento.

Gracias y un abrazo fraterno a todos.

I. INTRODUCCIÓN

Tras el retorno a la democracia en Chile, un desafío planteado al primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia fue la necesidad de redefinir el diseño e implementación de la política social de un modo pertinente a los nuevos tiempos. La ruptura profunda que supuso el Gobierno Militar en la línea seguida por el Estado chileno desde la década del '30, significó en los hechos la imposibilidad de reemprender los intentos que dieron forma al rol social del Estado durante un lapso prolongado de casi medio siglo en la tradición republicana.

Por otra parte, no era posible asumir sin más el diseño adoptado por el régimen de facto, debido al alto costo social que tuvo la implantación del modelo económico en las condiciones de vida de una gran mayoría de chilenos: la crítica al enfoque desarrollista neoliberal y al modelo subsidiario en política social había sido, durante el gobierno de Augusto Pinochet, una bandera de lucha destacada en la oposición de los movimientos sociales y de la clase política mayoritaria al sistema autoritario.

Como respuesta a ello, el primer gobierno de la Concertación delineó una política de desarrollo que puede sintetizarse en la expresión *crecimiento económico con equidad social*, formulación ampliamente difundida en el discurso público, y que en cuanto orientación estratégica ha tenido continuidad en el segundo gobierno concertacionista, plasmándose en un objetivo totalizador: la superación de la pobreza.

Sobre la base del panorama social heredado del régimen anterior y caracterizado por profundas desigualdades, con amplios segmentos de la población en condiciones de pobreza y marginados de los beneficios del desarrollo global del país, uno de las primeras tareas emprendidas por el Gobierno de la Concertación fue fortalecer la suma de esfuerzos dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los chilenos -especialmente los más postergados-, redefiniendo para tal efecto la política social impulsada desde el Estado.

Como parte de este rediseño de la política social, el concepto de *participación comunitaria* adquirió relevancia en el discurso público de la última década como un componente estratégico para el logro exitoso de aquellas intervenciones sociales que, lejos del paternalismo de las políticas asistenciales, requerían algún grado de involucramiento por parte de los mismos beneficiarios. Si bien ya existían elementos participativos en las políticas previas a 1990, es durante el período concertacionista cuando este componente adquiere fuerza como una verdadera apuesta innovadora en la planificación de las intervenciones sociales, constituyéndose como pieza fundamental en aquellas políticas y programas que privilegian la inversión social por sobre el subsidio a la demanda, y en forma particular, de las estrategias de superación de la pobreza.

Sin embargo, la implementación del componente participativo en las políticas sociales no ha estado exenta de problemas, sobre todo para los niveles técnicos encargados del diseño e implementación de dichas estrategias en las instituciones y servicios a su cargo, revelando la brecha existente entre las formulaciones de deseo en los niveles de decisión política y la puesta a punto en los niveles operativos, a nivel de programas y

proyectos. Asimismo, buena parte de las críticas hacia la política social provenientes del mundo académico y de la sociedad civil se relacionan con la carencia de interlocución y de fluidez en el vínculo entre los ciudadanos portadores de múltiples demandas sociales y las agencias del Estado encargadas de la entrega de bienes y servicios a la población.

Desde nuestro ámbito, entendemos a este concepto como uno de los constructos más relevantes en el desarrollo teórico de la Psicología Comunitaria, pues permite una triple articulación entre el quehacer del Estado, la dinámica societal y la vida e intereses de las comunidades insertas en la institucionalidad pública y en el sistema social. Desde este punto de vista, ofrecemos esta investigación teórica como un aporte desde el campo comunitario a la comprensión de un fenómeno inserto en el quehacer público y en el imaginario social, reconociendo la importancia del desarrollo acumulado en los diversos ámbitos de la ciencia social entendida con amplitud.

Esta memoria consta de las siguientes partes:

En el capítulo II, se dejan establecidos el problema de investigación, sus preguntas orientadoras, así como los objetivos generales y específicos del presente estudio. A continuación, se dedica un capítulo para explicitar el abordaje metodológico y la estrategia de investigación a seguir.

En el capítulo IV, se revisa la conceptualización acerca de la *participación comunitaria*, partiendo de dos nociones eje: *comunidad* y *participación*.

En el capítulo V se desarrollará el concepto de *política social*, estableciendo su definición y reseñando su devenir histórico en Chile, para luego caracterizar la política social implementada en nuestro país en el período de estudio (1990-1999).

En el capítulo siguiente se revisa específicamente la relación entre la política social chilena y la participación, basándose en los lineamientos generales y doctrinarios contenidos en materiales públicos como los Mensajes Presidenciales y documentos pertinentes entregados por agencias del Estado como el Ministerio Secretaría General de Gobierno, especialmente a través de la División de Organizaciones Sociales. Posteriormente, se hace una breve revisión por sectores, a fin de extraer elementos comunes y diferenciales a cada ámbito de intervención, los cuales sean relevantes para caracterizar el componente participativo de la política global.

En el capítulo VII se realiza la discusión acerca de los conceptos previamente revisados, incorporando elementos de análisis sobre el rol de la participación comunitaria en la política social, surgidos desde el exterior del ámbito estatal; se introducirán las nociones de *modernidad* y *modernización*, ambos relevantes para entender los cambios culturales y psicosociales que contextualizan nuestro análisis crítico; por último, se procederá a examinar la participación bajo el prisma de la polaridad *ciudadanía* versus *exclusión*, constructos ambos que permiten adjetivar estados sociales y psicosociales derivados del éxito o fracaso de la participación como referente de inserción o marginalidad respecto del modelo de desarrollo actual en Chile.

En el capítulo VIII se desarrollan las conclusiones pertinentes de acuerdo a los propósitos de nuestro estudio, con especial énfasis en sus implicancias para la psicología comunitaria como disciplina que quiere contribuir al estudio de la política social y de los fenómenos ligados al desarrollo social y comunitario. Finalmente, se anexan las fuentes bibliográficas que permitieron la elaboración de este estudio.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS

Una vez hecha nuestra contextualización temática, podemos definir nuestro problema de investigación en los siguientes términos: Actualmente se reconoce que la política social requiere, para ser exitosa y eficaz, del factor participativo por parte de la comunidad. Por ello, nos interesa saber cómo se ha incorporado el concepto de *participación comunitaria* (concepto relevante para nuestro campo disciplinario, la Psicología Comunitaria) en el diseño e implementación de la política social en Chile.

Esto puede ser planteado en torno a tres preguntas de investigación:

- ¿Está presente o no el constructo *participación comunitaria* en el diseño e implementación de la política social en los dos primeros gobiernos de la Concertación?
- ¿De qué maneras es conceptualizada y bajo qué formas opera la *participación comunitaria* en el discurso y la práctica de la política social?
- ¿Concuerdan dicho discurso y dicha práctica con las conceptualizaciones sobre la *participación comunitaria* existentes en la Psicología Comunitaria?

Esta revisión teórica se propone como **objetivo general** abordar la suerte corrida por el constructo *participación comunitaria*, mediante el análisis de su rol en el diseño e implementación de la política social de gobierno en Chile tras el retorno a la democracia, desde la perspectiva de la psicología comunitaria y recogiendo elementos de otras disciplinas, en el amplio marco de las ciencias sociales.

A partir de ello se establecerán los siguientes **objetivos específicos**:

1º) Examinar la política social en Chile durante los dos primeros Gobiernos de la Concertación, recurriendo al constructo *participación* como un prisma que permita a la psicología comunitaria abordar un tema escasamente visitado por ella y que aparece como dominio casi privativo de la sociología, la ciencia política, la administración pública y otras disciplinas afines.

2º) Revisar la capacidad de la Psicología Comunitaria para dar cuenta de fenómenos radicados en lo social y lo político, pero que tienen incidencia en el devenir de la *comunidad*, entendida como unidad de análisis y sujeto principal del discurso generado desde nuestro campo.

3º) Contribuir, desde lo comunitario, a la reflexión crítica acerca de la política social y el modelo de desarrollo imperante hoy en Chile, reflexión que ha ido surgiendo desde la sociedad civil, a través de múltiples voces: el mundo académico, las ONG's y diversas experiencias de desarrollo comunitario que se insertan –con distinta suerte– en la dinámica macro de la sociedad chilena.

III. METODOLOGÍA

1. Diseño Metodológico

El trabajo realizado en esta memoria se propone hacer uso de una metodología de análisis teórico, tomando como objeto de dicha revisión al concepto de *participación comunitaria* dentro del contexto de la política social, y centrándose específicamente en la diversidad de conceptualizaciones que al respecto emergen en el discurso socialmente construido, entendiendo de manera general a éste último como el discurso resultante de la agregación, yuxtaposición y contrastación de múltiples hablas respecto de un tópico, por parte de diversos actores que conviven al interior del sistema social; se trata de un “flujo comunicativo obtenido siguiendo una línea de enunciación simbólica que tiende a inscribirse en una posición social” (Delgado y Gutiérrez 1999, pág. 613).

Una metodología de revisión teórica como la que se propone en esta investigación, supone realizar la búsqueda de ciertos conceptos considerados relevantes, y pretende recorrer su itinerario al interior de uno o más campos de conocimiento, por una parte, y establecer su posición respecto de determinados contextos socialmente significativos o paradigmas, por otra.

En el presente trabajo el constructo de interés es el de *participación comunitaria*, junto con otros conceptos relacionados que serán explicitados más adelante; el campo de conocimiento aludido es el de la *psicología comunitaria* en particular, y el de las ciencias

sociales en general; y el paradigma conceptual dentro del cual adquiere una significación específica es el de la *política social* del Estado.

El análisis teórico pone en movimiento diversas facetas de la estrategia investigadora. En un primer momento puede definirse como un tipo de estudio exploratorio, pues se busca establecer los dominios conceptuales o paradigmas en que está inserto el concepto o teoría de interés. Posteriormente asume una perspectiva descriptiva y analítica en el momento de la caracterización del concepto aprehendido. Finalmente es posible, como en nuestro caso, realizar una labor de comparación teórica, cuya síntesis permite la elaboración de conclusiones que den respuesta a nuestras preguntas de investigación.

Precisamente, una característica relevante de la estrategia metodológica propuesta en este estudio es permitir dicho análisis comparativo, pues se alude al fenómeno de participación comunitaria desde diferentes puntos de vista, establecidos a partir de diversas representaciones sociales (la academia, el Estado, la base social); y a partir de ello se hace posible su contrastación conceptual.

Dicha contrastación se justifica metodológicamente como una modalidad de *triangulación*, a partir de la cual se intentará extraer, a partir de los frutos del análisis teórico, una síntesis conceptual que pueda ser validada más allá de los contextos originarios en los cuales se indagará durante la recolección de la información.

Mirado en dicha perspectiva, este proceso de revisión teórica pretende constituirse como un *Análisis de Contenido*. Este concepto puede ser caracterizado en dos niveles distintos:

1°. En un sentido amplio, alude a una estrategia vinculada principalmente al enfoque cualitativo de investigación en Ciencias Sociales, y que se caracteriza como un acercamiento a los fenómenos a través de la lectura y la interpretación del *texto* como reflejo de la realidad social. Constituye una *metodología* que busca desentrañar el sentido que portan los materiales textuales, así como la reconstrucción de un discurso representativo de los fenómenos y actores sociales que dieron origen a dichos textos. Como enfatiza Ruiz,

(...) una idea central del Análisis de Contenido... [es] que el texto original debe ser entendido y tratado como un “escenario de observación” o como el “interlocutor de una entrevista” del que se extrae información para someterla a un ulterior análisis e interpretación, es decir, que el texto es como un *campo* del que se extrae información a través de la lectura (Ruiz 1996, pág. 197).

2°. En una acepción más restringida, se entiende el Análisis de Contenido como una *técnica* para leer e interpretar “el contenido de toda clase de documentos y, más concretamente (aunque no exclusivamente) de los documentos escritos” (Ruiz 1996, pág. 192) en base a una serie de procedimientos usualmente estandarizados en base a modelos matemáticos y que acercan a esta técnica como un insumo de las metodologías cuantitativas, lo cual queda fuera del interés de la presente investigación.

Metodológicamente, hacemos una opción por fundamentar nuestro estudio en base a la primera orientación, es decir, entender nuestro abordaje de los temas tratados como un Análisis de Contenido en su sentido amplio, por tratarse de una revisión teórica y comparativa en base a los documentos, más que de una labor de procesamiento técnico de los mismos. En nuestro caso, el aspecto técnico-metodológico estará dado por el *análisis documental interpretativo* como una técnica analítica acorde a las necesidades particulares de obtención de conocimiento.

Ruiz hace una descripción de aspectos vinculados a la dimensión epistemológica del Análisis de Contenido, bajo la forma de presupuestos aplicables a cualquier análisis textual. Según este autor, el *texto* es un “soporte”, el cual contiene datos que:

(...) tienen *sentido simbólico* y que este sentido puede ser extraído de los mismos; este sentido simbólico, *no siempre es manifiesto*; este sentido o significado no es único, sino que es (o puede ser) múltiple en función de la perspectiva y del punto de vista desde los que sea leído el texto. Un mismo texto contiene muchos significados, lo cual significa que:

1°. El sentido que el autor pretende dar al texto *puede no coincidir* con el sentido percibido por el lector del mismo. 2°. El sentido del texto *puede ser diferente* para lectores (audiencias) diferentes. 3°. Un mismo autor puede emitir un mensaje (texto) de forma que *diferentes lectores puedan captar sentidos diferentes* (caso común en textos políticos). 4°. Un texto puede tener un sentido del que el propio autor *no sea consciente*. 5°. Un texto puede tener un *contenido expresivo* y un *contenido instrumental* (Ruiz 1996, pág. 196).

Desde un punto de vista epistemológico, esta estrategia metodológica se funda en la *hermenéutica*, es decir, en el ejercicio interpretativo desde un paradigma conceptual atingente (en el caso de la Psicología Comunitaria, en una perspectiva psicosocial) a partir de los materiales documentales disponibles. La *hermenéutica* es un procedimiento de

análisis e interpretación que privilegia los niveles de los enunciados en los textos analizados, a través de su comprensión intensiva y en profundidad; en otras palabras, pretende la reconstrucción de las reglas de interacción y de producción de sentidos en la secuencia de niveles de un relato o texto (Delgado y Gutiérrez 1999, págs. 270 y 619).

El diseño de nuestra investigación se estructura en torno a las siguientes fases:

- 1º) búsqueda y recolección de información de segundo orden;
- 2º) análisis de la información, y
- 3º) elaboración de las conclusiones.

En el primer caso, la búsqueda se orienta hacia aquellos materiales textuales en los cuales está contenida una definición respecto del tema de la participación (bajo diversas adjetivaciones: *comunitaria, social, vecinal, ciudadana...*) por parte de los diversos actores: el ámbito académico, la institucionalidad pública, la sociedad civil, y a través de dichos materiales se pretende recoger las distintas posturas y desarrollos abstractos acerca de la participación. Como estrategia de trabajo de campo se recurrirá a las técnicas disponibles de investigación bibliográfica, y el límite para dicha indagación estará dado por un criterio de *saturación teórica*; es decir, la pesquisa de los datos cesará una vez que la revisión no aporte más ideas relevantes para la discusión conceptual y la resolución de nuestras preguntas de investigación.

Por análisis de la información se entenderá el ejercicio de interpretación del *nivel de profundidad teórica* de los conceptos enunciados, considerados a partir de una perspectiva psicosocial. En este caso, el criterio está dado por la inclusión o no de dicha perspectiva en

las conceptualizaciones acerca de la participación comunitaria que provienen de los diferentes espacios sociales, y la comparación entre ellos permitirá apreciar diferentes niveles de profundidad y fuerza explicativa de los conceptos.

Como resultado de dicho ejercicio interpretativo – comparativo, se construirá una reflexión crítica que será vertida en una serie de conclusiones, de las cuales se espera que permitan responder adecuadamente a las preguntas de nuestro estudio, ya enunciadas en la Introducción.

2. Lineamientos básicos

La contribución que se intenta con esta revisión es cotejar saberes diversos (el discurso académico, el discurso político-institucional y el discurso de la sociedad civil) radicados en distintos ámbitos de lo social, acerca de una conceptualización originada en las ciencias sociales y que ocupa un lugar importante en la reflexión acerca del concepto de *participación* desde la psicología comunitaria.

Esta revisión se basa en la comparación de las siguientes líneas discursivas:

1°. Como base conceptual se caracterizará el *discurso académico*, es decir, el cuerpo de conocimiento sobre el cual se ha establecido la investigación y la docencia universitaria en Chile y en América Latina. Consideraremos a este corpus teórico como un *discurso*, pues su constitución es el resultado de un desarrollo teórico construido dialécticamente en perspectiva histórica; en otras palabras, afirmamos que aquello que tiene que decir la

psicología comunitaria (como espacio académico) acerca de la participación se relaciona con la articulación de una serie de saberes provenientes de los sujetos sociales (las comunidades) en distintos momentos del devenir social de los últimos años (los movimientos sociales, la participación la participación políticamente organizada, la desarticulación de la misma, etc.).

2º) El discurso *institucional*, entendido de modo general como la articulación de los enunciados realizados por el Estado chileno en sus diversas manifestaciones, acerca de la participación —específicamente en el contexto propio de la política social.

Si bien está documentado que los diferentes ministerios, servicios y sectores del Estado recurren a muy diversas estrategias para poner en práctica la participación en sus ámbitos específicos de intervención (MIDEPLAN 1992), establecemos como supuesto que desde los niveles centrales del Estado, donde se radica la función de decisión política —a diferencia de los ministerios “sociales”, donde las acciones se fundamentan técnicamente— es posible identificar un discurso relativamente homogéneo, con enunciados que fijan la definición pública del concepto *participación* y su instrumentalidad desde el Estado.

Dicho discurso se expresa en una serie de elementos y orientaciones conceptuales que se espera sean asumidos por las agencias encargadas de poner en movimiento las políticas sociales, y sean integradas a las estrategias particulares que se adopten para cada tipo de acción social, independientemente del éxito o fracaso que ello pueda traer aparejado en la práctica concreta.

3°. Finalmente, se recoge el discurso emanado *desde la sociedad civil*, es decir, aquel conjunto de saberes que se configura a partir de investigaciones producidas por centros de estudios y por organizaciones no gubernamentales preocupadas por temas de política social, participación comunitaria, ciudadanía y exclusión social, en el entendido de que ellos producen un discurso independiente del saber gestionado por el Estado, y asumiendo que aquél constituye un conocimiento eventualmente capaz de respaldar o de cuestionar los presupuestos conceptuales y las realizaciones pragmáticas desde lo estatal.

Respecto de la *política social*, la unidad de análisis está dada a su vez por los lineamientos generales contenidos en el discurso público, emanado tanto del poder político, como de las instancias técnicas. Con esto se quiere significar que puede identificarse con cada uno de esos niveles decisorios, un discurso referido al diseño global, en un caso, y un discurso alusivo a la implementación, en el otro.

De cualquier modo, queda fuera del alcance de este estudio hacer un examen pormenorizado y en detalle de las relaciones entre participación y política social a nivel de cada ámbito de intervención del Estado: salud, educación, trabajo y seguridad social, etc. Un análisis profundo del tema en su dimensión sectorial ya ha sido abordado en estudios gestionados al interior de la institucionalidad pública, en los comienzos del régimen democrático (MIDEPLAN 1992). Por ello, en este trabajo dicha revisión se hará de modo somero, limitándose a extraer conclusiones que sean relevantes para una caracterización global -incorporando los matices y diferenciaciones que sean necesarias- de la política social como conjunto.

3. Plan de Trabajo

Esta memoria se estructura en base al siguiente plan de trabajo:

1°. *Búsqueda y definición de los espacios institucionales adecuados para la recolección de información.*

En la esfera académica, se investigó a partir de la bibliografía manejada en las cátedras de Psicología Comunitaria y Psicología Social que se imparten en diversas Universidades, a saber: U. de Chile, P. U. Católica de Chile, U. Diego Portales, U. Central y U. de Artes y Ciencias Sociales ARCIS. Para ello el trabajo de campo se centró en el conocimiento de los programas curriculares, sus bibliografías de referencia y los textos disponibles en las respectivas bibliotecas y centros de documentación.

Respecto del ámbito público, se eligieron aquellas dependencias de gobierno desde las cuales emanan las directrices generales y líneas de acción a seguir por la política social. En base a la propia experiencia previa de trabajo en el Ministerio de Planificación y Cooperación, se optó por éste así como por los siguientes: Ministerio Secretaría General de Gobierno (En especial su División de Organizaciones Sociales, DOS), Ministerio del Interior y Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en ellos se revisaron estudios, documentos oficiales, evaluaciones públicas y mensajes presidenciales.

Por último, la búsqueda se orientó hacia la producción de las Organizaciones No Gubernamentales, cuyos documentos, además de encontrarse en el espacio institucional

propio de estas organizaciones (Centros de Documentación, p. ej.), también es posible de hallar en las instituciones del mundo académico.

2°. *Definición de categorías conceptuales relevantes.*

Se estableció la conveniencia de ligar el constructo *participación comunitaria* con otras nociones conceptuales que aparecen como relevantes para una adecuada comprensión de nuestro concepto central. Entre los múltiples conceptos provenientes de la Psicología y las Ciencias Sociales, se escogieron los siguientes:

- *Identidad,*
- *Ciudadanía, y*
- *Exclusión Social.*

Ellos se escogen a priori como categorías conceptuales de interés para establecer una contextualización de la participación en un paradigma propio de la psicología comunitaria, esto es, la *perspectiva psicosocial – comunitaria*. Entendemos que dentro de este modelo referencial es posible dotar de sentido a la presencia u ausencia de la participación en el diseño de las políticas sociales, y por ello se revisarán los conceptos arriba señalados conjuntamente con el de *participación*. Dicha concatenación y su posición en el diseño de nuestra investigación pueden graficarse mediante el siguiente esquema orientador:

<i>concepto central</i> <i>conceptos auxiliares</i>	PARTICIPACIÓN COMUNITARIA <i>(Cuerpo Teórico)</i>		<i>Conclusiones</i>
Identidad Psicosocial	↔	Participación	A'
Ciudadanía	↔	comunitaria en la	B'
Exclusión Social	↔	política social ↔ las ONG's	C'
Contexto Psicosocial	<i>Discusión y Comparación Conceptual</i>		<i>Síntesis Final</i>

3°. *Revisión de los materiales teóricos.*

Se procederá a la lectura de los textos de las tres fuentes ya mencionadas, procesando la información mediante fichas analíticas que incluyan conceptos y afirmaciones relevantes respecto de las categorías conceptuales arriba mencionadas. Se acotará la búsqueda y extractado de información hasta que se cumpla el criterio de saturación teórica antes mencionado.

4°. *Estructuración de los capítulos y escritura del meta-texto.*

Una vez realizada la lectura de los textos, se organizará la presentación de los hallazgos a través de un meta-texto estructurado en capítulos. Entendemos por *meta-texto* aquella producción textual que surge como reflexión - reflejo de otro texto preestablecido (Navarro y Díaz 1999, págs. 181 y 182). En este caso, la elaboración y escritura de nuestro informe de investigación constituye un metatexto sobre la base de los documentos y datos

analizados durante nuestra revisión; y su organización dará cuenta de un ordenamiento temático en torno a los tres grandes espacios sociales de conocimiento respecto de la participación.

5°. Elaboración de las conclusiones.

En base a la comparación de los diversos conceptos y su puesta en relación, se presentará una reflexión orientada hacia la resolución de las preguntas de investigación, organizada en forma de un capítulo final de conclusiones.

IV. COMUNIDAD Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

1. INTRODUCCIÓN

Como primer paso para analizar el rol de la *participación comunitaria* en el diseño e implementación de la política social, revisaremos la literatura generada principalmente (pero no en forma exclusiva) desde nuestro campo disciplinario, con el objeto de precisar qué entenderemos por “participación” en el transcurso de dicho análisis.

Previo a ello, es necesario revisar conceptos básicos que contextualicen nuestra exploración y a la vez permitan situarnos teóricamente en un punto de partida específico y delimitado: en primer lugar, definir el contenido de la *psicología comunitaria*, para efectos de delimitación; y posteriormente, establecer el concepto de *comunidad* como unidad analítica previa a partir de la cual nos sea posible dar cuenta de manera amplia y detallada del fenómeno de la *participación comunitaria*.

También examinaremos diversos enfoques teóricos (además del psicológico, los enfoques sociológico, socioeconómico y político) en los cuales dicho constructo se halla inserto, así como las corrientes epistemológicas (de modo muy amplio, integración social *versus* transformación social) que subyacen a la diversidad de miradas posibles respecto de este fenómeno, en una perspectiva histórica.

Como se verá, esta contextualización trasciende el ámbito psicosocial y comunitario, pero su comprensión se hace necesaria para reflejar de mejor manera las opciones teórico-valorativas que subyacen a la incorporación del hecho participativo en el diseño y puesta en marcha de la política social, y nos permite además abordar estos temas en la dimensión que nos parece más adecuada para dar cuenta de la complejidad y transversalidad de los temas propuestos: desde lo psicosocial, desde las ciencias sociales, interdisciplinariamente.

2. PSICOLOGÍA COMUNITARIA

De acuerdo a una detallada formulación entregada por Sánchez Vidal, la *psicología comunitaria* es un campo de la psicología que se aboca al estudio del comportamiento humano individual y colectivo, puesto en relación con los sistemas y subsistemas sociales, específicamente aquellos denominados *comunidades*. Tal conocimiento encuentra su principal aplicación en la búsqueda de soluciones a diversos problemas psicosociales (principalmente a través de su prevención) y a promover el desarrollo humano integral, basado en la comprensión de sus determinaciones socio-ambientales y a través de la intervención planificada en el sistema social, en las relaciones psicosociales que se producen en su seno y en el desarrollo de la comunidad, con énfasis en la movilización de las personas como sujetos activos de cambio y no como meros receptores de éste (Sánchez Vidal 1991, pág. 131).

De esta manera, los temas fundamentales de la psicología comunitaria son el cambio social, el desarrollo humano y la relación que se establece entre ambos; esto permite diferenciar al campo comunitario de otras áreas de interés psicológico, y a la vez establece

su vinculación con disciplinas próximas que en mayor o menor grado comparten estos temas, tales como la sociología y el trabajo social, y en general con las ciencias sociales entendidas como un ámbito interdisciplinario.

Entre los múltiples enfoques que se encuentran capacitados para abordar esta clase de temas, así como otros tópicos que se caracterizan por su transversalidad, la psicología comunitaria se justifica, en palabras de **Sánchez Vidal**, por

La pertinencia y necesidad de una disciplina científica básica que, por un lado, fundamente, guíe -y recoja el resultado de- la praxis comunitaria y, por otro, investigue sistemáticamente la relación de las variables y procesos del entorno social y biofísico con el trastorno y bienestar de los individuos, así como los efectos e interacciones mutuas de individuos y entornos sociales a diversos niveles sistémicos (Sánchez Vidal 1991, pág. 42).

3. COMUNIDAD

En la perspectiva desde la cual intentaremos abordar la participación, un concepto básico a definir es el de *comunidad*. Ello por dos razones: primero, *comunidad* designa al objeto de estudio central de la psicología comunitaria en cuanto disciplina que quiere reconocerse como original y autónoma; y segundo, es la *comunidad* un sujeto que se manifiesta a través de la participación, entendida como actuación psicológica y social.

Aquí es pertinente introducir una distinción planteada por **Bernard** entre dos modos de entender la *comunidad*: por una parte, puede hablarse de "(la) comunidad" como concepto sustantivo, específico y geográficamente anclado en una localidad compartida; y

"comunidad" como una cualidad social y psicológica genérica, común a las diversas formas concretas de comunidad y que se refleja en el uso adjetivo del término *comunitario* como prácticamente equivalente a *compartido*; esto incluiría lazos emocionales, intimidad, compromiso moral, cohesión social y continuidad temporal (Bernard 1973; en Sánchez Vidal 1991, pág. 74).

Sánchez Vidal ofrece una definición comprehensiva que refleja un intento ecléctico de conjugar la multiplicidad de visiones al respecto:

(...) podríamos definir la *comunidad* como un: (...) *Sistema o grupo social de raíz local, diferenciable en el seno de la sociedad de que es parte en base a características e intereses compartidos por sus miembros y subsistemas que incluyen: Localidad geográfica (vecindad), interdependencia e interacción psicosocial estable y sentido de pertenencia a la comunidad e identificación con sus símbolos e instituciones.* (...) Generalmente está dotada de una organización institucional relativamente autónoma, que concretiza la mediación institucional entre sociedad e individuos, prestando las funciones sociales (socialización, comunicación, etc.), con relevancia local. Sus miembros desarrollan relaciones y lazos horizontales -vínculos interpersonales y cohesión social- y verticales -sentido de pertenencia al grupo e identificación con él-, psicológica y socialmente significativos (Sánchez Vidal 1991, pág. 84).

Como formación social, la comunidad no existe de modo atomizado sobre un vacío. Está integrada por individuos que constituyen una suma heterogénea de voluntades e intereses; y además ella misma se integra a la sociedad mayor como un subsistema que cumple la función de articularse como una suerte de bisagra entre dos niveles, la conducta personal y la actuación social. No obstante, tal mediación no siempre opera de modo

armónico o funcional: la comunidad se constituye en puente que suele verse tensionado por el conflicto entre los intereses individuales y los fines perseguidos por el sistema social.

Como muestra de ello, desde la psicología comunitaria producida en el entorno latinoamericano se identifica a la comunidad como una agrupación dinámica en sí misma y que al mismo tiempo se encuentra afectada por los cambios en el ambiente social, de un modo tal que, como señala **Montero**:

Una comunidad es un grupo en constante transformación y evolución, que pueden llevarla a su fortalecimiento y a la toma de conciencia de sí, como comunidad y potencialidad, o bien a su división interna y a la pérdida de identidad, reforzándose un sentido externo de pertenencia, contrapuesto a la cohesión basada en un sentido interno. La comunidad es, además, un grupo social preexistente al investigador, que posee su propia vida (**Montero** 1984, pág. 399).

Con frecuencia, la historia de una comunidad determinada ha sido el relato de cómo sobrevivir orgánicamente a pesar de las dificultades derivadas del desarrollo propio de la sociedad global. En esta perspectiva, **Rozas** ha señalado diversos factores identificados por la psicología comunitaria, que están presentes en la modernización de las sociedades industriales y post-industriales, y que han debilitado la fuerza cohesiva e integradora de las comunidades (**Rozas** 1992, págs. 51-55). Actualmente, esto lleva a la paradoja de que, para integrarse eficazmente a las redes productivas, circuitos de consumo y otros beneficios de la modernidad, ha sido necesario para muchos individuos “des-integrarse” respecto a sus comunidades de base.

Esto es evidente en fenómenos como la migración del campo a la ciudad y la deculturación de individuos originarios de minorías étnicas en su inserción a la nacionalidad hegemónica; procesos profusamente estudiado por la historia social, la sociología y la antropología sociocultural en nuestro país. Sin embargo, también caracteriza la situación vivida al interior del mundo urbano por comunidades que se han constituido como tales al margen del estilo de desarrollo predominante en las ciudades, y que plantea al individuo la dicotomía entre la incorporación a unas relaciones sociales de producción más adaptativas, o la pertenencia a una comunidad que experimenta procesos de exclusión y marginación y que responde a éstos con mecanismos de sobrevivencia a menudo disfuncionales; y que, no obstante, en términos psicológicamente significativos es *su* comunidad.¹

La problematización de este tránsito de la vida comunitaria a la inserción en las redes sociales, entrega una de las claves más importantes para entender la pertinencia del quehacer comunitario teórico e interventivo respecto del ámbito supra-social. En esta línea, Sarason refiere con claridad el objeto de esta vinculación entre lo comunitario y lo societal, estableciendo con ello una línea de análisis a través del *sentido psicológico de comunidad*, constructo original de la psicología comunitaria. Como reseña Sánchez Vidal,

[Para Sarason] la pérdida de ese sentido psicológico de comunidad (ya mencionado en conexión con sus orígenes sociológicos: disolución de redes y sistemas de apoyo, integración e interdependencia social) sería la fuerza psicológicamente más destructiva y el problema social más importante en las sociedades occidentales modernas. La recuperación y

¹ Por ejemplo, véase BENGOA, J. (1996): *La comunidad perdida. Ensayos sobre identidad y cultura: Los desafíos de la modernización en Chile*. Santiago: Ediciones SUR.

reconstrucción de ese sentido psicológico de comunidad constituiría el objetivo central del quehacer comunitario (Sánchez Vidal 1991, pág. 44).

Desde otra perspectiva, Parra entiende a la comunidad como un grupo humano integrado en torno a intereses comunes y relaciones sociales intragrupal, e incluye la variable geográfica de modo tal que comunidad sólo la constituyen quienes habitan una misma localidad. Sin embargo, este autor latinoamericano acompaña a la anterior formulación en términos estrictos, con un enfoque más comprensivo:

En términos más amplios, puede considerarse como comunidad, al menos en potencia, los núcleos poblacionales en los cuales se da un interés objetivo común respecto de alguna situación problema referida a la actividad económica o la satisfacción inmediata de sus necesidades humanas (Parra 1986, pág. 170).

La relevancia de este planteamiento está en introducir, para la comprensión de la comunidad, aquellos factores que alteran su funcionamiento y que determinan la necesidad que tiene (o se le impone) de interactuar con las redes propias del funcionamiento societal, estableciendo con ello determinadas relaciones sociales de producción, resultando éstas más o menos favorables para la vida de la comunidad según cuáles sean las reglas del juego establecidas supra-socialmente.

4. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

4.1. Consideraciones previas

La teorización acerca del fenómeno participativo se ve dificultada por el hecho de que la palabra *participación* convoca múltiples significados, no todos ellos asibles desde un análisis teórico riguroso. **Baño** observa que en el discurso público se identifica a la participación como una suerte de panacea para múltiples problemas sociales, erigiéndose en un concepto altamente valorativo y revestido de un carácter casi místico en diversos ámbitos, tales como la intervención comunitaria, el discurso de la planificación en el Estado, y desde los medios de comunicación social, formadores de opinión pública (Baño 1998, pág. 16).

Por otra parte, el concepto de participación ha servido de fundamento para el quehacer realizado en sectores y organizaciones sociales a nivel comunitario, desde diversas disciplinas; además, ha sido un tema relevante para los estudiosos del cambio social y los movimientos sociales. Sin embargo, **Aldunate** señala que a pesar de dicha convergencia, la palabra “participación” es equívoca en significados y no refiere necesariamente a los mismos contenidos (Aldunate 1989; en Giménez y Marchant 1995, pág. 11).

Similarmente, **Lima** muestra cómo el concepto de participación es lo suficientemente plástico como para ser utilizado por esquemas ideológicos opuestos, e incluso al servicio de fines contradictorios:

La diversidad de las manifestaciones empíricas de la participación determinan la mayor complejidad del tratamiento teórico de la misma (...) pues este objeto siempre se presenta ligado a otros objetos teóricos: asociación, autogestión, democratización, alienación (Lima 1988; en Giménez y Marchant 1995, pág. 11).

Asumiendo esta particularidad del concepto, intentaremos sortear la dificultad que ello acarrea y lograr su delimitación a partir de la revisión de la literatura existente.

4.2. Enfoques y corrientes epistemológicas acerca de la participación comunitaria

En su marco conceptual, Giménez y Marchant (1995, págs. 12 y ss.) revisan la presencia del constructo participación comunitaria en las ciencias sociales e identifican cuatro enfoques disciplinares relevantes:

- El enfoque *psicológico*, que releva los aspectos situados a nivel de la acción y del comportamiento de las personas, con énfasis en aquellos factores motivacionales presentes en la adhesión de los individuos a las organizaciones y comunidades.
- El enfoque *sociológico*, que se centra en los temas de la pertenencia grupal o asociativa, la relación entre la actividad participativa y los fines grupales, así como las posiciones y relaciones sociales vinculadas a la producción y la transformación social.
- El enfoque *socio-económico*, que analiza la participación desde las relaciones que establecen las personas con el ordenamiento económico, especialmente con el proceso productivo y la distribución de la riqueza.
- Por último, el *enfoque político*, referido al “ejercicio de la capacidad de adoptar decisiones políticas racionales, en el que todos los individuos tengan una efectiva

participación en el poder o en el proceso inverso de que los dirigentes estén sometidos al control efectivo de los dirigidos” (Lima 1988; en Giménez y Marchant 1995, pág. 13).

Otra distinción relevante para nuestro estudio es la que hacen las mismas autoras respecto a los paradigmas epistemológicos que subyacen a la teorización y las prácticas ligadas a la participación comunitaria. A grandes rasgos, identifican dos vertientes principales: la corriente de *integración social* y la corriente de *transformación social*.

4.2.1. *Corriente de integración social*

Basada principalmente en el modelo estructural-funcionalista de las ciencias sociales, postula una relación entre hombre y sociedad gobernada por “un armónico proceso de integración progresivo al orden social”. Aquí la participación es el modo en que las personas contribuyen al mantenimiento del equilibrio social, y es valorada como participación funcional en cuanto “a través de ella se despliegan las acciones positivas al mantenimiento e integración de lo existente” (Lima 1988; en Giménez y Marchant 1995, pág. 14).

En esta corriente se inscriben distintas teorías que buscan reinterpretar el fenómeno de la integración social, y que enriquecen una perspectiva de análisis centrada en la participación comunitaria. Algunos ejemplos de ellas son:

Mobilización social y participación. En los años '60 se desarrolla en América Latina el concepto de “movilización social”, entendido como un proceso socio-psicológico en que

los grupos sometidos al patrón normativo tradicional, abandonan la pasividad y asumen una conducta deliberante, en la cual elevan sus aspiraciones al nivel previo a su actual condición y las reivindican (Lima 1988; en Giménez y Marchant 1995, pág. 14). La integración es el modo en que los grupos movilizados intervienen en la sociedad mediante los canales institucionalizados por el régimen vigente; en este contexto la participación opera como mecanismo legitimador en el cual las reglas y valores básicos de la estructura social son aceptados para lograr dicha integración.

Modelo desarrollista. De modo similar al anterior, propone un proceso de integración y participación de las masas a través de la movilización como estrategia para eliminar el atraso técnico, económico, social y político de los países subdesarrollados. Se aspira al logro de “sociedades unificadas, con adecuada proporción en cada una de sus partes y equilibrio en su funcionamiento y para ellos son utilizadas las instituciones y mecanismos de participación en una voluntad de ‘status quo global’; junto con medios de planificación normativa, inversión, despegue y creación continua, reformas a la burocracia urbana y agraria” (Lima 1988; en Giménez y Marchant 1995, pág. 15).

Modelo de desarrollo de la comunidad. Este modelo se instala desde la institucionalidad social, y recurre a la participación como forma de integrar a la comunidad a programas predefinidos, pues se cree que a través de dicha participación pueden conocerse de modo más pertinente las necesidades de la comunidad, recogiendo sus saberes y “capital social”, estableciendo alianzas con actores clave de la comunidad y comprometiendo por esta vía su aporte en la implementación. Así, la participación se

constituye en un mecanismo que posibilita que las políticas sociales se realicen con eficacia y eficiencia (MIDEPLAN 1992, pág. 18).

Modelo de la Marginalidad. Difundido en los '60 por el **Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL)**, este modelo releva la integración, estableciendo que una sociedad no integrada es aquella en que existe un sector al margen de los beneficios, de las responsabilidades compartidas y de la participación, por lo que su vida es "marginal"; caracterizándose por la falta de participación pasiva o activa, la desintegración interna que experimentan estos sectores, y su particular incapacidad de cambiar tal condición. Para integrar a estos sectores, se plantea la promoción de la participación desde el Estado, educando y capacitando a las personas para su paulatina incorporación al sistema social existente. En este sentido, la participación se concibe como promoción de la comunidad, generada externamente y canalizada desde el Estado (Álvarez y Garay 1993, pág. 16).

Modelo de Acción Colectiva, Organización y Participación. Este modelo relaciona la participación a la noción de organización; la integración de los sectores tradicionalmente marginados es entendida como el logro de un mayor control social, y la organización es el medio para aumentar dicho control sobre los recursos y las instituciones que regulan la vida social. Se destaca la participación como acción colectiva con algún nivel de organización y la influencia de los participantes en los procesos de toma de decisiones a nivel público (Álvarez y Garay 1993, pág. 20).

4.2.2. *Corriente de transformación social*

En esta vertiente, la relación hombre-sociedad es vista como un desarrollo “cuyas contradicciones determinan la alienación o rebelión subjetiva en el marco de conflictos colectivos, a cuya superación contribuye la participación” (Lima 1988; en Giménez y Marchant 1995, pág. 17). Por ello, la participación no sólo se entiende como un medio, sino que además como fin en la transformación del orden establecido. En este sentido, se descarta la integración social como posibilidad de acceso a los beneficios de la sociedad.

Yendo más lejos, desde sectores más radicalizados se rechaza el concepto de participación, pues ésta oculta e incluso niega el conflicto social de un modo funcional a las clases hegemónicas, induciendo a los participantes a legitimar las decisiones políticas, haciéndolos corresponsables de éstas. En esta perspectiva, una genuina participación de las clases dominadas sería imposible en una sociedad de clases y en la cual los medios de producción están desigualmente distribuidos (Álvarez y Garay 1993, pág. 19).

Sin embargo, otros autores han abordado el problema desde una postura diferente, reafirmando la validez y la necesidad de fomentar la participación en determinados sectores a través de procesos educativos, ya no en una perspectiva integradora, sino con propósitos de concienciación, autonomía y liberación. Ello ha dado lugar a diversos enfoques, según el aspecto de la participación comunitaria que se haya enfatizado. A continuación revisaremos algunos de ellos:

En general, desde un enfoque centrado en la lucha de clases, se conceptúa a la participación en una doble faz de medio y de fin para el logro de la emancipación de las clases explotadas y sobre todo para “la transformación de las relaciones sociales de producción que generan desigualdades, explotación y dominación social” (Álvarez y Garay 1993, pág. 23). Se habla de “marginación” en vez de “marginalidad”, pues la desigualdad en el acceso los medios de producción y sus beneficios sería un aspecto esencial del modelo capitalista y del proyecto modernizador, más que un producto del atraso o los valores tradicionales del mundo “subdesarrollado”. Así, “la participación no es la mera recepción pasiva de beneficios, sino la intervención activa en su construcción, a través de la toma de decisiones en las actividades sociales en todos sus niveles” (Álvarez y Garay 1993, pág. 24). De este modo, la participación se constituye en la vía por la que los sujetos adquieren protagonismo en la configuración de la sociedad. Esta perspectiva alimentó conceptualmente al fenómeno de la *participación popular*, que cobró gran relevancia en la década del '70 en América Latina.

Algunos autores destacan el rol de la participación en la toma de conciencia social, relacionándola “al desarrollo de la conciencia de sí y para sí”, para dotar de dirección a una iniciativa común en función de las propias demandas, dando lugar a un trabajo comunitario hacia la participación organizada (Lima 1988; en Giménez y Marchant 1995, pág. 18). En este mismo sentido, nos parece relevante anticipar una definición de Velásquez respecto de la *participación ciudadana*:

[Participación ciudadana es] El proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses (de clase, de grupo, de género...) intervienen

directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones, en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva (Velásquez 1988; en Álvarez y Garay 1993, pág. 25).

Por otra parte, Gyarmati profundiza en las relaciones de poder para valorar los alcances reales de la participación, entendiendo ésta como

la capacidad real, efectiva del individuo o del grupo, de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad y, específicamente, dentro de la institución en que trabaja, y también como la capacidad del grupo o sector social de influir en las decisiones políticas, económicas y sociales con miras a imponer o preservar aquellos arreglos institucionales que reflejan su propia visión de la sociedad y favorecen a sus propias actividades, intereses y expectativas (Gyarmati 1992; en Giménez y Marchant 1995, pág. 19).

En América Latina, diversos representantes de la psicología comunitaria rescatan el papel de la intervención dirigida hacia la transformación social, entendida como transformación hacia el desarrollo y en orden a superar la pobreza y la dependencia. Este cambio considera tres elementos esenciales: *conciencia*, *autodeterminación* y *autogestión* de las personas y las comunidades. Montero señala, a propósito de la participación:

[Es] un proceso a la vez de aprendizaje y de enseñanza en el cual los miembros del grupo o comunidad desarrollan activamente a partir de una organización creada por ellos mismos, actividades destinadas a lograr metas comunes, y así generan una comunicación horizontal, adquieren conciencia y viven experiencias de control al tener acceso a la planificación, toma de decisiones, solución de problemas y responsabilidad por la actividad realizada (Montero 1992; en Álvarez y Garay 1993, pág. 26).

4.3. Definiciones de participación comunitaria

En un sentido amplio, participar significa tomar parte en una vivencia colectiva, en la cual un número de individuos se asocia en alguna actividad realizada en común, con el propósito de obtener beneficios personales de carácter material o inmaterial (Lima 1988; en Giménez y Marchant 1995, pág. 12).

Siguiendo a Parra, podemos entender la *participación comunitaria* como “un proceso de movilización de la comunidad por el cual ella asume conscientemente su papel de sujeto o agente de su propio desarrollo” (Parra 1986, pag. 171). Complementando esta afirmación, y también desde una óptica latinoamericana, Montero rescata el sentido esencial de la participación como concepto del campo comunitario:

La *participación* constituye una forma de movilización de la comunidad, en que ésta asume un papel protagónico en la resolución de sus conflictos, dejando atrás el rol pasivo para convertirse en agentes o sujetos de su propio desarrollo. En este marco, las distintas intervenciones y los proyectos de acción social, pueden ser visualizados por la comunidad como resultado de su propio diagnóstico y, por lo tanto, como una respuesta a sus necesidades y en donde se reconocen no sólo los obstáculos, sino también los recursos de que dispone para mejorar su calidad de vida. El núcleo de control se desplaza, con ello, desde los agentes externos a los propios individuos, acrecentando la noción de control sobre su “ambiente individual y social, para solucionar los problemas que los aquejan y lograr cambios (cualitativos y cuantitativos) en esos ambientes y estructura social” (Montero 1984; en Reyes 1998, pág. 38).

Desde aquí, el alcance último de la participación comunitaria dependerá de qué tan relevante sea dicha actividad en el sistema social y la vida comunitaria. En consecuencia, el

objetivo e indicador último de la participación debería ser el grado en que ella permite el acceso al poder, y en que éste se comparte con un grupo social. Este modo de entender la participación a partir del logro de dicho estado de inclusión en la toma de decisiones a diversos niveles del sistema social, permite introducir un concepto clave en nuestro análisis: la noción de *ciudadanía*. Muñoz formula, de un modo esclarecedor, esta relación entre participación y ciudadanía en los siguientes términos:

Los procesos participativos han sido históricamente un pasaje social común para los miembros de la comunidad a lo largo de su vida. Ello integra y consagra al individuo con sus derechos y obligaciones y permite su acceso a los diversos estados sociales, productivos, económicos y religiosos como un miembro más de la comunidad. En tiempos modernos este desarrollo personal a través de la consecución de deberes y derechos y su participación en la comunidad, constituye la *ciudadanía* (Muñoz 1998, pág. 121)

Esta relación entre los procesos de participación de la comunidad y el logro de la ciudadanía tiene implicaciones políticas y técnicas relevantes, y posiciona a la psicología comunitaria como disciplina concernida con el poder psicológico y socio-político como una de las vías posibilitadoras de la potenciación y desarrollo de las personas, lo que entendemos como *empoderamiento* (Sánchez Vidal 1991, pág. 276).

Desde una perspectiva cercana a los estudios sobre la realidad social y política, Böeninger señala que las personas y los grupos aspiran a hacerse presentes en las más diversas manifestaciones de la vida social, por lo cual la participación como un ejercicio de derechos ciudadanos no debiera limitarse al voto en las elecciones de autoridades y representantes políticos. En este sentido, este autor entiende la participación como referida

a acciones colectivas con un importante nivel de organización, "y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva." (Böeninger 1984, pág. 11).

Marchioni ha señalado la dimensión política subyacente a toda participación verdadera, al implicar un cambio en la comunidad: ésta debiera involucrarse activamente y desde el principio en el desarrollo de la intervención social, con lo cual la participación comunitaria se convierte en un proceso dinámico y dual de:

1º) toma de conciencia de la problemática existente y sus causas, así como de las condiciones y acciones conducentes a su superación;

2º) implicación activa en los cambios consiguientes, con un cambio de rol de la comunidad en una dirección más protagónica y activa.

Desde esta perspectiva, se plantean como extremos no deseables tanto la participación pasiva de la población en actividades planificadas tecnocrática y externamente, como la postura opuesta, en que el profesional trabaja *para* la comunidad. **Marchioni** concibe la participación como un proceso dinámico, complejo y lento, sin modelos rígidos y preestablecidos. Subraya también la importancia de partir de las condiciones y posibilidades reales de la comunidad, para evitar que una pronta frustración de las expectativas más o menos irreales del trabajador comunitario, le lleven a la conclusión errónea de que la gente "no quiere participar" (Marchioni 1983; en Sánchez Vidal 1991, pág. 276).

pa
de
de

4.4. Aspectos psicológicos de la participación comunitaria

Desde el punto de vista psicológico, la participación puede ser vista como una forma de comportamiento mediante la cual el individuo pretende lograr la satisfacción de alguna necesidad por medio de la incorporación activa a alguna tarea, grupo u organización.

Como señala **Rozas**, la psicología comunitaria releva el hecho de la participación como un aspecto que se relaciona directamente con el desarrollo de personas y sociedades, constituyéndose en una necesidad humana por excelencia. El proceso participativo forma parte de la construcción de la identidad personal, a nivel de la conciencia y a nivel emocional. En palabras de este autor:

La autodefinición como ser humano, como ser social, está ligada a la participación en un proceso colectivo. En primer lugar participar implica la sencilla y delicada opción de decidirse a ser o no ser "ser humano", es construirse o no construirse. En segundo lugar este proceso no es individual, no puede ser aislado, es por definición entre los hombres, en un colectivo; es un proceso de relación con otros en función de un objetivo común (**Rozas** 1992, pág. 53).

Desde otra perspectiva, la ausencia o presencia de participación es un hecho influido por un conjunto de rasgos individuales, en interacción con ciertas características del ambiente que en conjunto constituyen lo que **Flisfisch** denomina la "estructura social de oportunidades" para la participación. Tales rasgos y características se relacionan con:

- La existencia de un conjunto de necesidades a satisfacer;
- Una representación cognitiva respecto de las organizaciones como un modo eficaz para alcanzar los fines individuales;

- Ausencia de medios alternativos para satisfacer dichas necesidades a un costo menor;
- Predisposiciones relevantes a la participación (actitud hacia participar y/o hacia quienes no lo hacen, gusto por participar o por estar con otras personas, etc.); y
- Los costos y beneficios percibidos de la participación (Flisfisch 1980, pág. 76).

Este último componente motivacional de la participación, relacionado con la efectividad percibida en las organizaciones, es un tópico que se ha tratado desde múltiples puntos de vista. **Rogers y Shoemaker**, a propósito de la dificultad en lograr la adopción de nuevas soluciones en distintos medios sociales, proponen la *teoría de la difusión de innovaciones*: la adopción de nuevas formas de enfrentar problemas y necesidades, es un proceso gradual que se da a través del tiempo entre los miembros de un grupo social, y que transcurre en cuatro etapas: conocimiento de la innovación; convencimiento de su viabilidad y conveniencia para el grupo; decisión de adoptarla y, con el tiempo, confirmación de su adopción.

Según estos autores, ciertas características hacen que una innovación tenga más probabilidad de ser adoptada por un grupo entre aquellas que se encuentran disponibles: su ventaja relativa respecto a la solución tradicional; su compatibilidad con patrones valóricos de la comunidad y con la forma tradicional de solucionar el problema; una complejidad compatible con el nivel intelectual y cultural de los miembros de la comunidad; la posibilidad de experimentar con la innovación antes de adoptarla; y la visibilidad de sus resultados (Rogers y Shoemaker 1971; en Jiménez *et al.* 1989, pag. 36).

En cuanto a la existencia de medios alternativos para satisfacer las necesidades, es relevante el concepto de *red social*. Ésta se define como el conjunto de personas emocionalmente significativas para un individuo, e incluye la familia, los amigos, los vecinos, los compañeros de trabajo o de estudio, los miembros de grupos formales e informales a los que se está afiliado, etc. (Hirsch 1979; en Jiménez *et al.* 1989, pag. 39).

Desde esta perspectiva centrada en la motivación individual, la función básica de la red social es realizar con ella un conjunto de actividades destinadas a satisfacer algunas de las necesidades biológicas, psicológicas y/o sociales. La red social, sea a través del apoyo emocional o mediante la entrega de bienes y servicios, puede hacer menos necesarios los programas y las organizaciones que entregan bienes o servicios análogos. Sin embargo, puede ser también una fuente clave de información respecto a la existencia y operación de dichos programas, sin la cual el individuo quedaría aislado de los mismos.

4.5. Características de la participación comunitaria

4.5.1. Contenido y relevancia de la participación comunitaria

Como menciona Sánchez Vidal, en un sentido amplio la participación puede darse en distintos tipos de actividades y procesos más o menos triviales y lúdicos como fiestas, competiciones, actos deportivos o recreativos, conmemoraciones o actos vecinales; aquí la participación tiende a ser más espontánea, a título individual y más informal que organizada.

Sin embargo, este autor precisa que la *participación comunitaria* suele citarse para referir aspectos socialmente más relevantes como procesos productivos y trabajo, política, programación de salud o servicios sociales, diseño de entornos arquitectónicos y comunitarios, organizaciones y servicios comunitarios, educación, administración de justicia, etc. En estos casos, la participación suele estar organizada en alguno o varios de estos tres sentidos relacionados:

- Se realiza a través de organizaciones sociales y no individualmente;
- Existen canales establecidos y diferenciados, institucionales o no;
- Existen fines que organizan la participación (Sánchez Vidal 1991, pág. 277).

El sistema social en que se encuentra inserto la gran mayoría de las personas y grupos se encuentra hoy en día fuertemente estructurado en torno a una gran multiplicidad de intereses particulares. En este contexto, la *organización* de la participación es, a ciertos niveles, imprescindible para poder “competir” con una mínima eficacia con las grandes organizaciones y corporaciones productivas, económico-financieras o políticas dominantes.

En todo caso, ni esa participación estructurada sustituye a la personal y más espontánea, más bien la complementa; no siempre representa los verdaderos intereses del conjunto social o comunitario, sino que frecuentemente los de aquellos grupos o sectores más beligerantes o conscientes política o socialmente, con más medios o mejor dotados organizativamente. De esto se deduce que la organización es imprescindible -y deseable- para la acción social eficaz, pero no necesariamente lo es para la participación (Sánchez Vidal 1991, pág. 277).

Para que la participación en una comunidad o contexto social u organizacional dado sea verdaderamente relevante y tenga un impacto real en el enriquecimiento de la vida personal y comunitaria, debe incluir como contenidos dos procesos clave en cualquier sistema social:

- *Fijación de objetivos*, actividad con frecuencia ligada en la intervención social a la evaluación de necesidades, que funciona como una de las vías y metodologías principales de participación, asumiéndola como primer paso en la toma de decisiones y ejecución programática subsiguientes, basadas en esa evaluación.

- *Toma de decisiones*, más relevante aún que lo anterior, pues los objetivos pueden ser ignorados a la hora de las decisiones y actuaciones reales. Particularmente importantes son las decisiones relativas al reparto del poder y recursos, y a los procedimientos de control del poder y del funcionamiento del sistema social (Sánchez Vidal 1991, pág. 178).

La participación determina un tipo de compromiso entre las personas, como forma de definir el uso de ciertos medios para el logro de los fines colectivos; sin embargo, si se vincula la participación con la expectativa de ser actor social, el mero involucramiento en la acción colectiva no es suficiente. Según este punto de vista, no basta desarrollar una tarea en conjunto con otros para ser definido como participante, ni lo es quien se limita a ejecutar instrucciones. Como lo señala **Böeninger**,

Lo decisivo es la posibilidad de *influir*, para lo cual es necesario tener incidencia en el mecanismo de decisión colectiva. Luego, ejercer influencia en una decisión colectiva cuyo efecto sea reconocido como legítimo, es decir, que sea decisión de autoridad, constituye un rasgo esencial de la participación (...) Tampoco es participación la mera operación o

administración de algo cuyos fines y medios han sido previamente definidos y acotados, excluyendo toda motivación propia de los actores involucrados en la acción (Böeninger 1984, pág. 24).

Sin embargo, la noción de influencia por sí sola no permite distinguir con claridad entre participación y otros procesos sociales. Las formas de influencia presentan diversos grados, yendo desde la incorporación directa a la toma de decisiones, hasta la asesoría o consulta, en virtud de la delegación de funciones desde una autoridad que tiene poder discrecional para dejarla sin efecto. Por otra parte, las tareas de supervisión, seguimiento o evaluación que puede efectuar un grupo distinto respecto del núcleo de generación de decisiones, introduce factores variables de control, constituyéndose también en una fuente eventual de influencia (Böeninger 1984, pág. 25).

Esto muestra que para influir no es indispensable participar en un mecanismo decisorio formal; Böeninger señala que puede lograrse un resultado similar a través de la consulta y la opinión, en la medida que existan canales eficaces de expresión y difusión que se encuentren explícitamente garantizados en la normativa social. Este modo de participación puede hallarse, por ejemplo, en los Consejos Económico-Sociales Comunales al interior de los Municipios, o bien a través del derecho a voz en órganos decisorios al interior de determinadas instituciones existentes en la sociedad. No obstante, en su expresión más plena o de mayor calidad, la participación debería traducirse en la injerencia directa en algunas de las etapas de un proceso decisorial referido a materias de interés para los individuos o para la comunidad.

Por otra parte, Flisfisch restringe el concepto de participación a la acción colectiva, criterio según el cual existe un número de personas cuya conducta se determina recíprocamente en orden a intervenir en alguna forma de acción dotada de una dirección relativamente permanente y de mecanismos decisorios con cierto grado de formalidad:

Se requiere además de una división del trabajo en términos de roles o posiciones más o menos estructuradas y diferenciadas, agregando como requerimiento distintivo el que contribuya a generar, en el grupo u organización, una voluntad colectiva. Sólo así, y con la presencia de todos estos elementos, podría lograrse una participación social propiamente tal (Flisfisch 1980, pág. 79).

En todos estos casos, la participación comunitaria es vista como referida a acciones que se desarrollan en el ámbito de lo público. De este modo, la naturaleza “pública” de ésta, propia de sus motivaciones, mecanismos y efectos, plantea el problema de su vinculación con el Estado y, de manera muy amplia, con lo político. En esta perspectiva, y de acuerdo a su “radio de alcance” debe distinguirse entre distintos ámbitos de participación:

- El ámbito de lo político se refiere básicamente a decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto y que, por tanto, tienen alcance histórico.

- En un nivel medio, la participación tiene por objeto las políticas sociales sectoriales (salud, educación, etc.) o regionales (mundo mapuche, mineros del carbón, etc.), que afectan a amplios conglomerados, pero sin alterar la esencia del régimen político.

- Por último, una diversidad de temas y problemáticas más cercanas a la vida cotidiana de individuos y comunidades pequeñas, dando lugar a fenómenos definibles como *micro-participación*.

En las dos últimas esferas, entre los participantes tiende a predominar la satisfacción de demandas y la defensa de intereses específicos de grupo. En suma, cuanto más se aleja un determinado ámbito de participación del nivel nacional de decisión o debate, menor tiende a ser la gravitación de lo propiamente político en las conductas de los actores (Böeninger 1984, pág. 28).

Como hemos señalado antes, la participación consiste en influir colectivamente y con grados diversos de autoridad en decisiones que conciernen al interés común. Sin embargo, esta afirmación no da cuenta cabal de las motivaciones que generan las conductas y los procesos participativos, ni de las finalidades que se les atribuyen. A este respecto, existen distintas perspectivas:

1º) Una corriente doctrinaria pone el acento en la participación como *fin*, en cuanto factor de desarrollo personal y comunitario, y como generador de solidaridad social; constituye así un ejercicio de libertad, entendida ésta como capacidad para actuar, privilegiando para ello el marco de la convivencia con otros que poseen igual atributo. Esta visión trascendente, con sentido humanista, aboga por el protagonismo de las personas, quienes dejan de ser átomos irrelevantes y se convierten colectivamente, sin perder individualidad, en *sujetos* de la historia (Orrego Vicuña 1985, pág. 5).

Este planteamiento enfatiza en la conveniencia de una activación de la sociedad civil, en la creación y consolidación de nuevas formas e instancias de articulación y agregación de intereses y, en suma, en una democratización que trascienda el ámbito político para ligarse más estrechamente a los procesos de desarrollo económico, social y cultural,

configurando así el modelo llamado de *democracia participativa* (MIDEPLAN 1992, pág. 18).

2º) Desde otra perspectiva más cercana a criterios técnicos, radicados en la toma de decisiones con incidencia en lo social, la participación es un *medio*: es el mecanismo que posibilita que la política social del Estado se realice con eficacia y eficiencia; permite conocer las necesidades reales de los grupos, puede aportar en la búsqueda de soluciones pertinentes para los beneficiarios y colaborar en la ejecución de las políticas (MIDEPLAN 1992, pág. 18).

Desde esta última concepción, se define participación comunitaria como *la intervención determinante (con poder decisorio) de los grupos humanos de base en el proceso de planificación de los servicios públicos esenciales*. Desde esta mirada es necesario diferenciar niveles en que los actores participan en el proceso planificador. Tradicionalmente se distinguen entre las siguientes fases o funciones teóricas de la planificación: diagnóstico, definición de objetivos y selección de la estrategia, diseño de las políticas y demás instrumentos; implementación; evaluación y retroalimentación (MIDEPLAN 1992, pág. 24).

4.5.2. Tipos y niveles de participación comunitaria

Desde lo dicho sobre participación “espontánea” y organizada, distinguimos dos tipos complementarios de participación, según que el origen de ésta sea *desde arriba* (institucional) o *desde abajo*. Esta comprendería la participación más lúdica e informal

descrita, pero también aquella de contenido político y social (o terapéutico y de crecimiento personal) ilustrada por las asociaciones de vecinos y barriales, asociaciones de consumidores, sindicales, feministas; grupos de autoayuda y otros fenómenos que se incluyen en la categoría de “movimientos sociales”.²

La participación *desde arriba* se liga a canales institucionalmente establecidos para posibilitar la participación en los procesos políticos y sociales o controlar algún tipo de administración u organización. Ejemplos serían los centros de padres y apoderados en las escuelas, los Consejos Económico-Sociales Comunes en los municipios, etc. El contexto institucional puede facilitar o inhibir la participación, pero por sí solo no es suficiente si no conecta con un deseo o necesidad desde la base social por participar (Sánchez Vidal 1991, pág. 278).

La participación *desde abajo* debería tender (siempre que responda a un impulso mantenible y a una necesidad social duradera, no a una cuestión meramente coyuntural) a establecer canales institucionales permanentes e incorporados a la vida habitual de la comunidad y el sistema social. Por su parte, la participación *desde arriba* sería un mero formalismo si se liga a una población o un grupo gestor inicial conciente y deseoso de participar y/o con una cuestión social relevante que pueda resolverse o canalizarse por medio de esa participación, asumiendo sin embargo que no todas las cuestiones sociales pueden ser resueltas -o al menos no exclusivamente- a través de ella (Sánchez Vidal 1991, pág. 279).

² Véase al respecto ESPINOZA, V. (1993): “Pobladores, participación social y ciudadanía: entre los pasajes y las anchas alamedas”. *Proposiciones* n° 22. Santiago: SUR Profesionales, págs. 21-54; y BAÑO, R. (1985): *Lo social y lo político*,

Por otra parte, es posible distinguir niveles en que opera la participación comunitaria: sociopolítico, institucional, organizacional e individual. De acuerdo al análisis de Heller, Price y otros, es posible jerarquizar los siguientes:

1º) *Nivel sociopolítico*. Funciona como marco global más que como constituyente directo de la participación comunitaria. Propuestas relevantes para facilitar la participación desde este contexto son:

- Potenciación de las *estructuras intermedias* (familia, vecindario, asociaciones voluntarias) y su uso para realizar la actividad política a través de ellas, siempre que sea factible.

- *Descentralización política y administrativa* para acercar los procesos y decisiones políticas a la comunidad local y al ciudadano, en el contexto de la gestión local.

- *Ampliación de la actividad política* de los ciudadanos más allá del mero acto de votar, restringiendo el mandato casi total otorgado a la clase política y recuperando la capacidad de actuar políticamente *después* de los procesos electorales, “fiscalizando” a los representantes elegidos en aquellas cuestiones relevantes que les afecten en sus respectivos ámbitos sociales y comunitarios (Heller *et al.* 1984; en Sánchez Vidal 1991, pág. 279 y ss.).

A estas propuestas subyacen determinadas asunciones y teorizaciones sobre el poder y su distribución en un sistema social, asunto relevante para la estrategia a seguir si se busca el empoderamiento de personas y grupos sociales.

Si se asume que el poder (político, económico, social, de información y asignación de valores, autoestima, liderazgo, etc.) es limitado, la potenciación de la comunidad requiere su cesión por parte de las *élites* controladoras, pues no habrá poder y recursos para todos; esto conduciría a una estrategia a través de la confrontación con los grupos dominantes, y la participación real de las mayorías sería un elemento fundamental con un claro contenido político.

Si se acepta la existencia ilimitada de poder y recursos, clave del trabajo comunitario sería la localización de éstos en un grupo social y su desarrollo. Se impondría una estrategia de *desarrollo comunitario* que permita actualizar esos recursos (y el poder psicosocial de las personas) sin alterar el arreglo de la estructura social. La participación comunitaria tendría un contenido más psicosocial y técnico que político, tendiente a facilitar la coordinación entre personas y entre grupos, ayudar a definir metas comunes y facilitar el cambio de pautas adaptativas en función del desarrollo a producir.

2º) Nivel institucional. Se refiere a estructuras o canales formalmente establecidos para canalizar la participación en los procesos políticos o sociales, o controlar algún tipo de administración u organización. Ejemplos serían los centros de padres y apoderados en las escuelas, los Consejos de Facultad en las Universidades, los Comités Paritarios en el mundo laboral, etc. En sí mismo el contexto institucional no es suficiente si no se relaciona con una motivación endógena hacia la participación por parte de las personas; y más bien puede facilitar, inhibir o incluso instrumentalizar la participación.

3º) *Nivel organizacional*. Más que un nivel distinto, lo organizacional se refiere a un aspecto distinto del institucional, estando ambos frecuentemente en niveles sociales similares. Los autores aquí reseñados mencionan el *liderazgo*, la *orientación hacia la tarea* (frente a la vaguedad de fines) y la *capacidad de realizar las tareas* y de conseguir los fines perseguidos, como características asociadas con la eficacia y el mantenimiento de estructuras organizacionales participativas en diversos campos.

4º) *Nivel individual*. Se sabe que no todas las personas son igualmente proclives a participar o a persistir en la participación. Algunas indicaciones de que factores como el *interés* por el tema, el nivel educacional o el deseo de ayudar a otros o de mejorar el contexto, influyen positivamente en la participación. Pero también variables psicosociales como expectativas, valoración de la situación, capacidades individuales y las características y tendencias de los grupos circundantes influyen de modo significativo.

4.6. Factores condicionantes de la participación comunitaria

En la dinámica existente entre las personas y grupos y los sistemas sociales (especialmente aquellos relacionados con las agencias del Estado), los factores más relevantes como facilitadores de la participación comunitaria son la *educación*, los *recursos económicos*, la *condición social* y la *situación ambiental*. También tienen un lugar importante la situación urbana, el acceso a la información, el nivel de compromiso con causas colectivas existentes en el entorno mediato o inmediato del participante, así como el desarrollo alcanzado por las organizaciones políticas o sociales allí existentes (MIDEPLAN 1992, pág. 20).

No obstante, este segundo grupo de factores sólo adquiere relevancia a partir de ciertos mínimos de calidad de vida y situación material, pues condiciones de carencia extrema pueden derivar en una incapacidad absoluta de participar, a menos que los grupos que viven en la marginalidad sean apoyados por personas y/o organizaciones que actúen como promotores de dicha participación. Tales apoyos suelen provenir de agentes externos al entorno marginal: sacerdotes, activistas políticos o funcionarios públicos destinados a terreno, ONG's, etc. Como señala Tomic al respecto:

Una parte importante de la gente que promueve, organiza, participa y se vincula a las organizaciones económicas populares, sus miembros más dinámicos y activos, no son personas tradicionalmente marginales y atomizadas, sino personas que han tenido participación y experiencias anteriores en actividades productivas, en organizaciones sociales, políticas y religiosas, que tiene un nivel de conciencia social elevado, ciertas capacidades técnicas, que en muchos casos han sido dirigentes previamente (Tomic 1983, pág. 7).

Es decir, quienes no reúnen las condiciones mínimas para enfrentar por sí mismos sus necesidades son guiados por otros en el entendido de que la capacidad participativa se desarrollará de modo creciente a partir de este impulso inicial. Además, conclusiones preliminares de diversos estudios indican que en sectores marginalizados todo avance de carácter organizativo reduce la amenaza de comportamiento anómico y rebelde, con especial énfasis en la actuación social de importantes segmentos de la juventud (MIDEPLAN 1992, pág. 22).

La privación socioeconómica constituye una barrera que introduce un sesgo ineludible en la distribución de las oportunidades en toda sociedad. Aún más, las desigualdades tienden a ser acumulativas, por lo que muchas veces los canales de participación que se abren replican las desigualdades, convirtiéndose en meros instrumentos de hegemonía por parte de los grupos poderosos de la sociedad. Por ello, puede suceder que los sectores socialmente más favorecidos tengan mayores facilidades y estímulos para participar que los estratos más pobres y marginales, prevaleciendo en éstos una actitud pasiva o fatalista (MIDEPLAN 1992, pág. 26).

De modo similar, la composición de clase condiciona en diversos grados el carácter de la participación. Diversas investigaciones empíricas muestran cómo la homogeneidad social de una población se asocia positivamente con los niveles de participación comunitaria, lo cual ha sido documentado ampliamente respecto de las sociedades escandinavas, por ejemplo (MIDEPLAN 1992, pág. 29). En cambio, las comunidades heterogéneas respecto de esta condición, presentan mayor conflictividad interna y menor predisposición al consenso en instancias participativas, lo cual ha sido característico en el contexto latinoamericano y en otros contextos del llamado Tercer Mundo (Jiménez 1989, pág. 87).

En estos países -como es el caso de Chile- donde porcentajes significativos de población sufren pobreza y marginalidad, las desigualdades que obstaculizan la organización y la participación tienden a acumularse, generándose grandes diferencias en los grados de participación efectiva de diferentes segmentos sociales. Diversos actores de la sociedad civil han tomado esto como un llamado de atención ante la necesidad de que el

Estado promueva activamente la creación y desarrollo de organizaciones en la comunidad, así como en cuanto a capacitar a sus dirigentes.

La influencia que poseen las *tradiciones culturales* es otro elemento con incidencia en la participación. Las actitudes, normas y costumbres de la comunidad pueden servir, desde el punto de vista de la conducta individual, como canales o incentivos a la participación, o bien constituirse en obstáculos para ella. Este factor resulta de especial pertinencia en nuestro país, donde se ha ido conformando una verdadera subcultura del poblador urbano, caracterizada por una valoración positiva de lo comunitario, de la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas comunes, y de la participación en organizaciones vecinales (MIDEPLAN 1992, pág. 21).

Sin embargo, ello no ha estado exento de dificultades, por cuanto algunos autores como Espinoza ya han señalado el problema de la difícil transición, para los miembros de una comunidad, desde la sujeción al estilo de vida comunitario, de relaciones primarias y con fuertes lazos entre sí, a la inserción a una ciudadanía socioeconómica que exige, para una movilidad social ascendente, un menor apego y mayor laxitud en los vínculos intra-comunitarios (Espinoza 1993, págs. 48 y 49).

La mayoría de los autores señala que para que la participación sea eficiente y eficaz, se necesita un conjunto de capacidades o condiciones positivas que deben obrar conjuntamente. De acuerdo con Sabatini, entre ellas cabe destacar:

- Capacidad de diagnóstico, que implica acceso a información adecuada y oportuna, así como capacidad para procesarla;

- capacidad de decisión como elemento vital de la participación;
- capacidad operativa o de ejecución, sin la cual la acción colectiva no se traduce en resultados;
- capacidad de disponer de recursos financieros con suficiente libertad y en volumen compatible con una acción participativa (Sabatini 1996, págs. 41 y 42).

Este último factor alude tanto al funcionamiento de las organizaciones sociales y demás entidades vinculadas al esquema participativo (p.ej., sindicatos, gremios, comités o consejos de diversa índole), como a las actividades que constituyen el objeto de la acción colectiva; capacidad de control o evaluación, que opere con un sistema retroalimentador indispensable para todo proceso continuado o actividad permanente (Sabatini 1996, pág. 44).

Para que la persona pueda participar es necesario que su medio ambiente social le proporcione una posibilidad real para ello; esa posibilidad socialmente normalizada ya ha sido definida por Flisfisch como la “estructura o sistema de oportunidades” que caracteriza a una sociedad determinada (Flisfisch 1980, pág. 79).

Por ejemplo, la participación política por vía del voto para elegir parlamentarios, concejales, dirigentes sindicales o de juntas de vecinos, constituye en opinión de Flisfisch la forma más al alcance de las masas, por lo que no debe subestimarse, pues su práctica conduce a mayor información, interés y conciencia colectiva; es decir, contribuye a desarrollar progresivamente la capacidad participante de manera más activa y directa (Flisfisch 1980, pág. 79).

4.7. Efectos y limitaciones de la participación comunitaria

Se ha afirmado que la participación comunitaria genera una percepción de bienestar y sentido de la autoeficacia y utilidad en los participantes, a diferencia de la apatía e indiferencia derivadas del ser mero espectador pasivo y marginado (Sánchez Vidal 1991, pág. 286).

En ese sentido, la participación, además de sus efectos sobre el proceso concreto, es un factor positivo y dinamizador, sobre todo si funciona bien; pero incluso lo es por el solo hecho de participar y autoexpresarse para personas y grupos, y para los correspondientes programas o iniciativas que canalizan dicha participación.

Sin embargo, la participación comunitaria presenta limitaciones e inconvenientes: es costosa en términos de tiempo y energía, pudiendo implicar una pérdida de eficiencia en determinados procesos de planificación; requiere un cambio de actitudes y procedimientos que puede generar resistencias, así como preparación previa especial.

A este respecto, resulta pertinente señalar ciertas consideraciones propuestas por Sánchez Vidal para situar en una perspectiva crítica y más realista la delimitación previa del concepto *participación comunitaria*. Éstas pueden resumirse como sigue:

1º) Cotidianamente, la participación *ya* se manifiesta a través de múltiples actividades e instituciones con mayor o menor grado de formalización, como el trabajo, la

escuela, la familia, y diversas actividades relacionales, sociales y organizacionales. Cuando se plantea explícitamente la necesidad de la participación (por ejemplo, en una intervención social como una campaña preventiva de la contaminación ambiental, o en un programa de cuidado de áreas verdes), se está demandando una participación adicional sobre la que ya se realiza a través de los canales mencionados. Eventualmente, la ausencia de participación puede significar que la instancia convocante (por ejemplo, una agencia gubernamental preocupada de la salud pública o del medio ambiente) está planteando un tema irrelevante para la comunidad, o lo hace de un modo no pertinente para ésta. Como bien sintetiza el autor, “no todo el mundo quiere ni tiene por qué participar, ni quiere participar en todo”.

2º) En el mundo actual, tan complejo y diverso, muchas actividades y procesos que requieren un alto grado de coordinación y planificación no siempre son compatibles con la participación, pudiendo incluso ser dificultadas por ella. Puede plantearse un equilibrio entre la necesidad de realizar dichas actividades de manera técnicamente eficiente y la necesidad (y posibilidad) de participación de las personas, sin caer en el dogmatismo tecnocrático de negar las posibilidades de participación comunitaria en nombre de dicha eficacia.

3º) La demanda participativa en orden a no delegar responsabilidades o “partes” de la propia identidad social en otros agentes especializados, asumiéndolas y recuperándolas como partes integrales de sí mismo, se opone a la tendencia actual hacia la especialización de roles y funciones de las personas, algo relativamente justificado desde el punto de vista psicosocial por la complejidad de las demandas sociales y por las limitadas capacidades adaptativas individuales.

4º) La participación debe analizarse desde la perspectiva de *demandas adaptativas adicionales* a personas ya investidas de varias funciones sociales, por un lado, y demandas humanizantes, aunque socialmente “regresivas”, por otro. Parece importante analizar y especificar las ventajas de la actitud participativa para las personas y la comunidad, que justifiquen su motivación e implicación, dado que en general éstas no necesariamente comparten la creencia en la importancia de participar (Sánchez Vidal 1991, págs. 274 y 275).

V. LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN (1990 – 1999)

1. INTRODUCCIÓN

Durante el Gobierno Militar en Chile, la política social sufrió una profunda transformación respecto a periodos anteriores; a su vez, las políticas desarrolladas en los años '90 presentan elementos de ruptura, pero también de continuidad, con las políticas y programas instaurados en el periodo autoritario.

Desde 1990, la política social se redefine como parte de la estrategia de crecimiento con equidad cuya función es asegurar la igualdad de oportunidades, superando la visión básicamente asistencial asumida durante la dictadura. El fortalecimiento de dichas políticas durante ambos gobiernos de la Concertación se ha expresado en un incremento sostenido en el gasto social público, así como en cambios institucionales y en la creación de programas sociales nuevos, dirigidos a grupos y localidades vulnerables:

Diversas políticas y programas, como las de fomento productivo, de apoyo a la microempresa, a los pequeños productores agrícolas, pescadores artesanales y pequeña minería, así como los programas de capacitación laboral y de desarrollo de localidades pobres (...) forman parte de la estrategia de inversión social y de fomento a la igualdad de oportunidades, y sus resultados se suman a la acción efectuada por las políticas sociales tradicionales (salud, educación, vivienda y previsión) (Martin 1998, pág. 313).

Resultado de esta estrategia ha sido una progresiva reducción de la pobreza e indigencia; a ello han contribuido varios factores, destacándose el crecimiento económico del país y el aumento del gasto social.

Desde 1990, el gasto social ha pasado a representar del 60 al 70% del gasto público en el quinquenio. Así, Chile forma parte de los países latinoamericanos con la mayor proporción del gasto público destinado a las políticas sociales (Hardy 1997a, pág. 120).

El Estado ha tenido un rol clave en la destinación de mayores recursos para el área social y en la implementación de distintos programas sociales, de acceso a servicios y de fomento productivo. Lograr el objetivo de igualdad de oportunidades y de una sociedad más equitativa ha sido una tarea de largo aliento, en la que los cambios efectuados o diseñados para mejorar el impacto de la política social han significado avances innegables. Sin embargo, ello ha mostrado resultados aparentemente contradictorios:

Por una parte se ha reducido sostenidamente la pobreza y la extrema pobreza, sin embargo, esta disminución se hace cada vez más lenta, especialmente en indigencia y pobreza rural; por otra, si bien aumenta la provisión de servicios y las coberturas de prestaciones sociales, y además se produce una importante generación de empleo, existe una brecha en el acceso a prestaciones y servicios de calidad; ciertos segmentos sociales (especialmente mujeres y jóvenes) tienen mayores dificultades de inserción laboral, y persiste una desigual distribución del ingreso que mantiene grandes distancias socio-económicas en los hogares chilenos (Hardy 1997a, pág. 119).

A consecuencia de ello, persisten en Chile importantes brechas de inequidad en los ámbitos de salud, educación, vivienda y previsión. Esto implica un esfuerzo adicional en mantener y mejorar las actuales coberturas y aumentar la calidad y equidad de los

programas en curso; muchos de éstos están hoy en un proceso de reforma y modernización para superar estas falencias, y son diversos los desafíos para mejorar su eficiencia, eficacia, impacto y calidad (Martin 1998, pág. 314).

2. DEFINICIÓN DE POLÍTICA SOCIAL Y CONCEPTOS RELACIONADOS

Desde 1990, la expresión *crecimiento con equidad* resume un eje programático de importancia vital para los gobiernos de la Concertación, lo cual ha tenido como efecto que la política social recupere la importancia perdida en el período anterior. A su vez, esto forma parte de un nuevo escenario en el debate mundial, especialmente desde la Cumbre Social de Copenhague en 1995, en que los temas relativos a la pobreza, desempleo y desintegración social adquirieron mayor visibilidad e incidencia política (CEPAL 1995, pág. 30).

Desde esta coyuntura, y para efectos de este estudio, surge la necesidad de preguntarse acerca de lo que se entiende como *política social*. El concepto, si bien es familiar y de uso corriente en el lenguaje de los técnicos de la gestión pública y de los estudiosos de las ciencias sociales, se muestra como vago, equívoco y de múltiple interpretación. Pese a que varios autores (Raczynski, Arellano, García, Faletto entre otros) se refieren a la evolución, transformaciones y características de la política social sin dar una definición inicial para aclarar el concepto, puede plantearse de modo preliminar y amplio que las políticas sociales son todas aquellas decisiones y acciones que el Estado

realiza buscando mejorar la calidad de vida de ciertos sectores del país (Reyes 1998, pág. 26).

El carácter que ellas asuman y el modo en que responden a las problemáticas diagnosticadas, depende mucho de la inspiración política y económica del gobierno que las promueve. Una primera delimitación del concepto la ofrece Arellano: "Por política social se entenderán todas aquellas medidas adoptadas por el Estado relacionadas con la educación, la nutrición, la vivienda y la seguridad social" (Arellano 1983, pág. 42).

Samaniego precisa, por su parte, una distinción entre *la* política social (en singular) y *las* políticas sociales (en plural). Señala que mientras la primera acepción se refiere a la intervención global, conjunta y genérica del Estado hacia el logro del bienestar de la población, la segunda expresión alude en forma más específica a la intervención social del Estado en campos definidos de acción. Entonces,

Por un lado, tenemos: una política social de salud, una política social de vivienda, una política social de educación... en suma, tenemos "las" distintas políticas sociales, y tenemos que el conjunto integrado de ellas puede denominarse genéricamente como "la" política social que tiene el gobierno de turno (Samaniego 1990, pág. 8).

En un documento gubernamental ligado al análisis de políticas para la juventud, Cortés indica que el significado de las políticas sociales varía según la connotación dada al adjetivo calificativo "social":

Así, lo social puede entenderse como *lo colectivo*, también puede concebirse en contraposición a lo económico, o como lo referido al bienestar humano. Desde una óptica

administrativa lo social es lo atingente al dominio de sectores sociales y a la atención de ciertos grupos sociales; finalmente, lo social puede entenderse como lo relativo a la estructura social y con ello a los procesos de estratificación, movilidad y cambio o al ámbito de la distribución del producto social, determinado a su vez por el ingreso y éste por la inserción en el proceso de producción (...) A cada una de estas connotaciones le sigue un concepto de desarrollo social determinado, por ejemplo el desarrollo como la elevación de la calidad de vida, si lo social apunta al bienestar humano (INJ 1994, pág. 79).

Puede decirse que la política social es aquella política estatal orientada a planificar y gestionar diversos servicios como salud, vivienda, educación, en beneficio de un grupo de individuos cuya especificación está sujeta a la inspiración y orientación teórica en el análisis de la realidad social (Reyes 1998, pág. 29).

Según Reyes, pueden identificarse dos grandes motivaciones tras las política social:

- Organizar la producción masiva de servicios tradicionalmente otorgados por la familia -salud, protección para la vejez-, y
- Redistribuir el ingreso a través de la entrega de servicios, buscando mejorar las condiciones de vida de las personas de menores ingresos, separando la satisfacción de estas necesidades del ingreso percibido (Reyes 1998, pág. 30).

Desde el punto de vista de Cortés, la finalidad de las políticas apunta a la reducción de las desigualdades sociales y a la disminución de los sectores cuyas condiciones de vida los ubica en situación de pobreza (INJ 1994, pág. 80).

3. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL

3.1. La política social en Chile hasta 1973

Desde los años '50 hasta principios de los '70, el Estado tuvo un rol casi monopólico en el financiamiento, provisión y producción de las políticas sociales. La intervención estatal en el área social fue fundamental para expandir y consolidar el diseño e implementación de políticas nacionales en salud, educación, vivienda y previsión:

El objetivo de la mayoría de los programas era satisfacer las necesidades básicas del conjunto de la población hasta la plena cobertura. Bajo el precepto de un Estado de corte benefactor, se estableció un alto nivel de desarrollo de las políticas sociales y se generó una institucionalidad en el área de acción social (Schkolnik y Bonnefoy 1994, pág. 14).

Pese a estos avances, la cobertura de las políticas sociales benefició principalmente a los trabajadores asalariados, en desmedro de los informales y los marginados. Ello se explica porque muchos de los beneficios sociales de salud, vivienda y seguridad y previsión social llegaban a los trabajadores a través de los sistemas formales de empleo y previsión. Los grupos con mayor capacidad de presión sobre el Estado (capas medias y obreros organizados), lograron sus demandas por mayores beneficios. Pese a esto, la expansión de las políticas sociales mejoró el conjunto de indicadores de desarrollo social (tasa de mortalidad infantil, cobertura educacional básica, entre otros) para el conjunto de la población. Sin embargo,

las continuas demandas por mayores servicios o recursos generaron una expansión del gasto social, sistemáticamente superior al Producto Interno Bruto, lo que condujo a déficit fiscal y desequilibrios macroeconómicos (Raczynski y Cominetti 1994, pág. 15).

3.2. La política social durante el Gobierno Militar

Desde mediados de los '70 hasta mediados de los '80, la economía chilena pasó por una drástica reorganización, que luego se conocería como un proceso de ajuste estructural, el cual buscaba equilibrar la economía para establecer las condiciones del crecimiento sostenido. Ello llevó a que el gobierno militar imprimiera un cambio radical respecto del modelo imperante y progresivo en la política social; de este modo, el quiebre de la democracia marcó también el quiebre con un modelo de políticas sociales universales que venía gestándose desde la década del '20 y que se consolidó entre 1950 y 1973.

El cambio del modelo económico de sustitución de importaciones por el modelo neoliberal significó privilegiar los objetivos macroeconómicos, disminuir la acción del Estado en las áreas tanto productiva como social y otorgar al sector privado un papel preponderante en el desarrollo de éstas. Asimismo, se consideró que el mercado era el mejor mecanismo de asignación de recursos y que el Estado debía reducir su acción en la provisión, financiamiento y producción de servicios, para tener un rol básicamente normativo, supervisor y controlador, orientado a otorgar garantías para que operase el mercado. Como señala Espinoza,

Tales ajustes han tenido por lo menos tres características notables: una reconversión productiva, consecuencia de la apertura a los mercados externos; la reducción del gasto

público, que lleva a una redefinición del rol estatal; y el establecimiento del mercado como el regulador de la asignación de recursos económicos (...) [este proceso] tuvo como consecuencia inmediata un aumento de los niveles de desempleo y una agudización de los niveles de pobreza, hasta fines de los '80 (Espinoza 1993, pág. 41).

La reducción del gasto en función de objetivos antiinflacionarios fue uno de los primeros efectos de la políticas neoliberales en el área social. Las crisis económicas de 1975-76 y de 1982-83 reforzaron dicha tendencia, y sus efectos más visibles fueron el deterioro progresivo del acceso a los bienes y servicios sociales y de la calidad de éstos.

Por otra parte, dicha reducción de recursos destinados al área social estuvo asociada a la idea de supeditar las políticas sociales al funcionamiento económico. Se reemplazó la acción de un Estado que operaba ampliamente en el área social, por uno cuya acción era subsidiaria, es decir, que se justificaba sólo en aquellos casos donde no podía intervenir el sector privado. Bajo esta orientación se inició un cambio radical en la institucionalización y rol social del Estado; muchas reformas fueron decretadas en un marco no democrático, que no ofrecía a los actores sociales espacio para intervenir en el diseño de las políticas sociales, ni tampoco para expresar sus demandas y disconformidad respecto de las medidas adoptadas.

Durante este período no se diseñaron políticas específicas para la reducción de la pobreza, ya que se consideró que el único camino para ello era un mayor crecimiento económico. La llamada "política del chorreo", que suponía que los logros económicos se expandirían de los grupos más beneficiados al resto de la ciudadanía, implicó que se desechara todo tipo de políticas redistributivas o de superación de la pobreza. Las políticas

sociales se postularon como destinadas a paliar los efectos del ajuste y asegurar las condiciones mínimas de subsistencia de los más pobres.

En la euforia inicial de la privatización, el gobierno supuso que, a la larga, el mercado lograría asignar eficientemente los recursos, terminando con la pobreza. En consecuencia, a las políticas sociales les cabía un rol subsidiario y temporal para con aquellos sectores más perjudicados por el ajuste. Al efecto, el gobierno militar desarrolló una "red social" que buscaba hacer llegar recursos de diverso tipo a los más pobres (Espinoza 1993, pág. 41).

Dicha red social consistió en la creación de una serie de subsidios, la mayoría monetarios y de asistencia (SUF, PASIS, subsidio de cesantía, entre otros), entregados por las municipalidades y dirigidos a los sectores más pobres, especialmente para aliviar los efectos de la crisis económica. Además se crearon programas asistenciales dirigidos a disminuir los efectos del desempleo (PEM, POJH). Para focalizar estos recursos se diseñó la ficha CAS, aplicada por las municipalidades y que establece una clasificación de los hogares según su situación económica (Martin 1998, pág. 315).

Con la ficha CAS, la extrema pobreza pasó a constituir un campo de acción delimitado y medible. Su implementación como un instrumento técnico de medición permitió cuantificar y determinar niveles de pobreza, lo cual facilitó la focalización del gasto social. Además, a fines de los '80 se creó la Encuesta de Caracterización Económica Nacional (CASEN), que definió un límite de carencias absolutas, llamada *línea de pobreza*. De esta manera, con la focalización del gasto y la introducción de mecanismos de medición, se llegó a tecnificar la política social (McClure y Urmeneta 1995, pág. 30).

La orientación de subsidiariedad del Estado, junto con la disminución del gasto social y la focalización de los recursos exclusivamente hacia la extrema pobreza, afectó a las capas medias y media-baja, que perdieron gran parte de los beneficios conquistados y debieron asegurar su acceso a servicios a través del mercado, el cual se suponía más eficiente para asignar y proveer recursos. Bajo este supuesto, se sustituyó el sistema de seguridad social por uno administrado por el sector privado, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Paralelamente, quienes se mantuvieron en el sistema estatal vieron decaer el monto de sus pensiones. Se realizó el traspaso de la población de ingresos altos y medios a un sistema privado de salud, a través de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), lo cual contribuyó a desfinanciar a la salud pública (Martin 1998, pág. 316).

Paralelamente, se inició un proceso de descentralización de la salud y la educación, que buscaba su posterior privatización. Se traspasó a los municipios la administración de los establecimientos educacionales públicos y se posibilitó, a través del cambio en el sistema de financiamiento, el ingreso de sostenedores privados. En salud, los consultorios de atención primaria pasaron a ser administrados por los municipios. En ambos casos se instauraron sistemas de copago, los que tuvieron como efecto que la provisión privada de servicios se dirigiese a sectores de mayores recursos, con acceso a prestaciones de mejor calidad; el sector público, en tanto, al ver disminuidos los aportes estatales, deterioró su capacidad de prestación de servicios.

Las políticas habitacionales cambiaron su sistema de subsidios, otorgando al sector privado (empresas inmobiliarias y mercado financiero) mayores atribuciones en la

construcción y financiamiento de las viviendas. Paralelamente, se realizaron masivos programas de erradicación de los sectores pobres hacia la periferia de las ciudades. Los efectos de esas políticas fueron un número creciente de allegados y la conformación de una ciudad con una acusada segregación socio-espacial de la población, y la concentración de pobreza en algunas comunas (McClure y Urmeneta 1995, pág. 32).

Los costos de esta crisis afectaron a gran parte de la población: en este periodo el desempleo fue superior a los niveles históricos, y las remuneraciones reales no crecieron durante quince años; además, los procesos de reconversión provocaron la cesantía y marginalidad laboral en el trabajo informal de muchos chilenos. Como resultado de este escenario, aumentó la población en situación de pobreza (García y Schkolnik 1995, pág. 368).

A fines del periodo el país se encontraba, según la Encuesta CASEN 1987, con un 45,1% de la población en situación de pobreza y se había producido un importante retroceso en la distribución de ingresos (MIDEPLAN 1996, pág. 47). A su vez, los sectores medios y bajos se vieron afectados por el deterioro en la provisión de servicios públicos. La desigualdad se acentuó no sólo respecto de los ingresos, sino también de la calidad de los servicios sociales recibidos por los sectores más pobres (Vergara 1990, págs. 24 y 25).

3.3. La política social durante los Gobiernos de la Concertación

Como ya se dijo, las políticas sociales han tenido elementos de continuidad y cambio respecto al periodo anterior. Se mantuvo la descentralización de la salud y la educación,

pero se rompió la vinculación entre descentralización y privatización. Como elemento nuevo, la descentralización de estos servicios se entendió como parte de un proceso democratizador, en que los gobiernos locales, con alcaldes y concejos democráticamente elegidos, se encargarían de su administración y orientación. En algunos sectores, como en educación, se ha avanzado en la entrega de atribuciones decisionales a municipios y establecimientos educacionales.

En la misma línea, la reforma constitucional municipal generó mayores atribuciones decisionales para los municipios (administración de personal, entrega de competencias del gobierno al municipio). Destaca además que en 1996 comenzó a operar el Fondo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), que permite incorporar al municipio y a la comunidad en las decisiones sobre la gestión y el otorgamiento de recursos regionales a los gobiernos locales (Martín 1998, pág. 316).

Sin embargo, este proceso ha planteado dificultades, especialmente en cuanto al financiamiento y gestión local de las políticas sociales. Los gobiernos regionales y municipales muestran todavía falencias importantes en el manejo de recursos monetarios y humanos y en la capacidad de gestión eficiente de estas políticas, que afectan en particular las áreas de educación y salud.

Por otra parte, con el retorno de la democracia se fortalecieron los procesos participativos, tanto de usuarios de programas sociales como de organizaciones, rompiendo con la lógica neoliberal de vincular participación a copago. Desde 1994 se crearon instancias participativas para que la comunidad y el Estado elaboraran propuestas de

políticas donde éstas no existían o requerían de consensos para su implementación (Consejo Nacional del Adulto Mayor, Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Consejo Nacional de Control de Estupefacientes).

Durante este período se reforzó también el rol regulador del Estado, introduciendo medidas tendientes a superar las distorsiones e inequidades producidas en la privatización de servicios sociales, especialmente en salud y previsión. Aunque estas medidas han amortiguado los efectos de desigualdad de las reformas introducidas en el período anterior, aún se mantienen importantes brechas de inequidad en el acceso y calidad de los servicios sociales.

4. ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

4.1. La compensación de los desequilibrios sociales heredados

A inicios de los '90, la masiva situación de pobreza; el deterioro de los beneficios sociales, especialmente para los sectores medios y bajos; la inequitativa distribución del ingreso y la pérdida de calidad de los servicios sociales, constituían la llamada "deuda social". Así, a la tarea de afianzamiento de la democracia se sumó la de mantener un crecimiento económico sostenido, reducir la pobreza y mejorar la equidad en el país.

La estrategia neoliberal, centrada en el “chorreo” o el crecimiento puro, había demostrado su ineficiencia para superar los problemas de pobreza y desigualdad. Imprimirle equidad al crecimiento se constituyó en un eje de la nueva estrategia social. Iniciado el primer gobierno de la Concertación, la sociedad enfrentaba la paradoja de exhibir simultáneamente éxito económico y pobreza, lo cual cristalizó en la imagen de un país dividido entre aquellos que alcanzaban los frutos del proceso modernizador y los rezagados. La superación de esta división para la nueva estrategia exigía avanzar hacia una modernidad incluyente. Por ello, la principal diferenciación de la propuesta concertacionista estuvo en el plano social (Martínez 1995, pág. 6).

Desde 1990 se profundizó la apertura económica al exterior, mediante una política orientada a velar por la mantención y aumento del crecimiento y el control de los equilibrios macroeconómicos. Pero al mismo tiempo, el Estado recuperó un rol social activo, se crearon nuevos programas sociales y productivos y se elevó el financiamiento a los sectores tradicionales de educación, salud, vivienda y previsión. Así, se conjugaban los equilibrios macro con la sustentabilidad de las políticas sociales.

Ya en la plataforma electoral de 1989, la Concertación había reconocido los logros en desarrollo económico, pero resaltaba la necesidad de reforzar la acción estatal en lo social (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989). Las políticas sociales, convertidas en un aspecto central de la acción de gobierno, perseguían básicamente tres objetivos: mejorar la calidad de vida de la población; asegurar igualdad de oportunidades; y avanzar en la integración social y productiva de los sectores más postergados.

Cumplir con la meta de priorizar la acción social fue posible gracias a la aprobación de la Reforma Tributaria de 1990, permitiendo financiar el aumento del gasto social en salud, educación y vivienda, prioritarios para el gobierno de ese período. En los años siguientes, el presupuesto social siguió aumentando sostenidamente, de un 59% del presupuesto total en 1989 hasta 71% en 1996. Como señala **Hardy**, el incremento anual del gasto social ha sido sistemáticamente mayor al incremento del gasto público total:

Mientras en 1996 el gasto público creció en un 6,4% respecto de 1995, el gasto social tuvo un incremento de 8% respecto del año anterior. En 1997, la Ley de Presupuesto incorpora un aumento del gasto público de 5,6%, en tanto se contempla un crecimiento del gasto social de 7,5% (Hardy 1997b, pág. 16).

En parte, este incremento se basa en un cambio de enfoque de la acción social del Estado. Los gobiernos de la Concertación, desechando la lógica divisoria entre políticas económicas y sociales, han postulado la acción social como parte de la estrategia de desarrollo económico y considerado el gasto social como “inversión en la gente”. Se rompió con la lógica asistencialista y se entendió que las políticas sociales podían integrar distintos modelos de intervención:

Durante esta etapa, las políticas sociales se diversifican y se complementan distintos tipos de orientaciones. Se combina el uso de políticas de corte universal, formadoras de capital humano, con políticas asistenciales focalizadas en la extrema pobreza, y con políticas selectivas dirigidas a grupos determinados y que buscan fomentar la igualdad de oportunidades (Schkolnik y Bonnefoy 1994, pág. 17).

Se mantienen las políticas universales como una inversión que asegura el acceso de toda la población a los bienes y servicios sociales y que permiten tener una población capaz

de incorporarse a la fuerza de trabajo y potenciar el desarrollo del país. En las políticas universales se busca el acceso de toda la población a los servicios sociales básicos, pero también mejorar la calidad y equidad de éstos, especialmente de salud, educación y vivienda. Las políticas en estas áreas buscan mantener la inversión en las personas y generar igualdad de oportunidades para todos los sectores, favoreciendo especialmente a los más pobres, para que puedan potenciar sus capacidades básicas e incorporarse al desarrollo.

En el plano concreto, el diagnóstico de la Encuesta CASEN 1987 sobre los ingresos de las familias más pobres llevó a continuar con la implementación de políticas asistenciales, dirigidas a la población de extrema pobreza. Se mantuvo la red social y los instrumentos de medición (Ficha CAS y Encuesta CASEN). Aumentó el presupuesto para los subsidios asistenciales, permitiendo el reajuste de las pensiones mínimas y asistenciales, así como los subsidios y asignaciones familiares. Además, se mejoró la focalización de los subsidios (MIDEPLAN 1996, pág. 243), y durante 1996 se vinculó la entrega de éstos con incentivos para mejorar las oportunidades de los más pobres, como p.ej. la extensión del Subsidio Único Familiar para menores de hasta 18 años que estén estudiando. Esta línea constituye una combinación de política asistencial y de fomento de oportunidades.

En 1990 también se iniciaron políticas dirigidas a mejorar la igualdad de oportunidades de grupos no necesariamente de extrema pobreza, pero cuya característica principal es sufrir discriminaciones que coartan el ejercicio de su ciudadanía y su acceso al desarrollo. Entre 1990-1997 se han creado diversos planes tendientes a ofrecer igualdad de oportunidades a estos grupos: el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para la

Mujer, el Plan Nacional de la Infancia, y el Plan Nacional de Acción para la Atención de Personas con Discapacidad, entre otros.

Por otra parte, se realizaron programas selectivos y focalizados en los sectores más pobres, según criterios de vulnerabilidad. Se identificó a grupos que requerían de programas específicos para superar su condición de pobreza, tales como las mujeres jefas de hogar, los jóvenes pobres, los niños en riesgo social y los adultos mayores. Además de este criterio de focalización social, se introdujo la focalización territorial, con programas dirigidos a localidades concentradoras de pobreza (Programa Nacional de Superación de la Pobreza y su variante Programa Especial de Comunas, Programa de Capacidades de Localidades Pobres, Programa Chile Barrio).

Para el objetivo de mejorar las oportunidades de los grupos vulnerables y discriminados, se creó una institucionalidad pública específica. Además, las políticas hacia estos grupos hoy constituyen un objetivo transversal de las políticas sociales, pues se impulsan políticas desde distintos ministerios, facilitando la generación de políticas intersectoriales (MIDEPLAN – UNICEF 1993, págs. 60 y 61).

A las anteriores se suman políticas destinadas a mejorar las condiciones de empleo y productividad de los sectores más pobres, que priorizan acciones destinadas a promover la microempresa y la capacitación individual, destacándose la creación de programas de capacitación juvenil. En el caso de la microempresa, se han desarrollado programas de apoyo financiero a través de la banca privada, de apoyo a acceso a los mercados y de

carácter técnico. Estas políticas son de inversión y generación de oportunidades y vinculan las políticas sociales a una estrategia socio-productiva.

En el programa del segundo gobierno de la Concertación (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993) se estableció como prioridad la eliminación de la pobreza extrema al llegar al próximo milenio, y se definió a la educación como la principal estrategia para mejorar la igualdad de oportunidades y la equidad, por lo que se está implementando la modernización y reforma del sector.

En síntesis, en la mayor parte de la década se ha logrado un crecimiento económico sostenido y avances sustantivos en el objetivo prioritario de la política social, que es la reducción de la pobreza. La estrategia económica y social de crecimiento con equidad, basada en la combinación de factores como crecimiento económico, mayores niveles de empleo, mejores remuneraciones, baja inflación y reducción de la pobreza, ha tenido resultados positivos (Hardy 1997b, pág. 19).

Sin embargo, durante los dos últimos años (1998-1999), un proceso recesivo externo ha significado para Chile una caída de su crecimiento interno, panorama en el cual se ha destacado negativamente un aumento del desempleo y un estancamiento de la productividad. Ello ha impulsado la creación, sobre la marcha, de programas de emergencia destinados al empleo, y la redistribución de los recursos públicos en un contexto de fuerte austeridad fiscal, restricción que afectó a las políticas sociales en diversos grados y que permaneció hasta el final del segundo Gobierno de la Concertación (Agacino 1999, s/n).

4.2. Institucionalidad de las políticas sociales

Junto a la expansión del gasto social durante nuestro período de estudio, se ha modificado la institucionalidad social pública tanto a nivel central como en las regiones. Algunos de los cambios que empezaron a operar en las políticas sociales son: la creación de un Ministerio y nuevos servicios, la implementación de los gobiernos regionales con ampliación de sus facultades y recursos, cambios en el rol social de los municipios, instancias de coordinaciones gubernamentales y nuevos espacios institucionalizados de participación (Hardy 1997a, pág. 122).

Entre las primeras reformas están la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) sobre la base de la antigua Oficina de Planificación, y de un conjunto de nuevos servicios sociales dependientes de dicha cartera: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), y el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS).

Estos servicios especializados, cada uno de ellos destinado a un grupo social específico, deben canalizar esfuerzos y recursos propios, así como articular la intervención de otras instituciones del sector público. Son iniciativas que responden a la priorización programática que la Concertación asigna a resolver parte de la deuda social heredada del régimen militar, reconociendo -junto con la urgencia de enfrentar las situaciones de pobreza extrema- la especificidad de las distintas formas de discriminación, marginalidad y

vulnerabilidad de grupos sociales, cuyas particulares exclusiones no se relacionan necesariamente con causas económicas. Estos grupos prioritarios: pobres urbanos y rurales, mujeres, infancia, juventud y tercera edad, indígenas y discapacitados, constituyen un eje articulador de acciones institucionales y de programas sociales nuevos que se implementaron como parte de los dos programas de gobierno de la Concertación (Hardy 1997a, pág. 123).

El mayor esfuerzo por realizar cambios institucionales respecto a la política social se ha hecho a nivel central, siendo todavía deficitarias las medidas descentralizadoras. Este proceso ha sido lento, con escaso impacto aún en la desconcentración de recursos, programas e inversiones. Los gobiernos regionales recientemente constituidos, siendo la base institucional para iniciativas sociales más autónomas, requieren, además de perfeccionar sus instituciones, competencias y capacidades técnicas, de la disponibilidad de recursos suficientes para abordar las tareas sociales prioritarias de cada región.

En su primer mensaje a la nación (1994), el presidente Frei comprometió la meta de duplicar la inversión de decisión regional, pasando del 21 al 42% en el año 2000, a través de diversos instrumentos que permiten trasladar las decisiones de inversión desde los organismos centrales a los gobiernos regionales. Cumplida la primera mitad del actual gobierno, la inversión de decisión regional ha ascendido al 28%, lo que hace presumir dificultades en el cumplimiento de la meta (Hardy 1997a, pág. 124).

También se han adoptado iniciativas dirigidas a institucionalizar procesos participativos que acompañen los esfuerzos descentralizadores, pero al igual que éstos, han tenido resultados lentos y todavía limitados. Una de estas iniciativas ha sido la formación, en mayo de 1994, del *Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza*, entidad creada

por decreto presidencial como representativa de la sociedad civil para complementar el esfuerzo gubernamental de superación de la pobreza.

Junto con la reforma municipal que democratizó la generación de autoridades edilicias, una iniciativa similar a la anterior fue la constitución de organismos e instancias institucionalizadas de participación social en los gobiernos comunales, los *Consejos Económico-Sociales Comunales* (CESCO), a través de la representación de organizaciones sociales y vecinales de las comunas, con especial ingerencia de las Juntas de Vecinos.

Sin embargo, la instalación de los CESCOS a partir de 1992, con motivo de la primera elección democrática de concejales y alcaldes, ha sido formal y sus funciones inefectivas, planteándose la necesidad de modificaciones legales que amplíen sus atribuciones, para que sean efectivamente instancias legales de participación.

4.3. Los programas sociales

Los cambios en la institucionalidad social y la creación de nuevos servicios significó el diseño y ejecución de programas sociales nuevos a partir de 1990. En 1996 más de dos tercios del total de los programas sociales públicos en acción son programas nuevos; éstos tienen rasgos comunes que alteran la forma de ejecutar las políticas sociales antes de 1990 y permiten establecer un contraste con los programas sociales tradicionales, siendo los nuevos depositarios de una nueva orientación en política social que recoge concepciones que empiezan a generalizarse en las prácticas de los países latinoamericanos.

Desde el punto de vista de la destinación, los programas sociales nuevos tienden a abandonar la universalidad, y acotan focalizadamente sus usuarios a ciertos grupos, y dentro de éstos a ciertos sujetos -individuales u organizados- con determinadas características, en especial -pero no exclusivamente- de índole económica.

Examinando el conjunto de los programas sociales existentes en 1996, vemos que el 34% son de carácter universal, y el restante 66% se focalizan socialmente. Puesto que los programas representan, ese año, el 73%, podemos afirmar que la inmensa mayoría de los programas sociales nuevos tienen focalización social (Hardy 1997a, pág. 126).

Desde 1994 se ha intentado avanzar, junto con la focalización social, en la focalización territorial de los programas hacia las comunas de mayor pobreza relativa, pero todavía los resultados son limitados. En 1996 sólo un tercio de todos los programas sociales cuenta con criterios de focalización territorial al asignarse los recursos y al diseñar su ejecución; por el contrario, en la mayor parte de los programas la localización de las acciones es un resultado de la capacidad de los municipios por captar y gestionar proyectos y programas sociales: aquellos que cuentan con mayores capacidades técnicas y dotación de profesionales tienen más posibilidades. Se está intentando revertir esta discriminación que afecta a las comunas más débiles con un programa especial de fortalecimiento municipal, pero es un proceso lento y que cuenta con recursos limitados.

Según su contenido, estos programas tienden a diferir de los programas tradicionales de tipo sectorial y a estimular acciones coordinadas en que se combinan esfuerzos sociales diversos, concertando a diversas instituciones; un ejemplo de ello es el Programa de Apoyo

a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos, coordinado por SERNAM y en el que se implementan líneas de salud, capacitación laboral y asesoría jurídica, entre otras.

Desde el punto de vista operativo, estos programas son en general de ejecución no gubernamental, sea por los municipios (Programa Mujeres Jefas de Hogar), organismos y entidades privadas (Programa de Microempresas, Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes), u organizaciones sociales (fondos concursables FOSIS). También han intentado introducir elementos participativos, incorporando a los usuarios en alguna fase de la ejecución programática, sea diseño, financiamiento o ejecución.

De todas estas alternativas en materia de participación, predomina la contribución en el financiamiento (copago). Ejemplos de ello son el *Programa de Pavimentación Participativa*, *Programa de Microempresas* y en general los fondos concursables, pues la elegibilidad de los proyectos premia la contribución de aportes propios de quienes concursan.

No obstante estos cambios en la última década y el dominio cuantitativo de estas nuevas orientaciones programáticas de la política social, su peso e influencia real es limitado. Si bien dos terceras partes de los programas sociales tienen características innovadoras en cuanto a la especialización de sus destinatarios, la búsqueda de integralidad de la acción social, de la máxima descentralización a niveles comunales y de participación activa, ellos sólo representan alrededor de un tercio del gasto social actual, mientras los programas más tradicionales, por la universalidad de sus prestaciones y su mayor cobertura, concentran dos tercios del presupuesto social (Hardy 1997a, pág. 126).

Puesto que los recursos disponibles deben satisfacer las demandas mayoritarias de la población y no sólo apuntar hacia los más pobres o vulnerables, más que plantear un mayor énfasis en los esfuerzos de reasignaciones presupuestarias que respalde a los programas sociales nuevos, cabría buscar cambios en las orientaciones y criterios de los programas antiguos y tradicionales, incorporando innovaciones en su diseño, financiamiento y ejecución.

VI. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA POLÍTICA SOCIAL CHILENA DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN (1990 – 1999)

1. INTRODUCCIÓN

La opción programática de los gobiernos de la Concertación ha sido consolidar y perfeccionar la democracia y lograr la justicia social, siendo en ambos aspectos un eje central y significativo la *participación*. Para ello se han impulsado diversas iniciativas, las cuales han pretendido dar mayor participación a la gente para elegir a sus representantes, así como descentralizar el aparato público aumentando la autonomía regional y comunal.³

Paralelamente, el gobierno ha intentado promover la participación activa de la comunidad en la solución de sus problemas, para lo cual se requiere que las personas estén informadas y organizadas, y que exista verdadera descentralización de las decisiones a nivel local: es decir, crear espacios institucionales para la participación de la comunidad. Sin embargo, el gobierno no ha definido en forma precisa el concepto de participación, ni tampoco ha habido claridad en su uso como criterio en la política social. En un estudio de MIDEPLAN, se señalan factores probables de esa indefinición:

- Falta de claridad y consenso en lo que significa participar: para algunos, es consultar y para otros, se entendería como co-gestión o co-gobierno;

³ Tales iniciativas fueron implementadas principalmente durante el gobierno de P. Aylwin, destacándose las Reformas Constitucionales de 1991, los cambios a la Ley Orgánica Municipalidades y la nueva Ley de Gobierno y Administración Regional de 1992.

- Las nuevas autoridades no tenían claro hasta dónde la estructura estatal era adecuada para fomentar la participación *desde* el Estado;

- La diversidad de Ministerios y sus distintas estructuras y roles dificultan definir una política específica de participación general para todos;

- Parecía conveniente aplicar una política más pragmática, dado el temor existente en la oposición y en algunos sectores de gobierno que se produjeran desbordes y demandas de la población que no pudieran satisfacerse (MIDEPLAN 1992, pág. 14).

Con el propósito de lograr esa definición, podemos introducirnos en la mirada de la participación comunitaria *desde* el Estado durante estos años, examinando los discursos de los dos primeros gobiernos de la Concertación y de los Ministros de la Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno y Ministerio de Planificación y Cooperación, quienes abordaron el tema de la *participación comunitaria* en diferentes intervenciones en la última década. En ellos se ha buscado identificar elementos de política social que permitan fundamentar la aplicación de criterios, metodologías y estilos interventivos con participación comunitaria.

Para abordar el tema de la participación comunitaria en el marco de las instituciones públicas, es útil apelar a un esquema que distingue dos grandes finalidades asignadas a este sector y dos grupos de funciones asociadas a cada una de ellas. Estas dos finalidades de la institucionalidad pública se pueden enunciar como:

- La satisfacción de necesidades de la población, vinculada a la función de *administración*;

▪ la representación de intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía, relacionada con la función de *gobierno* (Fernández 1991, pág. 21).

Considerando lo anterior, se pueden distinguir dos visiones o enfoques principales de participación comunitaria, presentes en el discurso gubernamental y en las prácticas de gestión del sector público:

▪ La participación entendida como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado;

▪ la participación concebida como influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la definición de la agenda pública (Fernández 1991, pág. 23).

2. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL DISCURSO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

Los principales temas de las políticas públicas que integran planteamientos sobre participación son: la democratización del Estado, su modernización, la descentralización, y la implementación de la política social. A continuación desarrollaremos cada uno de ellos por separado.

2.1. Participación comunitaria y profundización de la democracia

Existe una frecuente apelación a la participación comunitaria a propósito de la democratización del Estado y del sistema político. Entre los énfasis planteados cabe

destacar: restablecimiento del estado de derecho, reformas a la institucionalidad política y consolidación de las libertades públicas, especialmente la libertad de expresión. Específicamente se impulsa una reforma constitucional para dar curso a la nueva legislación regional y municipal. Junto a estos puntos están: la democratización de los municipios, la creación de los gobiernos regionales y el establecimiento de instancias formales, democráticas de participación.

Se consagran condiciones tales como información, libertad de expresión, reconocimiento a las diversas organizaciones sociales y mecanismos para la participación; se asocia a ésta con la incidencia o la influencia de la ciudadanía en lo relativo al manejo del poder en la sociedad, para la definición de las prioridades y modalidades del desarrollo que debe asumir el país. Como muestra de ello, en los Mensajes Presidenciales pueden encontrarse afirmaciones como las siguientes:

No hay verdadera democracia sin participación (Presidencia de la República, 1991).

Los chilenos no sólo quieren desarrollar espacios para la creatividad y la capacidad económica de emprender, quieren ejercitar en plenitud el derecho ciudadano a la libertad para decidir políticamente los rumbos de la sociedad (Presidencia de la República, 1997).

Y también en otros documentos oficiales, como por ejemplo:

Una democracia más plena requiere que el pueblo participe de una manera más permanente que el mero sufragio periódico. Y la sociedad se va democratizando más en la misma medida en que sea mayor esa participación (MSGG 1994, pág. 12).

Creemos en la dignidad de las personas y en que ellas necesitan condiciones materiales, libertades públicas, herramientas y capacidades para expresarse plenamente (Presidencia de la República, 1997).

2.2. Participación comunitaria y modernización del Estado

La participación es considerada, en el discurso oficial sobre la modernización del Estado, como uno de los factores que definen o caracterizan este proceso. Se habla de una modernización inclusiva, democrática y participativa, que pretende hacerse con todos: “con los trabajadores y empresarios, con el Estado, las empresas, los usuarios, con los partidos y las organizaciones representativas de la sociedad” (MSGG 1994, pág. 16).

Es un enfoque de modernización vinculada con la participación comunitaria porque “uno de los significados y aspectos fundamentales de la modernización de la sociedad se relaciona con la ampliación de las libertades, la soberanía popular, la autodeterminación de los ciudadanos y el ejercicio de la ciudadanía” (MSGG 1994, pág. 21).

Se pretende en este sentido articular modernización y democratización del Estado y de la sociedad, proyectando esta perspectiva a la gestión del aparato público del Estado. Buscando superar en el marco de estas definiciones, la dicotomía o incompatibilidad frecuente en términos de implementación, entre eficacia, eficiencia y participación comunitaria. Al respecto el Ministro **Arriagada** puntualiza:

La modernización del Estado no es un cometido puramente técnico, es también político. Requerimos un Estado mejor como requisito para un país más democrático (MSGG 1994, pág. 30).

Por otra parte, el Ministro **E. Correa** afirma que:

El reto de la modernización encuentra uno de sus mayores impulsos en un cambio sociopolítico y cultural que está experimentando tanto nuestra sociedad como muchas otras en el planeta. Un cambio, cuyo impulso es una de las preocupaciones del gobierno del Presidente Frei. Me refiero a lo que podríamos llamar el tránsito desde una cultura de súbditos a una cultura de ciudadanos.

(...)

En forma creciente las personas tienden a concebirse como ciudadanos, es decir, como titulares de derechos que pueden y deben exigir una relación con los agentes públicos con los agentes públicos mucho más simétrica, donde la gente juegue un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico (MSGG 1994, pág. 46).

En esta línea, la participación se puede entender como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, como posibilidad de acceder al control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su labor, hacerse y mantenerse responsables de ella ante la ciudadanía.

Las instituciones públicas deben estar al servicio de la gente y ser fiscalizadas por ellas. Su cometido tiene que ser evaluado en función de la oportunidad, accesibilidad y calidad del servicio que prestan y el cumplimiento de sus objetivos y metas. Para eso deben informar al público, sujetarse a su escrutinio y rendir cuenta de sus costos y eficiencia (MSGG 1996, pág. 27).

El Presidente **Frei Ruiz-Tagle**, al referirse al tema de la modernización de los servicios públicos, desde el punto de vista del público usuario, afirmaba que este enfoque

“significa asumir que quienes nos evalúan son, además de los superiores jerárquicos, el público que consume los servicios prestados” (Presidencia de la República, 1997).

Al abordar más específicamente la relación entre participación comunitaria y mejoramiento de la eficiencia del sector público, se hace referencia al rediseño de las instituciones públicas en función de los ciudadanos usuarios de los servicios que ellas prestan. Se habla entonces de la “centralidad del usuario”, donde la participación se entiende como medio de retroalimentación y escucha, que hace posible la incidencia en el rediseño, en los cambios y en la adaptación de las instituciones públicas, de los servicios que proveen y de su puesta en marcha. Como señalaba el Presidente:

Conscientes de este desafío estructural de los servicios públicos, colocar al usuario como el centro de gravedad de la acción del Estado significa una decidida y explícita política por conocer sus características, escucharlo en sus demandas y considerar sus propuestas. En definitiva significa valorarlo como ciudadano, titular de derechos por los cuales el Estado se constituye. El Estado, por ende sirve al ciudadano y no al revés. La Administración Pública sirve al público y no se sirve de él.

(...)

Hay algo profundamente democrático en esta actitud. Colocar como titular de derechos al ciudadano, es favorecer el hecho de que el Estado sirva a los más débiles, combata la exclusión, favorezca la participación y la información de los ciudadanos (Presidencia de la República, 1997).

2.3. Participación y descentralización del Estado

En la institucionalidad pública, la *descentralización* se entiende como la transferencia a niveles regionales y locales, de competencias, atribuciones y capacidad de decisión sobre diferentes materias y recursos (Ministerio del Interior – SUBDERE 1993, pág. 9).

Puede afirmarse que el énfasis del enfoque de descentralización está puesto en los aspectos de Administración y menos en los elementos referidos a un tipo de descentralización política donde lo principal es entender la descentralización como una forma de dispersión del poder en el conjunto de la sociedad.

En esta materia las autoridades de gobierno conciben la participación como un proceso que, generado desde abajo hacia arriba, se encuentra con la descentralización administrativa, que es impulsada desde arriba hacia abajo. Esto permite dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios y hace posible la regionalización no sólo como un exclusivo acto administrativo.

Entendemos la **descentralización** como un proceso de transferencia de poderes y atribuciones desde el centro a las regiones y comunas. Esto tendrá pleno sentido si culmina con el traspaso de más poderes y más capacidades a las personas y a las organizaciones (MSGG 1996, pág. 32).

Al referirse a la Ley de Reforma Constitucional sobre Administración Comunal y Regional, el Presidente Aylwin afirmaba que "es en el ámbito de la administración comunal

donde la ausencia de participación comunitaria limita mayormente el carácter democrático de nuestra sociedad" (Presidencia de la República, 1991).

Respecto al proceso de descentralización, Aylwin afirma su vínculo con la democratización: "para que los ciudadanos incidan no sólo en la dimensión nacional de lo público, sino especialmente en la que les es más inmediata: la dimensión local" (MSGG 1994, pág. 15).

Además, la relación entre participación y descentralización aparece en discursos oficiales que señalan la búsqueda de una sociedad autoregulada, planteando la necesidad de una sociedad civil fuerte y afirmando su responsabilidad en el uso de los espacios institucionales de participación. Según el Ministro Brunner:

El ideal democrático, combinado con el de una economía de mercado, apuntan en la dirección de un creciente autogobierno de la sociedad. En efecto, lo que se busca es desatar las energías de la gente para abordar sus propios problemas, comunicarse libremente y coordinar sus actividades en un medio organizado por el derecho. Aquí la participación es clave, llegando a constituirse en el motor del desarrollo social.

(...)

El Estado favorece el desarrollo de la Sociedad Civil, particularmente de las asociaciones voluntarias y organismos de participación, y de las empresas que operan en el mercado. Con este objeto, las instituciones del sector público deben traspasar competencias y dotar de autonomía a los agentes que operan en los niveles de base e intermedio, especialmente en el ámbito local y regional (MSGG 1996, pág. 34).

2.4. Participación comunitaria y Superación de la Pobreza

El enfoque gubernamental en este punto, es que los procesos participativos deben ser *coadyudantes* de la implementación de las políticas y programas sociales. Permiten focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial. Facilitan la adecuación de una oferta homogénea del sector público a una demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial. La participación es concebida como un medio o recurso, que multiplica las capacidades del sector público para actuar en este campo, prolonga sus brazos y facilita su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.

Según esta perspectiva, se debe buscar mayor autonomía de las organizaciones y de las personas en la perspectiva de desarrollar capacidades propias. En esta línea de pensamiento, la participación puede en una primera etapa concebirse como un medio, tener un carácter instrumental, pero en la medida que produce autodesarrollo de las personas puede también ser entendida como una finalidad que se debe alcanzar y en esta perspectiva, ser definida como un valor. La participación vista desde la óptica del crecimiento, del desarrollo personal y comunitario, fortalecimiento de las capacidades propias. La participación entendida como proceso de aprendizaje, como proceso educativo.

Se destaca también la propuesta para la creación de instancias de diálogo, para consensuar definiciones de políticas (en el caso del ámbito laboral y también de los foros de desarrollo productivo). Además se ponen en práctica estrategias de información hacia la ciudadanía, de escucha de sus problemas, intereses y prioridades.

En el gobierno de Aylwin, la política gubernamental planteaba, en palabras del Ministro **E. Correa** las siguientes afirmaciones:

Considerar la aplicación de una política social que apunte a poner fin a la dependencia de las personas del Estado. Se trata de generar vínculos de protección del Estado hacia las personas, que no tengan una duración infinita en el tiempo. Se busca aplicar una política destinada a incorporar al mercado y a la actividad general de la sociedad, de manera autónoma y no precaria, al conjunto de sectores que hoy esta enteramente excluido. Para ello es indispensable la intervención del Estado (MSGG 1994, pág. 19).

Por su parte, el Ministro **Molina** afirma, acerca de la participación:

Abrir canales generando los mecanismos e instrumentos pertinentes para el impulso de la participación directa, estable y mayoritaria, de las personas, familias y grupos usuarios de los programas sociales, en su priorización, gestión y evaluación de resultados (...) modernizar la institucionalidad, la gestión y el proceso de toma de decisiones del sector público, y en particular de los Ministerios Sociales y Servicios relacionados, para adecuarlos a las exigencias que la dinámica de la participación.

(...)

Este es un proceso que dignifica a las personas, les da responsabilidad en la solución de sus propias necesidades, fortalece la democracia y despierta la creatividad. Más descentralización, organización social y más participación son tareas fundamentales para crear una sociedad solidaria e integrada con conciencia nacional (MIDEPLAN 1992, pág. 10).

Por otra parte, el Presidente **Frei Ruiz-Tagle** formula, en el marco de las políticas sociales, una iniciativa denominada *Plan Nacional de Superación de la Pobreza*. Uno de los aspectos abordados en dicha propuesta fue impulsar una gestión social innovadora que

hacia de “la coordinación, la participación y la descentralización, los grandes ejes rectores de su acción”.

La participación activa y directa de los usuarios y de la comunidad, de sus familias y organizaciones, reconociéndolos en su dignidad y capacidad, es el mejor recurso que tiene la sociedad para hacer posible el logro de resultados exitosos en distintos programas y proyectos de superación de la pobreza.

(...)

La calidad de las soluciones depende, tanto o más que de las capacidades técnicas puestas al servicio de la comunidad, de la capacidad de desatar energías sociales que permitan desarrollar esfuerzos e iniciativas propias, incentivando la creatividad y la solidaridad, convirtiendo a las personas en actores de su destino y no receptores pasivos de ofertas externas (Presidencia de la República – MIDEPLAN 1995, págs. 3 y 4).

Finalmente, el Presidente, en su mensaje al Congreso Pleno en 1997 señala, al referirse a la lucha contra la pobreza y al Programa “Chile Barrio”:

Este programa tiene como objetivos (...) resolver la situación de los asentamientos precarios mediante el acceso de sus habitantes a una vivienda y a los servicios básicos asociados (...); y fortalecer el tejido social y la organización, a fin de asegurar la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de las medidas conducentes a superar su condición de extrema pobreza (Presidencia de la República, 1997).

3. LA PARTICIPACIÓN EN EL DISCURSO DE LA POLÍTICA SOCIAL

El discurso que subyace al diseño de la política social (y a la implementación de las políticas sociales) por parte de los Gobiernos de la Concertación tiene como principal idea fuerza el logro de una mayor justicia social, definiendo su política respecto de la pobreza mediante el concepto de *integración al desarrollo*, entendido como un proceso que

considera un conjunto armónico de políticas e instrumentos con que el Estado genera oportunidades a las personas, familias, grupos y comunidades que han permanecido marginadas, para que se integren al esfuerzo y los frutos de dicho desarrollo (MIDEPLAN 1991, pág. 18).

Este proceso de integración al desarrollo no es una política social asistencialista, sino un apoyo al crecimiento y la modernización, a la participación e iniciativa de las personas y grupos sociales dispuestos a hacer un esfuerzo para progresar y superar la pobreza. Es un proceso abierto cuya plena realización será una obra compartida del gobierno con la comunidad organizada (MIDEPLAN 1993, pág. 34).

Dentro de esta perspectiva de la justicia social, se definieron cinco criterios que orientarían la política social de gobierno:

1º) La nueva política social busca ser *solidaria y equitativa*, pues atiende prioritariamente las necesidades de los más carenciados y permite igualar oportunidades.

2º) La política social debe ser *integral*, buscando actuar sobre las dimensiones económica, social, cultural y ambiental, que permitan a la población mejorar su calidad de vida.

3º) La política social estará orientada a promover la *participación*, a alentar la repuesta de los afectados en la búsqueda de soluciones y a favorecer la autoayuda.

4º) La nueva política social debe ser *eficiente*.

5º) Se *apoyará* a quienes sean capaces de superarse y de llevar con ellos, en ese crecimiento, *a los más postergados* (MIDEPLAN 1991, pág. 20).

4. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA COMO CRITERIO DE POLÍTICA SOCIAL

El gobierno se planteó la participación como una condición necesaria y deseable para lograr los objetivos de bienestar e integración social, ya que ésta eleva la calidad de la acción pública al facilitar la adecuación de los programas y proyectos sociales a las realidades concretas de las personas, y maximiza la eficiencia al permitir un mayor control social de los recursos públicos y una mayor complementariedad de éstos con los de la comunidad (MIDEPLAN 1992, pág. 30).

Para materializar la participación en la política social, el gobierno se propuso avanzar en tres aspectos: democratizar el Estado, ligado fundamentalmente al tema de municipios democráticos; descentralización y desconcentración de la toma de decisiones, relacionado con la Ley de Gobiernos Regionales, y la transferencia de capacidad e información a la sociedad civil para que ésta participe en los programas definidos por el Estado (MIDEPLAN – Comité Interministerial Social 1996, s/n).

La participación requiere de una mayor capacidad de decisión de parte de los municipios y de la ciudadanía, en la asignación de recursos para proyectos de impacto social a nivel comunal, para asegurar que éstos se destinen a solucionar los problemas locales más agudos. La focalización individual de los programas sociales debe combinarse con un criterio de participación de las organizaciones sociales en las decisiones, en conjunto con las instancias técnicas de modo de contribuir al control de la ejecución de los programas. Además, debe lograrse una transparencia en la asignación de los subsidios a

través de la información de los criterios, montos, coberturas y temporalidad de los diversos tipos de subsidios a cargo de los municipios (MIDEPLAN 1991, pág. 22).

Para el gobierno, mayor participación significa acercar los servicios públicos a los usuarios y desconcentrarlos geográficamente; ampliar las posibilidades de inversión regional, mediante acciones asociadas entre los sectores público y privado, y apoyar las identidades culturales regionales, provinciales y comunales que permitan generar procesos endógenos de desarrollo.

La participación planteó al gobierno la necesidad de abordar algunas tareas fundamentales: modernizar el sector público con el fin de acercar el gobierno a la gente y hacer más eficiente la acción con la comunidad; iniciativas legales que tiendan a facilitar la organización comunitaria y su participación; rescatar y valorar la experiencia y trabajo de las ONG en el terreno participativo y realizar acciones de comunicación y promoción de las actividades del sector público.

Sin embargo, se ha reconocido la falta de una definición global de los modos de operacionalizar la participación desde la perspectiva gubernamental. Esto llevó a la formación de un “grupo de coordinación” (integrado por personeros de MIDEPLAN, FOSIS, Interior, SGG y SEGPRES) que operó entre 1991 y 1996, a fin de definir una política de largo plazo en este tema. De este grupo surgieron propuestas respecto a la participación social, definiéndola como “la incorporación de los beneficiarios de las políticas sociales en la gestión directa de las acciones que se desprenden de los programas”;

en esta definición, no es sólo un mecanismo institucionalizado de representación, sino que además tiene un rol de gestión (MIDEPLAN – Comité Interministerial Social 1996, s/n).

Según la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno (MSGG), las causas de esta indefinición operativa eran: un desfase de la participación comunitaria y la institucionalidad política, lo que habría debilitado la participación organizada; la falta de valoración real de este fenómeno como medio de consolidación democrática; el temor por posibles desbordes de las demandas sociales; la baja participación del poblador común y corriente en las organizaciones ya que su preocupación central era resolver sus problemas cotidianos, participando sólo ante posibilidades concretas de mejorar su situación; finalmente, la ausencia de una propuesta de fomento de la participación como una tarea nacional (MIDEPLAN 1992, págs. 31 y 32).

La discusión de dicho grupo de coordinación se centró en dos ámbitos:

1) *La participación en la gestión social*, lo que planteaba la necesidad de diseñar acciones e iniciativas que permitieran generar condiciones de las organizaciones en la gestión de programas y proyectos; proponiéndose en este sentido cuatro áreas de preocupación: la promoción organizacional; la transferencia de recursos a las organizaciones; mejorar el acceso de las organizaciones a la información; y generar capacidades técnicas a través de la capacitación.

2) *La participación institucional*, planteada desde una doble perspectiva: a) respecto a los criterios que debían normar las relaciones entre organizaciones y gobierno; b) respecto a las acciones institucionales internas facilitadoras del proceso.

En la primera perspectiva, se sugirieron algunos mecanismos para fomentar un proceso de participación institucional, como flexibilizar los procedimientos administrativos a nivel central, regional y/o comunal; buscar vías expeditas de relación de las instituciones públicas con las ONG y las organizaciones sociales; crear un modelo legal para los entes privados que facilitara su relación con el sector público, especialmente respecto de la transferencia de recursos y apoyos (administración delegada); y por último, operar los mecanismos de participación al nivel más descentralizado posible, acogiendo las modalidades territoriales y/o sectoriales de organización existentes, dentro de la estructura desconcentrada que tiene cada institución pública de acción social (MIDEPLAN – Comité Interministerial Social 1996, s/n).

Acerca de las acciones institucionales internas, las ideas se centraron fundamentalmente en la formación y capacitación de funcionarios, especialmente de nivel medio que actúan en la operación de programas y servicios sociales. Esto requería de una voluntad institucional de operar efectivamente las normas, procedimientos y delegación de recursos facilitadores de la participación comunitaria.

A partir del trabajo de este grupo, se desarrollaron una serie de propuestas de participación, recogidas por MIDEPLAN y por el Plan Nacional de Modernización de la

Gestión Pública (impulsado por SEGPRES) que contemplaba básicamente tres líneas de acción:

- *Mejorar la eficiencia* en el servicio a la comunidad, para lo que se proponían actividades tendientes a comunicar las acciones gubernamentales y a modernizar la gestión pública.

- *Facilitar la participación ciudadana*, proponiéndose tareas informativas y capacitación; de integración a proyectos locales y de mecanismos para lograr las condiciones legales para la organización.

- *Facilitar la coordinación de esfuerzos*, lo que suponía, por un lado, establecer vínculos estables con las ONG, y por otro, definir una coordinación de los Ministerios sociales con los Ministerios integrantes del grupo de coordinación (MIDEPLAN – Comité Interministerial Social 1996, s/n).

El trabajo de este grupo fue paralelo a la acción emprendida en materia de participación por los diferentes Ministerios sociales y reparticiones anexas. El valor de su trabajo fue haber constituido un esfuerzo por ordenar y sistematizar las experiencias de los diversos Ministerios en materia de acciones para promover la participación y un logro importante en la definición de propuestas básicas para una política de largo plazo en esta materia.

5. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LAS ESTRATEGIAS Y ACCIONES DEL GOBIERNO

5.1. Información y comunicación de las políticas sociales

Aproximadamente desde 1992 hasta la actualidad, el gobierno ha realizado diversos programas de difusión de las acciones gubernamentales, en especial de los programas sociales y de aquellas medidas que favorecieran a las personas en situación de pobreza, informando y capacitando a la gente para el uso de los beneficios sociales. En este aspecto han jugado un importante rol MIDEPLAN y el MSGG los que, en forma independiente o coordinados con otras instancias, han enfrentado la tarea de informar a la comunidad acerca de las políticas y acciones del gobierno en esta materia (MSGG – División de Organizaciones Sociales, 1998).

Otra acción ha sido la implementación, en convenio entre FOSIS, MIDEPLAN y SUBDERE, de un programa informativo sobre programas, subsidios y servicios que ofrece la política social de gobierno, para asegurar su acceso a todos los miembros de la comunidad. Por otro lado, el MSGG realiza de manera regular una importante labor de difusión a través de la Secretaría de Comunicación y Cultura, que produce publicaciones y videos sobre la labor del gobierno. Por otra parte, la División de Organizaciones Sociales (DOS) se orienta a:

la entrega de las herramientas, para ayudar a que el mundo social consolide por sí mismo su proceso de rearticulación y, para desarrollar un vínculo de comunicación que tienda a acercar las políticas sociales de Gobierno a la base y que facilite la capacidad gubernamental para recoger las inquietudes y necesidades de las organizaciones (MSGG – División de Organizaciones Sociales, 1998).

5.2. Definición de grupos prioritarios

Desde un primer momento, los Gobiernos de la Concertación definieron en su discurso la necesidad de incorporar a grupos postergados y que no habían sido adecuadamente atendidos por las políticas sociales: menores, jóvenes, mujeres jefas de hogar de escasos recursos, tercera edad y discapacitados. Además de las acciones de los Ministerios sociales, el gobierno entregó a MIDEPLAN la tarea de formular propuestas de políticas específicas para los grupos vulnerables, además de coordinar iniciativas con todos los organismos ligados al tema. En el caso de jóvenes y mujeres, se crearon instituciones como el INJ y el SERNAM, las que debían ser instancias que recogieran las demandas y que propusieran las políticas hacia estos grupos objetivos (MIDEPLAN 1992, págs. 35 y 36).

Con la creación de instancias institucionales específicas y con la elaboración de programas y proyectos que benefician a los sectores más vulnerables, se pretende lograr la equidad necesaria que además de ser uno de los objetivos de la política social de gobierno, es uno de los factores que influye en la posibilidad real de estos grupos de participar.

5.3. Promoción y apoyo a las organizaciones comunitarias

El Gobierno ha buscado crear condiciones para un proceso efectivo de participación comunitaria, centrándose en tres aspectos:

Perfeccionar el marco jurídico para fortalecer y promover la organización. Se ha buscado fortalecer los canales participativos de la comunidad en las políticas que la afectan directamente, para lo cual se han impulsado cambios en la legislación (MIDEPLAN 1992, pág. 40). Se envió al Congreso un Proyecto de Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que restituyó a las primeras el carácter de organismo social representativo de la población que vive en un espacio territorial dado; perfecciona su carácter democrático y otorga atribuciones que le permiten colaborar con las autoridades locales y desarrollar tareas de fomento material, educacional, deportivo, cultural y social. Dicha Ley fue finalmente aprobada con modificaciones como *Ley n° 19.419 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, en 1995.

La clasificación tradicional entre organizaciones territoriales y funcionales se mantuvo en la Ley, reservando la calidad de territoriales exclusivamente para las Juntas de Vecinos como únicas organizaciones de dimensión universal en el ámbito poblacional. Sobre las organizaciones funcionales, se reconoce como tales a agrupaciones informales surgidas de la práctica social, como los clubes deportivos, los centros de madres, los talleres laborales, etc. (Diario Oficial del 30 de Mayo de 1995).

Facilitar el acceso a información. La información social es un elemento decisivo para que la población pueda responder adecuadamente a sus necesidades, de acuerdo a sus posibilidades y a la disponibilidad pública existente; la debilidad de las organizaciones para realizar iniciativas asociadas a recursos y programas públicos, se debe en parte a la escasa información disponible, más aún en aquellos segmentos de población no organizada o en áreas donde, habiendo organizaciones, la información no llega a todos sus beneficiarios.

Por ello, mejorar el acceso informativo no sólo genera un potencial de respuestas viables en los sectores poblacionales para quienes se diseña la política social, sino que contribuye a mejorar las propias acciones gubernamentales, en tanto deben responder a una población mejor informada, capaz de una demanda organizada sobre las instituciones públicas.

En esto, se han realizado dos tipos de acciones:

1) Referidas al contacto directo del gobierno con las organizaciones para informarles sobre las políticas sociales, con participación de la División Social de MIDEPLAN y la DOS.

2) referidas a la tarea de “acercar el gobierno a la gente”, materializadas a través de oficinas de atención al público en los diferentes Ministerios o reparticiones a nivel central o local, cuyo objetivo es informar a la comunidad -organizada o no- acerca de los beneficios sociales y la forma de acceder a ellos (MIDEPLAN 1997, pág. 42).

Capacitar a las organizaciones sociales. Se ha buscado proveerlas de las capacidades necesarias para que puedan operar de la mejor forma los medios disponibles, entendiendo

que la capacitación de las organizaciones territoriales y funcionales es requisito indispensable en el mejoramiento de la gestión social del gobierno. En este sentido se han realizado actividades de capacitación a dirigentes sociales, en temas relevados por las propias organizaciones: educación cívica, legislación municipal, desarrollo local, gestión municipal, microempresa, cooperativismo, política de vivienda, seguridad ciudadana y derechos del consumidor.

La capacitación ha sido un objetivo de trabajo de la DOS, al plantear en su programa desarrollar propuestas permanentes de capacitación a dirigentes sociales para consolidar valores democráticos y elevar su capacidad de gestión. Ha organizado cursos, seminarios y jornadas de formación y capacitación de dirigentes sociales y elaboración de material pedagógico e informativo acerca de la acción de gobierno. Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior ha realizado seminarios para capacitar a representantes de organizaciones en aspectos de la gestión municipal.

5.4. Integración de la comunidad a planes, programas o proyectos

La política social y los criterios de asignación del gasto no pueden diseñarse sólo a nivel de gobierno ya que la comunidad misma conoce mejor sus problemas y, a veces, las soluciones posibles. Además, existe la conciencia de que la focalización con participación asegura una mayor eficiencia, impacto y utilización del gasto social (MIDEPLAN 1992, pág. 38). Por ello, el gobierno se puso como meta lograr una coordinación con las organizaciones sociales, estimulando su participación en la solución de los problemas que los afecten, tarea en que han avanzado los diferentes Ministerios.

Por otra parte, la División Social de MIDEPLAN ha incorporado a la comunidad en el diagnóstico de las situaciones críticas de pobreza, para lo cual se planteó realizar convocatorias ampliadas con todos los actores de algunas comunas pobres del área metropolitana para detectar y canalizar los problemas emergentes y/o no cubiertos por la política social, así como los “cuellos de botella” que se generan entre el gobierno comunal, servicios públicos y la población (MIDEPLAN 1997, pág. 44).

5.5. Mejoramiento de la gestión pública

Para hacer efectiva la participación en las políticas sociales se requiere contar en el gobierno con la interlocución adecuada, lo que plantea el desafío de tener un aparato público eficiente y que posea las condiciones institucionales necesarias para la participación. Por ello, el gobierno se ha planteado mejorar la gestión pública a todo nivel para hacerla más eficiente en cuanto a procedimientos administrativos, asignación de recursos y atención a beneficiarios. Se han realizado una serie de actividades dirigidas a mejorar y modernizar la acción pública, dirigidas básicamente a recursos humanos, informática y desconcentración de la administración (MIDEPLAN 1997, pág. 48).

5.6. Coordinación entre Gobierno y ONG's

La política de gobierno hacia las ONG ha tendido a insertarlas en las políticas públicas, recogiendo el aprendizaje y experiencia alcanzados en el tratamiento y solución a los problemas de los sectores más postergados. Se creó en MIDEPLAN una Oficina de

Enlace entre ONG y los servicios públicos, a fin de ser una instancia de información y contacto que permita el acceso y relación de las ONG con las políticas sociales de gobierno a nivel local, comunal, regional y nacional. Además, le corresponde a esta Oficina promover eventos entre las ONG e instituciones relacionadas con el desarrollo social. Por estas vías, el gobierno ha buscado e incentivado la participación de las ONG en las políticas sociales en un plano colaborativo y complementario, respetando su independencia (MIDEPLAN 1997, pág. 49).

6. PRINCIPALES DIFICULTADES DETECTADAS EN LA INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA A LA POLÍTICA SOCIAL

En el gobierno central existe la percepción de que no hay una propuesta operativa acerca de la participación, lo que ha determinado que los diferentes Ministerios y organismos relacionados con las políticas sociales implementen acciones diversas en pos de la participación, o acciones acotadas por la estructura propia de los Ministerios y determinadas por sus funciones y objetivos. No obstante, se ha planteado que la tarea del Estado es principalmente crear espacios para la participación, lo que pasa necesariamente por la modernización institucional. Además, deben generarse condiciones para que la ciudadanía se organice sin plantear ni proponer la forma concreta en que deben hacerlo (MIDEPLAN 1997, pág. 104).

Respecto de la promoción y apoyo a la organización se ha tendido a privilegiar a las Juntas de Vecinos, en la idea de que éstas representarían el espacio local y darían cuenta de la diversidad de esta situación. Sin embargo, algunos entrevistados creen necesario rescatar

otras organizaciones, pues las Juntas de Vecinos no lograrían aglutinar a todos los sectores sociales (p.ej., jóvenes o trabajadores).

Además se percibe que, pese a que el número de Juntas y personas inscritas ha aumentado, el nivel de participación en ellas es bajo, y su poder de convocatoria no es muy alto, excepto cuando se trata de problemas concretos. En general, existe gran cantidad de personas no organizadas, por falta de interés o desconocimiento de cómo hacerlo. Esto plantea la necesidad de considerar lo siguiente:

- La labor informativa sobre beneficios sociales debe realizarse no sólo usando a la Junta de Vecinos como canal, sino que debe orientarse además y principalmente a las personas no organizadas y considerando otro tipo de organizaciones.

- La información debe considerar el *cómo*, *por qué* y *para qué* organizarse.

- La capacitación a organizaciones debe contar con más recursos para una mayor cobertura y efectividad. Los organismos a cargo de ella plantearon su carencia de recursos, lo que les ha dificultado llegar a regiones. Además, debe considerar la diversidad de las organizaciones existentes y su grado de representación.

Hay conciencia sobre el rol de los partidos políticos y las ONG en la promoción y apoyo a las organizaciones y por ende su capacidad de influir en sus demandas, propuestas y modos de funcionar, lo que plantea los riesgos de manipulación y “clientelismo”, lo que se ha extendido al Estado en su afán de promover determinado tipo de organizaciones funcionales a programas específicos. Esto se superaría con fuentes de financiamiento a las que las organizaciones pudieran acceder, dándoles mayor autonomía e independencia.

Sobre la participación de las organizaciones en la política social, se ha dicho que ésta se ha limitado a darles información y consultarles acerca de las necesidades; no se ha logrado hacer acciones que impliquen un compromiso de la comunidad, a excepción de algunas experiencias piloto en que la organización participa en la formulación, ejecución y evaluación. Esto se debería a varios factores, planteando la necesidad de reconocer las capacidades existentes, y apoyar y generar las capacidades que requiere la organización para participar. Es importante capacitar a la comunidad acerca de la gestión municipal y del gobierno regional y su inserción en él, así como la forma en que pueden participar de las políticas sociales más que beneficiarse de ellas.

Otro problema señalado en el nivel central de gobierno es la sensación de que la participación se contrapone a la *eficiencia* de las políticas sociales, a pesar de que existe clara conciencia de que la participación va en beneficio de la *eficacia* de los programas. Según un estudio de MIDEPLAN, diversos funcionarios entrevistados afirman esta situación tenderá a superarse en la medida en que se capacite a la comunidad para participar eficazmente en los programas sociales y a los funcionarios públicos en la gestión eficiente de los mismos (MIDEPLAN 1997, pág. 121).

Por otra parte, existe conciencia sobre las deficiencias de los funcionarios públicos a nivel regional y comunal, en cuanto a cantidad y capacidad de los recursos humanos en el contexto descentralizador. Se plantea la necesidad de apoyar a los programas sociales haciéndolos más eficientes y operativos, lo que implica poner acento en las unidades ejecutoras relacionadas directamente con la comunidad, transfiriendo recursos humanos y profesionales de apoyo técnico.

Se debe apuntar a la articulación del municipio con la comunidad, lo que implica superar desconfianzas y desterrar la idea de un municipio ajeno, burocrático y que no resuelve problemas, legitimando los municipios democráticos y las instancias participativas presentadas a la comunidad (CESCO) y superar las prácticas asistencialistas. Por ello, se requiere que los dirigentes sociales entiendan los mecanismos institucionales, conozcan el municipio, y sean capaces de hacer nexo entre la base y el gobierno local.

Finalmente, respecto de la coordinación, se ha señalado su deficiencia principalmente en el nivel regional y local (MIDEPLAN 1997, pág. 119). Hay conciencia de que las políticas sociales requieren de la colaboración entre los distintos niveles decisorios y entre los distintos sectores involucrados principalmente a nivel operativo, lo que plantea la necesidad de una coordinación eficiente. Por una parte, entre el nivel central de los distintos Ministerios, su estructura descentralizada en el nivel regional, los municipios y la comunidad; por otra, una coordinación de tipo horizontal entre los SEREMIS de los distintos Ministerios involucrados en las políticas, los servicios regionales, los gobiernos regionales, los organismos de apoyo, las ONG, los municipios y la comunidad.

En síntesis, se ha destacado la importancia de la participación en el éxito de la política social. Sin embargo, pese a existir voluntad política para promoverla, se asume con diferente intensidad y opera de diversas maneras en los distintos Ministerios sociales. El logro de una participación efectiva de la comunidad es un proceso lento y difícil, condicionado por factores que de una u otra forma han sido abordados por el gobierno a

nivel central y por los Ministerios y reparticiones encargadas de la política social de gobierno.

VII. PERSPECTIVAS CRÍTICAS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA POLÍTICA SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

A continuación se hará una revisión de la literatura crítica disponible en los espacios sociales externos a la institucionalidad pública, respecto a la incorporación de la participación en el marco del discurso y diseño de la política social durante los gobiernos de la Concertación. La razón principal para esta opción se relaciona con la necesidad de conocer perspectivas y juicios que sean representativos de la sociedad civil, más que de los criterios políticos y técnicos presentes en la evaluación de programas y proyectos sociales.

Ello persigue un propósito de pertinencia teórica: nuestro fin no es *evaluar* las políticas sociales en su componente participativo (trabajo de los equipos técnicos del Estado); tampoco *caracterizar* el discurso de una comunidad determinada sobre la participación (tarea ya emprendida en múltiples estudios). Nuestro interés es ofrecer una perspectiva crítica del aspecto participativo de la política social, enriquecida con la reflexión emanada desde las ciencias sociales en su sentido amplio, y la cual se encuentra representada por las voces que surgen de los núcleos pensantes de la sociedad civil: las instituciones académicas, los centros de estudios, los organismos no gubernamentales, los investigadores independientes: en una palabra, los núcleos formadores de discurso que no pertenecen a la *intelligentsia* del aparato estatal, y que más bien suelen confrontar a esta última.

2. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS CRÍTICO

2.1. La participación comunitaria y sus discursos

Un primer aporte de la reflexión desde representantes de la sociedad civil ha sido resituar el concepto de participación comunitaria en el análisis de las ciencias sociales, incorporando su historicidad (o más bien, reincorporándola). En efecto, si seguimos a Pérez, desde la sociología pueden distinguirse tres facetas discursivas, relacionadas con sendos momentos de constitución del sujeto de la participación (D. Pérez, 1997).

1º) **El discurso de la participación.** En un contexto caracterizado por la restricción de la sociabilidad y de las actuaciones colectivas en los asuntos públicos, cual es el período del gobierno militar, la necesidad de apertura de espacios para el libre ejercicio de los derechos ciudadanos en ese momento suspendidos o reprimidos (políticos, sociales, económicos, culturales) por un lado, y el auge de los movimientos sociales, por el otro, van configurando en el imaginario social la emergencia de un discurso reivindicativo en el cual ocupa un lugar destacado la demanda por la participación a diversos niveles: desde los más básicos, como la participación vecinal, hasta aquellos de mayor alcance, como la participación ciudadana o política.

Éste es el momento en que la multiplicidad de hablas conforman, como en un mosaico, un discurso heterogéneo en sus procedencias –militantes, dirigentes vecinales, intelectuales de oposición, estudiantes, obreros, mujeres organizadas, en fin: la sociedad civil desplegada–, pero cuyo común denominador está dado por los temas compartidos, por una interpelación

común ante el régimen autoritario y, en este caso, por la necesidad de recuperar espacios para diversos ejercicios participativos (a nivel vecinal, barrial, ciudadano...), los cuales pueden resumirse en la demanda por *participación social*. En ese momento histórico, correspondiente a la visibilización del movimiento social encamado en la oposición durante los '80, estamos en presencia de un discurso *de la participación* (Pérez 1997, pág. 24).

2º) El discurso sobre la participación. Posteriormente, con la recuperación de la democracia, se instala en el poder un segmento del movimiento ciudadano opositor al régimen militar, conformado a grandes rasgos por dos actores de la sociedad civil del período anterior, pero que al constituirse en clase gobernante “dejan” de pertenecer a aquella: los dirigentes de los partidos políticos tradicionales y los intelectuales vinculados a éstos mediante la militancia o de la cercanía ideológica. Como indica **D. Pérez**,

Una vez en posesión del aparato público, los antiguos críticos de la ausencia de participación instauran un discurso que se expresa en la fundamentación y legitimidad que asignan a sus propios mecanismos y canales de participación abiertos a la ciudadanía. Es el momento en que, con el advenimiento del Estado democrático en 1989, se inaugura un discurso oficial acerca de la participación como conducta “óptima” que se espera de la ciudadanía, en los más diversos espacios de interacción entre ésta y las agencias del poder público (...) A esto le llamamos el discurso *sobre la participación* (Pérez 1997, pág. 24).

Es decir, cuando los partidos políticos del centro y la izquierda moderada, junto a sus cuadros técnicos e intelectuales, conforman el primer gobierno de la Concertación, producen un discurso que define la posición del nuevo Estado respecto a la participación. Dicha posición puede ser explícita, como puede verse en los Mensajes Presidenciales, o bien tácita, como puede deducirse de las prácticas y estilos de participación contenidos en el diseño, implementación y gestión de las políticas públicas, particularmente de las políticas sociales. Ese posicionamiento oficial y hegemónico respecto a las formas viables

y/o deseables de participar por parte de la comunidad en el nuevo ordenamiento social, constituiría el discurso *sobre* la participación.

3º) El discurso *desde* la participación. El autor introduce esta tercera fase conceptual refiriéndose a un momento histórico que estima crucial en términos de lo que llama “la definición de sí mismo del oficialismo”:

En 1997 se produce una inflexión, si no dramática, significativa pues señala la aparición entre los dirigentes progresistas al interior de la Concertación, de matices discordantes con el optimismo generalizado de los funcionarios del gobierno. Nos referimos a la polémica – ampliamente difundida en la prensa– que se plantea entre los “autocomplacientes” y los “autoflagelantes”, y en que se deja ver por primera vez una serie de percepciones acerca de aspectos que se consideran incompletos en orden al logro de una efectiva democratización de la sociedad chilena y sobre todo, a la insuficiencia de los éxitos en materia macroeconómica si se mira la situación de inequidad social que, lejos de resolverse, tendía a radicalizarse (Pérez 1997, pág. 26).

El autor señala este momento como indicativo de la aparición de un discurso *desde* la participación en la interlocución entre el gobierno concertacionista y su base social. En contraste con el discurso *sobre* la participación instaurado en las políticas públicas, desde la sociedad civil (y permeando al sector más progresista de los dirigentes e intelectuales del oficialismo) nuevamente surge una posición reivindicativa del acceso a la toma de decisiones en asuntos de interés público o sectorial, que no se identifica con la postura emanada de un poder político que dice representar a las mayorías, ni con los estilos participativos que éste pretende canalizar a través de los programas sociales u otros mecanismos de cooptación de los ciudadanos.

En algunos casos parcialmente crítico, y en otros abiertamente confrontacional, se origina en diversos puntos de la sociedad civil este discurso *desde* la participación. Precisamente, en este capítulo se reseñarán diversas posturas teóricas y reflexivas que son ejemplo de este enfoque respecto del tema.

2.2. Modernidad y modernización

Para Silva, la *modernidad* es el hecho de compartir, como individuos, como comunidad y como sociedad, un momento histórico marcado por una visión del mundo que da un lugar principal a la razón y donde el individuo ha perdido los lazos y la fuerza normativa proveniente de la tradición; se trata de una situación histórica a la que se arriba tras un proceso de transición entre un antes (tradición) y un después (modernidad); este proceso supone que el hombre moderno asume pautas culturales y conductuales propias de esta “nueva” situación: es decir, el uso de la razón y la orientación hacia la racionalidad funcional, utilitaria; el “dominio del mundo, con un estilo de pensamiento formal, un comportamiento austero y disciplinado, y unas motivaciones morales autónomas, junto con un modo de organizar la sociedad en torno a la institución económica y la burocracia estatal” (Silva 1998, págs. 25-45).

En cambio, por *Modernización* entendemos los efectos de este proceso en que una sociedad abandona su fisonomía tradicional y la trueca en moderna; donde han adquirido particular supremacía el desarrollo tecnológico y sus efectos sobre los modos de producción y las relaciones sociales, así como las transformaciones político-culturales que devienen de

la pérdida del poder vinculante de las sociedades tradicionales, reemplazadas por este nuevo orden económico-político.

Sin embargo, al igual que en el resto de América Latina, en Chile la modernidad no ha ido a la par con las diferentes modernizaciones productivas, económicas, educacionales y sociales impulsadas por estas sociedades. Al hablar de la modernización del Estado, o de la agricultura o la educación, por ejemplo, casi siempre se ha avalado con ello alguna reforma tecnológica para ponerse “a tono con los tiempos”. Sin embargo, el contenido mismo de la modernización rara vez ha sido parte de la discusión pública, así como no lo han sido los contenidos de la modernidad que como sociedad hemos construido. Por efecto de la inexistencia de dicho debate, ambos conceptos, en el discurso del sentido común y con el uso cotidiano, han tendido finalmente a hacerse sinónimos (Silva, 1998).

La modernidad no llegó a nuestra sociedad, tal y como surge en Europa; las discusiones y contenidos que originaron este proceso de modernización en curso, en la mayoría de los casos no tuvo al conjunto de los ciudadanos como protagonistas. Como ha analizado **García Canclini**, la modernidad nos sigue resultando ajena, como extrañas nos resultan las modernizaciones “por arriba” o “desde arriba”:

La modernidad en América Latina se ha hecho con sus propias modalidades, con modernizaciones a veces contradictorias y la mayoría fallidas, coexistiendo la revolución tecnológica y sus usos con las creencias ancestrales, y no es comparable o asimilable a los procesos por los cuales Europa devino moderna (García Canclini 1987, pág. 13).

La modernidad como fenómeno cultural, político, económico, ético, involucra con sus claves interpretativas a grandes contingentes humanos, aunque aquellas no necesariamente sean compartidas por todos ellos; ello ha significado que sus diversos efectos se han dejado sentir en todas las sociedades, o al menos inevitablemente en el contexto cultural occidental. El proceso de modernización implica la occidentalización de los pueblos o sociedades que a ella aspiran, pues son los parámetros de Occidente los que miden la modernización. Ello ha significado que junto a los elementos tecnológicos, se produzca inevitablemente el concurso de otros "indicadores" de la modernidad, los que permitieron que ésta surgiera como corriente de pensamiento con sus valores característicos de secularización y racionalización (Silva, 1998).

Según Silva, actualmente asistimos a un fenómeno que tiende a reforzar estos aspectos de la modernización en Chile; nos referimos a una nueva forma de secularización que en vez de desplazar a la religión como gran referente del orden social, apunta hacia el Estado, como el gran ente que antes fuera el impulsor de los grandes cambios y al que hoy se critica por su falta de capacidad de acción, su hipertrofia e ineficiencia, su autoritarismo, etc. Frente a esta nueva situación, han surgido voces que anuncian el fin del Estado, señalando que es el mercado quien mejor regula las relaciones entre los individuos, dejando también las interacciones sociales al juego de la oferta y la demanda.

En esta racionalidad moderna, cobra particular sentido la razón instrumental, que obra según el arreglo de los medios a los fines. Implica la capacidad para escrutar e interpretar los códigos que sustenta todo proceso de modernización, pues se convierten en herramientas que permiten a los individuos comprender e interactuar con los modelos simbólicos y concretos específicos, al modelo particular de modernización en curso, a cada sociedad. Comprenderlos

significa poder asumirlos y modificarlos, es decir, poseer autonomía respecto de ellos; la condición irrevocable de modernidad, ser verdaderamente ciudadanos y alcanzar *status* de mayoría de edad (Silva, 1998).

2.3. El paradigma desarrollista

Resulta innegable que tanto la modernidad (como situación histórica y social) como las distintas modernizaciones ensayadas durante nuestra historia, han tenido como orientación el desarrollo del país y de todos los chilenos. Este paradigma *desarrollista* ha estado presente en América Latina al menos desde los '40 en adelante, y ha sido casi siempre la justificación esgrimida cuando las diversas modalidades modernizadoras puestas en marcha - a menudo con dificultades y pérdida de beneficios para algunos sectores sociales, casi siempre los de menores ingresos y últimamente también la clase media - han repercutido negativamente en la producción y el empleo generando periodos de recesión, estancamiento y agitación social (Silva, 1998).

Por otra parte, cuando con este afán desarrollista se han emprendido esfuerzos para integrar a las mayorías postergadas, empobrecidas o marginadas, ello no se ha logrado; y no porque las diversas modernizaciones hayan fracasado, sino porque desde la óptica de la exclusión social, esto es precisamente resultado del éxito del modelo capitalista de desarrollo, cuya sustentación no requiere de la participación de todos los individuos. Frente al optimismo neoliberal, que articula su respuesta a las críticas de vastos sectores en torno a que "más mercado tenderá a resolver la crisis", el enfoque neo-estructuralista en ciencias sociales denuncia el carácter excluyente y concentrador del modelo de desarrollo propuesto y afirma que:

El patrón de inserción internacional conduce a una especialización empobrecedora; la esfera productiva es desarticulada y vulnerable, incapaz de absorber el incremento de la fuerza de trabajo; la distribución del ingreso es altamente concentrada y excluyente y refleja la coexistencia de elevados niveles de crecimiento con la incapacidad de reducir la pobreza extrema (Clert 1997; en Silva 1998).

En el contexto discursivo del paradigma desarrollista, el desarrollo ha sido visto como algo necesario y al cual es posible acceder por la vía de los esfuerzos-país. Sin embargo, desde mediados de los '60, surge en América Latina y demás países en vías de desarrollo, voces disonantes acerca de las interpretaciones de la realidad; teorías que cuestionan estas premisas o intentan darles nuevo sustento. En América Latina, interpretaciones como la de DESAL (Roger Veckemanns), la Teoría de la Dependencia (Enzo Faletto, Fernando Henrique Cardoso), los enfoques cepalianos (Ricardo Ffrench-Davis, Rolando Franco), etc., vienen desde distintas opciones metodológicas y políticas a impugnar esta visión positivista del desarrollo sin límites. Surgen conceptos como *dependencia*, *marginalidad*, *pobreza* que intentan explicar los fenómenos de exclusión de grandes masas de población del desarrollo (Silva, 1998).

2.4. Los ejes ordenadores de la sociedad: el Estado y el Mercado

Diversos autores, como Moulian (1997) y Salazar (1997) han señalado que en la acción del gobierno puede verse que los principios ordenadores de la vida social que orientan su lógica siguen siendo el Estado y el mercado, arreglo instaurado por los sectores tecnocráticos del Gobierno Militar. Como observa Noé, así lo expresan las plataformas

programáticas de la Concertación, al plantear como objetivos principales la consolidación de la democracia y el logro de un desarrollo económico-social que conjugue *crecimiento con equidad*; asimismo, dichos ejes predominan en la definición política y estratégica de los temas y áreas prioritarias para la acción del Estado en materias sociales, para un periodo determinado; a este proceso se le llama la formación de la agenda de las políticas sociales (Noé 1998, págs. 38-60).

Esta última autora, desde una perspectiva más amplia centrada en las políticas públicas, expresa que dichos ejes se plantean como polaridades en conflicto:

El debate sobre el espacio y los mecanismos de realización de las políticas sociales sigue anclado en la tensión entre Estado y mercado. Este arreglo social no considera un componente clave de la modernidad que es el pluralismo, lo cual involucraria el reconocimiento institucional y activo de la diferenciación de la sociedad, que debiera expresarse en una sociedad civil dinámica y autónoma, como espacio de formación de políticas públicas (Noé, 1998).

El objetivo de desarrollo económico-social se pretende obtener a través del fortalecimiento del mercado, definido como instrumento principal de ordenamiento de las relaciones económicas, tanto en la asignación de recursos como en la priorización de las inversiones que debieran sustentar un crecimiento sostenido. En este sentido, Noé plantea la necesidad de reformar las políticas sociales de modo de resolver los problemas más graves de exclusión y pobreza que acarrea este tipo de ordenamiento social, así como generar igualdad de oportunidades para que todos los habitantes puedan incorporarse a la economía de mercado y tengan posibilidades de progresar y beneficiarse de los frutos del desarrollo (Noé, 1998).

Según esta autora, tras este concepto de crecimiento con equidad hay una visión integradora del país que se obtiene a través de la extensión de los derechos económicos y sociales a todos los sectores de la población; es decir, la extensión de la *ciudadanía económica y social*. El lugar donde se expresa esta ciudadanía es el mercado y las políticas sociales deben dirigirse a aquellos sectores que no están plenamente incluidos o que no cuentan con las capacidades mínimas para el ejercicio de tales derechos. Adicionalmente, se plantea el propósito de crear mecanismos de corrección de la desigualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos y satisfacción de necesidades personales y grupales. Sin embargo, esta autora insiste en las falencias de este diseño global de las políticas públicas en general, y de las políticas sociales en particular:

Estas visiones de ciudadanía presentes en el substrato de los objetivos programáticos de la Concertación, no reconocen necesariamente la diversidad social, más allá de la diferenciación de intereses o demandas contingentes. Asumir la diversidad de identidades, valores y orientaciones exige revisar y reformar los modos de representar dicha diversidad en el Estado como comunidad política, y requiere además considerar efectivamente a la sociedad civil en la formación de políticas públicas. De hecho, los sectores sociales con mayor capacidad de influencia irrumpen en distintos momentos y 'desordenan' el flujo planeado de las políticas públicas o las 'particularizan', llevando hasta lo estatal, relaciones y conflictos que podrían resolverse en la sociedad civil, si ésta tuviese los mecanismos, la legitimidad y el poder necesarios para hacer políticas públicas (Noé, 1998).

Sin embargo, la misma autora reconoce que el dilema por resolver es cómo el Estado mantiene su rol de garante del bien común en la formación de políticas públicas y reconoce la universalidad de derechos de los ciudadanos, cuando éstas se relacionan con intereses sociales tan diversos y los actores tiene marcada desigualdad en la oportunidad de ejercer

tales derechos, así como en la disposición o control de herramientas de poder para influir en la dirección de ellas.

Observando cómo se formulan, debaten e implementan las políticas sociales en Chile hoy, no hay un cambio del modo tradicional de formación de estas políticas en las que el Estado dirige hasta el menor detalle tanto la selección de problemas abordados, como los mecanismos y medios para su solución. En el debate participan los grupos políticos y corporativos, pero no se han abierto espacios para la participación ciudadana desde la sociedad civil con una perspectiva más amplia. Es decir, no se han puesto en práctica los medios para que todos los sectores puedan incidir en las decisiones clave sobre la definición y jerarquización de objetivos, en la selección de criterios de calidad, en la definición de indicadores de evaluación del desempeño o de los resultados de la gestión pública.

2.5. El contenido de la política social

La política social en el contexto de los años 90, forma parte de los temas ligados a la calidad de vida de las personas, los cuales adquieren un énfasis particular en las propuestas programáticas de los partidos y coaliciones, especialmente en periodos electorales. Ortega habla de la necesidad genérica de “reformas sociales para abordar los problemas de pertinencia y calidad de las políticas sociales, y avanzar en el proceso de modernización del país, en vistas de una inserción competitiva de Chile en la mundialización del desarrollo.” (Ortega 1997, págs. 11 y 12).

En este contexto, se insiste en los temas ya tradicionales de la 'privatización' (incorporación de instrumentos de mercado) o 'estatización' (fortalecimiento del sector público o mejoramiento de la regulación estatal). La calidad de las propuestas programáticas está lejos de alcanzar la sofisticación requerida para los complejos problemas involucrados en las reformas sociales, no abordan sus contenidos en cuanto a los derechos sustantivos que la sociedad debe garantizar, cómo se distribuyen las responsabilidades para poner en vigencia el ejercicio de tales derechos y cómo se sanciona y corrige oportunamente su incumplimiento.

Las políticas sociales que debieran llevarse a cabo para cumplir con las propuestas programáticas mencionadas, siguen un recorrido en el cual la ciudadanía permanece alejada y sólo aparece en el discurso como destinataria de ellas. No existen mecanismos operativos que permitan su participación activa en la definición de qué temas se priorizan, ni en cómo se implementan, ni en la evaluación y control de los resultados de la ejecución de los programas y actividades (Noé, 1998).

En nuestro país, el manejo de los conocimientos y el instrumental técnico de estas reformas se ha mantenido en un nivel centralizado, controlado por equipos de especialistas técnicos junto a un nuevo estamento de gerentes públicos, que aplican las políticas "de arriba a abajo". En la práctica, no se han descentralizado las decisiones, ni se han entregado atribuciones y recursos que permitan una efectiva participación de los distintos estamentos de los niveles regionales y locales en que se aplican las políticas, menos aún se ha previsto la participación de la comunidad directamente afectada.

En este orden, Kliksberg plantea la necesidad de revertir esta situación, a partir de una iniciativa pública desde el Estado; es decir, "para que los ciudadanos ejerciten su derecho a

intervenir y decidir en asuntos locales que afectan su vida cotidiana, se requiere la transferencia de poderes a instituciones locales y éstas, a su vez, deben transferirlas a sus bases sociales.” (Kliksberg 1994, pág. 11).

2.6. Argumentos críticos respecto del discurso sobre la participación

Muñoz plantea de modo general que en América Latina y en Chile, los procesos de participación estimulados por los diferentes Estados en forma oficial y como parte de sus programas de gobierno, se han visto obstaculizados debido a la falta de canales democráticos e institucionales acordes con la nueva dinámica participativa propuesta; y por otra parte, la escasa sustentabilidad de la propuesta democrática ha hecho que estos mismos gobiernos desanimen las propuestas de participación y movilización social existentes, limitándose a gobernar en un consenso político con la oposición (Muñoz, 1998).

Respecto a la participación comunitaria y la construcción de ciudadanía social y política, éstas se ven limitadas a causa de la debilidad de la sociedad civil y sus organizaciones. Sin embargo, como contrapartida la participación también es un mecanismo que permite disminuir los déficits de ciudadanía existentes en el sistema político. Por esto, el papel de la sociedad civil como agente de control entre el mercado y el Estado, toma un rol relevante al permitir disminuir la presión que estos dos actores generan sobre los ciudadanos y sus organizaciones a la luz de las actuales dinámicas de las políticas sociales y de las dinámicas neoliberales imperantes en la mayor parte de América Latina.

En las últimas décadas, incluso en dictaduras, se han sucedido proceso de cambios, desarticulación y nuevas formas de asociación de las organizaciones sociales, buscando una funcionalidad reactiva acorde con los tiempos de represión y posterior desarticulación, afuncionalidad y necesaria modernidad de corte exógeno impuestas, para un existir acorde entre el equilibrio demandado por las bases sociales y la legitimación ante el Estado y sus intermediarios. Una nueva forma de participación es aquella que se identifica con la acción ciudadana en la definición de las políticas públicas y la gestión social. Según CEPAL 1998, esta necesaria tendencia es un paso ineludible en el fortalecimiento de los sistemas democráticos en América Latina (Muñoz, 1998).

Como una categoría de análisis, la participación comunitaria se constituye a través de las tareas y representaciones que se atribuye y fija una sociedad, y que se combina con el rol y los objetivos que persiguen los individuos como actores particulares en ese momento histórico, historicidad que se constituye en estos momentos a través de la búsqueda de la acción de la sociedad en forma directa y sin mediaciones sobre sus objetivos (Muñoz, 1998).

Este tipo de sociedad y este tipo de incidencia debería encontrar al frente y como contraparte a una forma de Estado acorde con la participación, que fomente y tenga como interlocutores a la mayor gama de iniciativas provenientes de la sociedad civil. En esta línea, un proceso importante que acompaña el ámbito de la participación es la política de descentralización imperante, y muchas veces entrabada, de muchos países de América Latina (Muñoz, 1998).

En una perspectiva más crítica, **Báez** plantea una reflexión sobre pobreza, ciudadanía y espacios públicos, en la cual cuestiona las percepciones desde los sectores técnicos del Estado y que se refieren al éxito de la política social en los '90. Como reflexión previa,

señala que en Chile, la modernización ha sido un proceso complejo de racionalización instrumental, que ha desmantelado la estructura social e institucional de mediados de siglo, conocida como *Estado Benefactor*; y que ha llevado a la privatización de los recursos públicos y a la globalización de la economía y la cultura. Las reformas políticas y sociales implementadas en los últimos veinticinco años, han significado en su conjunto lo que el autor llama “el paso desde la *razón de Estado* a la *razón de Empresa*; desde la centralidad de los actores sociales a la verticalidad de las élites; de la ciudadanía social a la ciudadanía económica, y de la democracia social a la democracia liberal-autoritaria.” (Báez 1997, págs. 38-44).

Señala como características del periodo una disociación entre lo económico y lo político, en que las categorías económicas empiezan a adquirir preeminencia por sobre las políticas como elemento ordenador de la sociedad. A su vez, lo social pasa a ser entendido como un simple agregado de grupos y sectores sociales marginales, en demanda de una acción subsidiaria desde el Estado, lo que junto a la baja responsabilidad social de éste, está generando un empobrecimiento progresivo de la población visto como carencia; y, desde un punto de vista psicosocial, se constituye y se reproduce la identidad desde la negación y la carencia, no desde las potencialidades. En esta línea, respecto de la política social **Báez** afirma que

En el contexto de repliegue político y de reducción de la responsabilidad social del Estado, vemos: (1) el paso de las políticas sociales universales a la subsidiariedad, la focalización, la inversión social y los fondos sociales del *Estado Regulador*; y (2) la revalorización de lo local-territorial como lugar de combate a la pobreza en base a categorías de participación,

descentralización y democratización de la toma de decisiones políticas y de inversión regional y local (Báez 1997).

En 1996, Báez participó en una investigación sobre trabajos en desarrollo local en la Región Metropolitana, que indagó en el perfil y los límites de la estrategia gubernamental de superación de la pobreza, desde una perspectiva territorial. En dicho estudio se demostraron, en primer lugar, las dificultades que tienen las instituciones diseñadas con objetivos de superación de la pobreza, en el sentido de que ellas reflejan la escasez de resultados de los programas de desarrollo; y en segundo lugar, los magros resultados, la focalización mal hecha y con criterios políticos, no sustentabilidad, baja complementariedad y mínima cobertura; en suma, el logro de productos aislados y efímeros:

La participación en general es restringida y marginal; la coordinación interinstitucional es escasa y poco eficiente; el modelo de gestión engorroso, con altos grados de formalización, estandarización y centralismo; el concepto de ciudadanía se traduce y agota a través de esfuerzos de inversión en recursos humanos para microplanificación, y la estrategia interventiva es instrumental, indicando que la concepción de desarrollo social con que se opera es estrecha y restringida (Báez 1997).

A juicio del autor, la pobreza es atacada de soslayo, cubriendo sólo sus dimensiones psicosociales y no las económicas, indicando que los esfuerzos que buscan mejorar la calidad de vida apuntan sólo a objetivos de infraestructura vecinal. Los procesos generadores de capacidades son reducidos y de corto alcance, no considerándose los activos socioculturales ni las tradiciones cívicas instaladas en los procesos constituyentes de identidad comunitaria. Afirma que muchos programas participativos generan escasos resultados en materia de superación de la pobreza y desarrollo local, por las siguientes

razones: primero, sólo atacan necesidades básicas de desarrollo urbano; segundo, funcionan en base a un excesivo centralismo; y tercero, no consideran el capital social (Báez 1997).

Por otra parte, Báez atribuye un efecto político deseado en el despliegue de las políticas sociales:

Si la estrategia de superación de la pobreza territorial no es realmente eficaz, y si se usa reiteradamente como propaganda política televisiva, podemos señalar que (si bien no se espera mucho de ella) actualmente la política social implementada a través de ejecuciones apresuradas, es sin embargo eficaz en proveer efectos visuales y efectistas en materia social, al instalar a través de los medios cierta imagen de transferencia ágil, efectiva y participativa de recursos a los pobres, tal como se viene haciendo desde mediados de los '80 con los programas sociales de emergencia (Báez 1997).

De hecho, según el autor, la política de superación de la pobreza territorial puede verse, por una parte, como instrumento simbólico de persuasión de alto rendimiento y bajo costo para fortalecer la imagen del gobierno a nivel local y donde la participación es el recurso más importante para legitimar los esfuerzos del Estado en superación de la pobreza; y por otra, como la dimensión más marginal de la política contra la pobreza (menos del 1% del gasto público social), la que asume la figura de política de desarrollo urbano a bajo costo con la cual se ataca el empobrecimiento *de* la ciudad (producto de la falta de orientaciones claras sobre el desarrollo urbano durante el régimen militar) y no el empobrecimiento *en* la ciudad (producto del cambio de giro del Estado y de la distinción hecha entre lo político y lo social).

Como conclusión, afirma que la participación sería “una simple ilusión de consumo político alojada en la delgada y efímera estela de ciudadanía dejada por el repliegue de la esfera política a nivel local y por la profesionalización (enajenación) de ésta como actividad regulatoria y burocrática.” Finalmente, resume su crítica hacia la política social de superación de la pobreza en estos términos:

En Chile la lógica conceptual y operativa con la que se ataca la pobreza, se viene implementando desde los '80 y se mantiene hasta hoy seduciendo a la opinión pública a través de las más variadas transformaciones semánticas: comités CAS y redes de seguridad durante los ajustes, programas de emergencia durante la transición, y programas de desarrollo y superación de la pobreza durante las modernizaciones. No existiría un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, sino sólo una colección de esfuerzos de microplanificación instalados en la burocracia social pública desde hace unos 15 años (Báez 1997)-

2.7. Inequidad y desigualdad en la participación comunitaria

El gobierno no ha resuelto los problemas observados en la institucionalidad política vigente para representar los diversos intereses de la sociedad civil, ni ha logrado moderar el control desigual de poder por parte de los grupos corporativos; esto ha obligado a una conducción estratégica altamente compleja para acumular fuerzas de apoyo a sus políticas. El déficit en este último aspecto ha llevado a un constante escalamiento de los conflictos y de algún modo, ha ido validando la representación y expresión de intereses corporativos, así como de las instituciones sociales con poder económico, de conocimiento o de influencia en la opinión pública, disminuyendo el poder relativo de otros actores, como por ejemplo, de los parlamentarios en cuanto representantes de los ciudadanos con derecho a voto.

Esto ha planteado uno de los dilemas característicos de la conducción de un gobierno: las medidas dirigidas a construir mayorías sociales de apoyo que se adoptan cupularmente y en forma centralizada, en la práctica distorsionan el funcionamiento de la institucionalidad política formal, dando lugar a diversas expresiones de lo que se llama democracia “delegativa” (Hurtado 1991, pág. 163).

Lo anterior plantea el problema de demandar la responsabilidad de los actores que intervienen en las políticas públicas (responsabilización o *accountability*). Otro problema relacionado es la pérdida de distinción entre intereses públicos y privados, al igual que los problemas de “clientelismos” y “colonización” del Estado por distintos grupos de interés (incluidas aquí las redes entre las que se tejen intercambios entre variados actores individuales y colectivos, como funcionarios públicos, partidos políticos, autoridades elegidas, organizaciones sociales, gremiales, económicas, organizaciones no gubernamentales, medios informativos, entidades académicas, etc.) (Salazar 1993, s/n).

Por otra parte, las políticas sociales que han sido implementadas no han acrecentado suficientemente la ciudadanía, ya que han seguido siendo definidas y sancionadas centralmente, y la responsabilidad sigue siendo imputada al gobierno central. Las instituciones políticas estatales se mantienen ancladas en una concepción de que los derechos no son de los ciudadanos sino ‘concedidos’ por el Estado y que, por tanto, son derechos que no pueden extenderse en forma ilimitada (Noé, 1998).

La mantención de la disciplina fiscal y el control tecnocrático central para asegurar la

consistencia de las políticas, tiende a dejar fuera la responsabilidad cívica y los derechos promovidos tienden a favorecer a los que tienen más poder, produciéndose un “particularismo generalizado” (Noé, 1998), quedando en manos de la burocracia pública en último término la gestión de los instrumentos o mecanismos de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

2.8. Concepto de exclusión social

Desde los ‘80 en Europa, principalmente en Francia, se empieza a usar el concepto de *exclusión social* para designar a aquellos desplazados de las sociedades modernas, víctimas de las crisis económicas y laborales que afectan al continente y sobre los cuales las políticas sociales tienen escasos resultados.

Este concepto, no exento de polémicas, admite varias interpretaciones sobre su utilidad y representatividad. Para la corriente anglosajona, la exclusión se asocia al concepto de pobreza y “se focaliza esencialmente en aspectos distributivos, definiéndose como la falta de recursos -monetarios- que están a disposición del individuo o del hogar”. Esta interpretación se vincula a “una visión liberal de la sociedad, presentada como una masa de individuos atomizados que luchan por la competencia en el mercado; (...) la pobreza no es visualizada como una forma de exclusión social, sino como el resultado de las operaciones impersonales e inevitables de las fuerzas económicas al nivel micro.” (Clert 1997; en Silva 1998).

Como señala Clert:

La tradición francesa se centra especialmente en aspectos relacionales -participación social inadecuada, falta de poder-. Lo que importa no son tanto los recursos monetarios, sino también las relaciones del individuo con la familia, la comunidad, el Estado. En esta visión de la sociedad, entendida como una serie de colectividades ligadas entre ellas por una serie de derechos y obligaciones mutuas enraizadas en un orden moral más amplio. La pobreza empieza a ser un problema cuando los ciudadanos, a través de sus circunstancias económicas pierden la pertenencia, la representación y de hecho la integración en la vida corporativa de la comunidad y por tanto del Estado (Clert 1997; en Silva 1998).

La Comunidad Europea, a través del *Observatorio de las Políticas Contra la Exclusión*, vincula esta definición al tema de los derechos sociales y de la ciudadanía, “definidos como el derecho a un cierto nivel de vida básico y a la participación en las instituciones sociales y ocupacionales de la sociedad”. En esta perspectiva,

las libertades formales -derecho a voto, libertades personales-, sólo se pueden desarrollar plenamente cuando se ven acompañadas de libertades reales, esto es, cuando la mayoría accede a la seguridad y el bienestar (Clert 1997; en Silva 1998).

Desde América Latina diversos autores se han preguntado por la utilidad del concepto, toda vez que para ellos la mayoría de la población nunca ha estado incluida verdaderamente en los beneficios del desarrollo, o como argumenta Clert “los emigrantes rurales nunca fueron excluidos del sistema económico y social dominante ya que nunca estuvieron dentro de éste.” Para otros, el estatus de ciudadano no es aún una realidad establecida en América Latina, existiendo sólo diversos grados de inclusión según el lugar ocupado en la estructura social y económica.

Sobre las repercusiones políticas del concepto, es claro que la capacidad de los países redemocratizados para incorporar a los pobres a la plena ciudadanía, es bastante discutible. En este sentido, **Martínez y Valenzuela** señalan una definición complementaria, en la cual por *exclusión* se entiende:

El proceso de cambio estructural por el cual diversos conjuntos sociales, que en el pasado inmediato ocupaban de modo estable posiciones institucionalizadas del sistema social, o podían tener sólidas expectativas de incorporarse a él, son expulsados de estas posiciones o ven persistentemente bloqueadas sus vías de acceso a ellas (Martínez y Valenzuela 1986, pág. 35).

Más centrada en una perspectiva psicosocial, **Barros** define la exclusión como:

Un debilitamiento o quiebre de los lazos (vínculos) que unen al individuo con la sociedad, aquellos que le hacen pertenecer al sistema social y tener identidad en relación a éste. A partir de esta concepción se establece una nueva forma de diferenciación social entre los que están "dentro" (incluidos) y los que están "fuera" (excluidos) (Barros 1997, pág. 14).

Según esta autora, los lazos que unen a la persona con su entorno social son todos aquellos que les hacen involucrarse en la dinámica social o colectiva, incluyendo lazos funcionales (mercado laboral, instituciones de seguridad social, legalidad vigente, etc.), sociales (familia, grupos primarios, sindicatos, etc.) y culturales (participación de normas y creencias socialmente aceptadas). De este modo, afirma más ampliamente que:

la exclusión social es la separación del individuo de la sociedad, que trae como consecuencia un aislamiento del mismo dentro de ella y una no participación dentro del entorno social (entendido como la red articulada de estos distintos niveles de vínculos sociales). Este aislamiento es visto como problemático en la medida que le impide a la persona -muchas veces- desarrollarse normalmente dentro del sistema; es decir, le imposibilita su correcta

sobrevivencia material o su adecuado desenvolvimiento social, de acuerdo a los patrones considerados normales dentro de la sociedad (Barros 1997, pág. 16).

Desde la antropología sociocultural, y en una mirada que recoge las representaciones simbólicas, **Silver** señala a la exclusión como:

Un proceso gradual de quebrantamiento de los vínculos sociales y simbólicos -con significación económica, institucional e individual- que normalmente unen al individuo con la sociedad. La exclusión acarrea a la persona el riesgo de quedar privada del intercambio material y simbólico con la sociedad en su conjunto (Silver 1994; en De los Ríos 1997, pag. 43).

Por su parte, **De los Ríos** aventura una definición instrumental, afirmando que

desde nuestro punto de vista, las exclusiones relevantes serán aquellas que inicien o perpetúen ciclos de desintegración permanentes e intensos y que como tales pueden ser revertidos a partir de políticas de intervención social, que recuperen o establezcan condiciones que aseguren una integración básica de los ciudadanos a la vida social (De los Ríos 1997, pág. 39).

2.9. Relación entre exclusión social y pobreza

En un interesante análisis de los movimientos sociales y su devenir en la última década, **Espinoza** traza una especie de itinerario psicosocial de la exclusión, tanto a nivel individual como grupal. Esta trayectoria, característica de los circuitos de reproducción de la pobreza, puede resumirse como un ciclo que culmina en la exclusión como estado social, pasando por las siguientes etapas:

- 1º) Los intentos precarios o frustrados de incorporación a los sistemas sociales: trabajo, educación, participación social y política, etc.
- 2º) La racionalización: manejar la frustración que provocan estas incorporaciones precarias o fallidas de modo que el impacto del sufrimiento psicológico disminuya lo máximo posible: características son respuestas del tipo “no me interesa estudiar” o “el trabajo no era el más adecuado”.
- 3º) La identificación con el grupo de pertenencia: ante el cierre de las expectativas de movilidad ascendente (a causa de los fracasos sucesivos), se identifica al grupo de procedencia como al cual se aspira pertenecer, cerrando así la posibilidad de una motivación o intencionalidad siquiera a nivel discursivo hacia el ascenso social.
- 4º) La retirada hacia el mundo privado: ante la imposibilidad de romper el círculo de la deprivación, viendo sistemáticamente frustrados los intentos cada vez más esporádicos de incorporación, el individuo se cierra en su círculo más pequeño, normalmente de vecinos del mismo pasaje o población, redes sociales pequeñas.
- 5º) Finalmente la autoexclusión, como abandono de los intentos de movilidad, la desesperanza, la profecía autocumplida (Espinoza 1993).

Se convierte así “el estrato pobre en un estamento social, haciendo coincidir la situación de pobreza con la cultura de la pobreza” (Martínez y Palacios 1996, pág. 37). Y ello porque como argumenta Espinoza, “las estrategias de los pobladores pertenecen aún al mundo privado, desde donde no puede emerger una personalidad colectiva, ya que los círculos privados no tienen referencia con respecto a otros grupos sociales”, con lo cual quedan inhibidos de actuar y/o interlocutar con otros grupos sociales, sea para ejercer presión, negociar o establecer acuerdos que le permitan demandar mejores beneficios o servicios al Estado (Espinoza 1993).

Sin embargo, la existencia de la así llamada *cultura de la pobreza* no inhibe la existencia de otros estilos de enfrentamiento de esta situación que, si bien en términos socioeconómicos se hallan situados dentro de la línea de pobreza o en sus proximidades, no

comparten con éstos el esquema anteriormente expuesto. Puede afirmarse que al interior del mundo popular existe un grupo no despreciable de individuos y grupos que aspiran a superar sus condiciones de vida –materiales y simbólicas–, y para quienes la movilidad social es un camino en el cual han depositado sus esperanzas y energías movilizadoras, aunque no sea más que un nivel actitudinal. **Martínez y Palacios** han definido este fenómeno psicosocial como la *cultura de la decencia* y tiene, según su hipótesis, una voluntad “afirmada por la sujeción a un estricto código moral”, construido a partir de atributos como decencia, honra, honradez, temperancia, entre otros.

Para estos autores es la “línea de la decencia”, y no la de pobreza, el criterio que distingue la integración social (inclusión a las estructuras de la sociedad) de la marginalidad (los excluidos del sistema) y que en consecuencia, “su traspaso es el paso elemental para iniciar caminos de movilidad, aun si éstos tienen una probabilidad escasa, o presentan grados importantes de dificultad objetiva” (Martínez y Palacios 1996, pág. 41).

La exclusión social opera en este plano casi subjetivo a nivel de discurso, sea como afianzamiento de la condición de excluido, de la cual no se cree posible salir y a la que se da un halo natural, casi sagrado y que configura la *cultura de la pobreza*, si bien ésta es, según **Espinoza**:

una lectura premoderna o al menos que niega los condicionamientos claves de la modernidad (racionalización y secularización) quizás como una constatación más de que la modernidad no es para todos, o el convencimiento secular de los pobres que verifican una vez más la inalterabilidad de su situación. También lo hace como indicador de precariedad e

inestabilidad estructural en la inserción de los sectores más vulnerables al proceso de modernización imperante (Espinoza 1993).

Como afirma Silva, la “promesa modernizadora” en que se postulaba la movilidad social como camino hacia condiciones de vida más dignas para las mayorías, hoy ha sido retrucado:

Ya no es el mérito la vía de ascenso tal como era entendido en nuestros países (escolarización, urbanización, producción, industrialización); en el contexto neoliberal el mérito se resume en el éxito, y para alcanzarlo se requiere que otros pierdan. El fracaso permanente, la inserción precaria, inestable, tanto en el mundo de las instituciones sociales (trabajo, familia, educación) como en las relaciones sociales cara a cara conflictivas, violentas y cerradas, van configurando el cuadro de la exclusión social (Silva 1998).

3. DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA A LA PARTICIPACIÓN “CIUDADANA”

3.1. Relación entre participación comunitaria y ciudadanía

De acuerdo con Muñoz, *ciudadanía* es el nivel ganado por las sociedades modernas a través de su participación social y política, lo que otorga a los ciudadanos derechos sociales, más allá de satisfacer necesidades básicas ligadas a la pobreza y de la relación asistencial establecida con el Estado; implica la necesaria aparición de sujetos capaces como sociedad de ser contraparte real ante la acción del Estado o el ámbito privado.

Por otro lado, el reconocimiento de la ciudadanía social es importante pues si bien es cierto “no puede modificar la estructura de la riqueza y el ingreso, sí puede incidir en su forma, pues así puede asegurarse para el sector de peores ingresos y mayor pobreza, un conjunto de bienes y servicios, independientemente del nivel de ingreso de éstos.” (Bustelo 1996; en Muñoz 1998).

Como ya vimos, Muñoz establece desde la perspectiva de la antropología social una relación interesante entre la participación comunitaria y la *ciudadanía* y, acto seguido, afirma que esta última se ha visto afectada en su construcción debido a

la gran desestructuración de las redes sociales que aseguraban la participación de todos los miembros de la comunidad, lo que constituye hoy un cuello de botella para las políticas estatales que demandan la participación de un determinado colectivo o población objetivo en la formulación e implementación de políticas sociales que se distancien de las políticas de asistencialidad y que sean factores reales de promoción social y de sujetos sociales capaces de generar procesos de *accountability* [responsabilización], ejerciendo así un adecuado control social ciudadano, inclusive sobre la inversión social (Muñoz 1998).

Según un estudio de CEPAL, prácticamente todos los países de América Latina plantean la necesidad de desarrollar la participación comunitaria en los asuntos públicos y sociales, de tal forma que así los individuos se transformen en sujetos activos de estas políticas, capaces de influir por sí mismos en sus destinos, para llegar a la necesidad de preguntarse si la “diversidad de esfuerzos por ampliar la participación modifican realmente los modelos institucionales de prestación de servicios públicos y asegurar que no sólo brinden un canal de participación sino que además mejoren el acceso y calidad de tales servicios prestados.” (CEPAL 1998, págs. 49 y 50).

Por tanto, la participación no augura necesariamente un perfeccionamiento de la actividad pública y su dimensión social y comunitaria, lo que hace necesario investigar el impacto real de este tipo de participación.

Las reformas del Estado o de su administración realizadas en Chile intentan acercar las decisiones a los ciudadanos. El concepto de ciudadanía tras las políticas implementadas corresponde a lo que hemos distinguido como participación *en* el Estado, como inclusión dentro de la institucionalidad estatal, más que como promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del Estado y del mercado:

Si el gobierno asimila la noción de ciudadano a la de usuario es porque ha puesto énfasis en modificar en favor del mercado, la forma de obtener la coordinación de la vida social. Es el mercado y las relaciones mercantiles entre usuarios y servicios públicos, lo que lleva a la creación de derechos de ciudadanía económica y social “protegida” por el Estado y no los derechos soberanos de los ciudadanos depositados en el Estado como garante de su actualización. La participación ciudadana se asimila a la de clientes o consumidores más que a sujetos políticos cuyos derechos y responsabilidades involucran una acción de crítica y control ciudadano que trasciende los intereses particulares como usuarios y las transacciones mercantiles con las instituciones del Estado (Cunill 1995, pág. 14).

3.2. Participación comunitaria, ciudadanía e identidad

Cualquier proceso de ciudadanía y desarrollo pasa por un alto contenido de pertenencia basada en los grados de identidad en que los sujetos envueltos en estos procesos puedan encontrar. Además esto se liga fundamentalmente a la sustentabilidad

cultural del desarrollo a partir de la participación fundante de los ciudadanos en estos procesos.

La identidad es algo dinámico e histórico, que continuamente a lo largo de procesos de deconstrucción, se hace funcional al grupo que la porta, no siendo un elemento estructural fijo dentro de un patrón simbólico. Como expresa **Gutiérrez Castañeda**:

No hay indicios que sustenten la representación de identidades fijas, de su ubicación en lugares definidos e inamovibles... el horizonte fragmentado, conflictivo e incierto del que formamos parte, lo que nos entrega son identidades sociales precarias, así como una pluralidad de identidades sociales y políticas. De tal manera que la resignificación de nuestra autorrepresentación, parece apoyar la tesis de concebir a los sujetos políticos como identidades precarias, relacionales (porque es en los juegos de reconocimiento, de regateo, de enfrentamiento y negociación con los otros sujetos, que se delimitan identidades posibles) y abiertas a resignificaciones (Gutiérrez Castañeda 1997; en Muñoz 1998).

Según esta autora, el imaginario social en la participación es otra variable de análisis que juega un importante rol, ya que al constituirse en representaciones colectivas, desde aquí conciben y atribuyen una cierta estructuración a lo social, se forman una noción de su temporalidad, conciben una determinada estructuración y naturaleza de los sujetos sociales, de la calidad de sus acciones y relaciones y les atribuye un rol a estos mismos sujetos (Gutiérrez Castañeda 1997; en Muñoz 1998).

Desde un enfoque psicosocial y comunitario, esto es importante en la medida que los imaginarios sociales pueden dar cuenta de los procesos de enajenación en que viven importantes sectores poblacionales, convencidos a partir de su cotidianeidad y memoria

histórica, de su permanente exclusión y nula influencia en los procesos sociales en que se insertan.

Esto no sólo tiene que ver con niveles de pobreza, sino que se inscribe también en el apoliticismo desencantado y la práctica de una inorganicidad permanente que lleva hasta lo asocial y que impide así sumarse a procesos sociales y políticos que demanden participación dentro de un colectivo. Según Canto, esto se inscribe dentro de la visión de una sociedad compleja, “en la que las subjetividades colectivas serían resultado de la confrontación permanente y la construcción de identidades y proyectos históricos serían más producto de la desigualdad y el conflicto a ella inherentes que de la relación dialógica...” (Canto 1996, pág. 34).

De manera sintética, puede decirse con Verdesoto que la participación comunitaria entrega diferentes claves, que a la luz de los diversos análisis existentes amplía en la práctica los conceptos de democracia, representatividad, promoción social y ciudadanía moderna. Así, este autor plantea:

La participación debe plantearse en clave positiva (propositiva, supervisora, contralora) como el modo de provocar la “colaboración social”; debe crear confianza mutua entre Estado y sociedad civil, más que controles; debe contener formas representativas que permitan combinar decisiones políticas y de desarrollo; la sostenibilidad de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios; la consolidación de la participación es su reconocimiento como un mecanismo del sistema político; de un lado, esto supone reconocer la insuficiencia de los mecanismos de la organización de la democracia; es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos; debe desatar las limitaciones del desarrollo social, bloqueado por una estructura de

limitaciones que le impide despegar; y la "creatividad social" es un activo muy importante del desarrollo, que se potencia con la participación (Verdesoto 1997, págs. 44 y 45).

El autor concluye que "los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales de superior inversión".

Esto supone superar las limitaciones de los "proyectos participativos" de alcance micro, ya que una sociedad activada por la participación es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales. De aquí que el desarrollo social debería superar la intervención puntual, para transformar al proceso de participación en la puerta de entrada de una nueva eficacia de la inversión social.

Muñoz recuerda que durante el régimen militar la participación social y sus organizaciones sufren una alta desarticulación, lo que implicó carencia de participación y representación organizada; representación que de alguna forma es canalizada durante gran parte de este período a través de las ONG'S y la cooperación internacional. Paradojalmente,

Durante los gobiernos concertacionistas estas organizaciones presentan en gran parte el mismo estado del arte en torno a su debilidad participativa, en su relación con el Estado y en el establecimiento de canales adecuados que permitan una participación social real de la ciudadanía en el ámbito local; (...) esto explica en gran parte la lejanía, el desencantamiento que se ha producido en la población respecto a gobiernos con altas preferencias en las decisiones electorales (Muñoz 1998).

A lo largo de este periodo concertacionista, persisten enormes desigualdades en el acceso a servicios y a políticas públicas que no guardan relación con el crecimiento que ha experimentado el país. Esto es principalmente preocupante en el ámbito de la educación, de la salud, el deterioro de la calidad ambiental y de seguridad humana (PNUD 1998). Paralelamente, un documento de la Comisión de Economistas Socialistas de Chile pregunta ante esta realidad: ¿Es una paradoja de la modernidad o es el estilo de una modernización que aún mantiene sus sesgos autoritarios y excluyentes? (Muñoz 1998)

Ya en el ámbito local, la participación comunitaria encuentra las principales limitaciones en la institucionalidad vigente, a partir del proceso descentralizador generado durante el régimen militar; ni su estructura institucional ni sus formas emergentes de participación (sólo administrativa) son necesariamente funcionales al objetivo de la participación. Al contrario, en muchos casos pueden resultar disfuncionales, dadas las condiciones operantes en su implantación. A esto hay que agregar que:

Por otro lado, las reformas efectuadas por los gobiernos democráticos a fin de potenciar la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada, no han sido suficientes: a la decaída concurrencia ciudadana en los últimos comicios electorales, se suma un correlato similar en términos de participación en las instituciones creadas para estos efectos a nivel comunal, como lo ilustra el deficiente funcionamiento de los Comités Económico-Sociales Comunales (CESCO), y los resultados dispares de los esfuerzos por involucrar a los ciudadanos en políticas y programas específicos (Muñoz 1998).

Otro ámbito deficiente para la participación comunitaria es el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas e inversiones sociales, ya que esto limita la participación en la política social sólo para fines de establecer un cofinanciamiento, lo que

traslada ésta al ámbito de lo privado, potenciando así el carácter de usuario consumidor por sobre el de ciudadano. Como recuerda **Muñoz**,

La Concertación contenía en la plataforma de su segundo gobierno un acápite importante sobre participación, vista como la posibilidad de incidir en la gestión pública y en el carácter de beneficiarios/usuarios de las políticas y programas sociales que promoviesen su desarrollo social. Aquí hubo un gran déficit, lo que ha llevado a desperfilar la opción de justicia social y de equidad que preveía la alianza sociedad-Estado, y que ha deteriorado en diversos grados esta relación (Muñoz 1998).

Y plantea respecto del futuro:

Una de las demandas provenientes del ámbito popular, intelectual, de las bases político-partidarias, hacia un posible tercer gobierno de la Concertación, pasa por la necesidad de revertir este cuello de botella en torno a la participación y democratización de la sociedad chilena, para establecer un sistema de relaciones modernas basado en un marco estable de interrelaciones donde el ejercicio de la ciudadanía potencie el desarrollo de las personas y de las instituciones estatales de modo de posibilitar el establecimiento de una sociedad de bienestar (Muñoz 1998).

Con **Salazar**, la historiografía reciente ha contribuido a comprender el fenómeno de la disgregación y debilitamiento de las redes sociales locales, en las cuales se produce pérdida de identidad en torno al medio eco-social. Tanto el factor identitario como el cultural, están dados por la realidad nacional de expectativas tanto sociales como económicas, produciéndose así un vacío entre lo que promueve el macro desarrollo nacional y lo que ofrece el medio local. Esto crea ilusiones, expectativas y frustraciones, que se canalizan a través de múltiples demandas al poder local (municipalidad), ya sea rural

o urbano, la que de algún modo reproduce el carácter protector que genera el Estado nacional (Salazar 1997).

3.3. Participación comunitaria, ciudadanía y responsabilización

Algunos autores han abordado el tema de la participación ciudadana como una forma de implementar la responsabilización de los ciudadanos en el proceso decisorio sobre políticas públicas. **Orrego Larraín** propone la participación de la comunidad como política para fortalecer la responsabilización (*accountability*) en los gobiernos municipales en Chile, y define la *participación ciudadana* como:

Las acciones a través de las cuales los ciudadanos influyen en el resultado de los servicios públicos y en la forma en que el gobierno lleva a cabo sus funciones, sea a través del ejercicio de presiones por organizaciones externas o mediante la participación directa en la planificación, toma de decisiones, gestión o evaluación de los servicios y programas públicos (Orrego Larraín 1995, págs. 70 a 73).

Orrego Larraín distingue mecanismos de participación según si la institución a través de la cual ésta se expresa, forma parte de la estructura interna del organismo de gobierno en cuestión, es parte de una burocracia centralizada o de una institución independiente. Distingue además siete niveles de participación ciudadana:

- *Manipulación*, cuyo objetivo es construir apoyo de la comunidad mediante participación “nominal” como medio de relaciones públicas (participación. ej., comités asesores).

- *Información* unilateral acerca de derechos, responsabilidades y opciones, y que tiende a efectuarse en las etapas finales de planificación (participación. ej., cabildos, medios de comunicación, panfletos).
- *Consulta*, levantamiento de opinión de los ciudadanos, que no asegura que se considere a los ciudadanos implicados (participación. ej., encuestas, audiencias públicas, encuentros con los vecinos).
- *Conciliación*, implica algún grado de influencia a través de la inclusión de ciudadanos en los directorios de agencias de la comunidad, y corporaciones de educación y salud. Comités de planificación y mecanismos de mediación.
- *Poder delegado*, en que los ciudadanos dominan las decisiones sobre un programa específico.
- *Control ciudadano*, en que los ciudadanos gobiernan el programa o institución (Orrego Larrain 1995).

Distintos autores que estudian la reforma del Estado, visualizan la participación ciudadana como instrumento de un nuevo modo de gobernar o ejercer el gobierno, más que como parte de transformaciones institucionales. Por ejemplo, **Kliksberg** afirma que la capacidad de gobierno se identifica con la capacidad de resolver problemas conflictivos y con la habilidad de construir mayorías que apoyen la aplicación de determinadas medidas.

El desarrollo de la sociedad aumenta la diferenciación, y el crecimiento socioeconómico - impulsado por los instrumentos de mercado- acrecientan la desigualdad, impactos ambos que plantean mayores desafíos al Estado para acrecentar su capacidad de representar las ideas predominantes acerca del bien común deseado y recuperar el sentido de pertenencia a la comunidad o una identidad colectiva universalizante, en el cual la diversidad se acepte y reconozca (Kliksberg 1994, pág. 13).

Como han comentado **Ramírez y Montaner**, la interpretación del bien común o interés general en términos de derechos universales es demasiado abstracta, se mantiene a un nivel de principios o máximas en las que es fácil encontrar un acuerdo mayoritario, pero la dificultad comienza cuando se llega al campo de la acción o adopción de decisiones políticas, donde se hacen opciones y prioridades que necesariamente implican discriminación y particularización.

Por otro lado, dado que la acción estatal conserva su legitimidad en tanto se ciña estrictamente a la defensa del bien común general, se suele justificar cada decisión política en términos de su vinculación con estos principios universalmente aceptados y su constante repetición en el discurso político termina por banalizarlos y hacerles perder su contenido sustantivo (Ramírez y Montaner 1996, pág. 266).

Las ideas y valores comúnmente ligados a la democracia no tienen ni encuentran una relación articulada con la vida sustantiva de los ciudadanos, con sus intereses, deseos y aspiraciones de la vida cotidiana, en la medida en que su concreción exige distinguir la diversidad en la cual se desenvuelve la vida social, lo cual se contrapone a la unidad abstracta en el bien colectivo.

Además, el requisito de mantener un orden social mayoritariamente aceptado, exige al Estado el ejercicio de una conducción de la acción pública que contribuya a articular esa diversidad social en una perspectiva de futuro compartido. Esto lleva a extremar muchas veces la búsqueda *per se* de la fórmula del consenso y a omitir o neutralizar la expresión

del conflicto, tendiéndose con ello a la mantención de los intereses de los grupos dominantes y a la marginación de los intereses de sectores emergentes (Noé 1998).

Esto explica, según Correa, el desapego de muchos sectores frente a la acción política que es percibida como distante de las preocupaciones prioritarias de la ciudadanía y al mismo tiempo puede contribuir a disminuir la credibilidad en el discurso político que nominalmente afirma representar intereses mayoritarios, sin dar lugar a la expresión de los proyectos alternativos de cambio de la sociedad futura (Correa 1998).

La participación comunitaria en los programas sociales puede abrir oportunidades de enriquecer no sólo los resultados de determinadas políticas públicas sino también a contribuir a consolidar o iniciar procesos de asociacionismo, a través de la incorporación de habilidades, aprendizajes y recursos en las organizaciones sociales. A partir de algunas experiencias se puede “fortalecer la capacidad de participación de las organizaciones en la toma de decisiones sobre cuestiones de política, así como alcanzar progresivamente una representación del sector social respectivo, logrando instalar sus demandas en la agenda pública” (Alfaro 1997, pág. 5).

Los temas de ciudadanía social requieren ser redefinidos en la medida en que se reforma el Estado desarrollista y se cuestiona su capacidad de gestionar con eficiencia y eficacia las políticas sociales, pero como observa Levi, no basta con la mantención de los criterios de inclusión-exclusión vinculados al binomio Estado-mercado:

Se requiere abrir y traspasar la gestión de políticas públicas a organizaciones autónomas de la sociedad, esto es organizaciones no estatales (ONG y organizaciones sociales), de este modo se podrá incorporar a la sociedad civil en la resolución de problemas de la ciudadanía (Levi 1997, pág. 37).

Se trata de que las acciones y tareas públicas no sean exclusivas del ámbito estatal, lo cual exige diversificar y ampliar los actores que puedan legítimamente intervenir en la formación de voluntad política y, por otra parte, se requiere fomentar que la producción y provisión de bienes públicos sea efectuada por la sociedad (Cunill 1995). Pero esto no significa restringir la participación ciudadana a una forma instrumental de “devolución” de ciertas actividades a la sociedad, a través de la gestión de programas o servicios públicos, sin que ello involucre también control social y poder efectivo en la deliberación y confrontación de propuestas sobre la sociedad.

VIII. CONCLUSIONES

1. Nuestro tema de investigación planteado ha sido el siguiente: en la última década, diversas voces provenientes del Estado han declarado a la *participación de la comunidad* como un factor estratégico en el logro exitoso de las políticas públicas y sociales, especialmente de aquellas destinadas a la superación de la pobreza. Tratándose de un concepto de gran relevancia dentro de la producción teórica de la psicología comunitaria, hemos creído de interés investigar el modo como es concebida la participación al interior del Estado. Para tal efecto, en la presente Memoria se ha realizado un recorrido a través de los saberes provenientes de tres fuentes: el conocimiento propio de la psicología comunitaria como espacio académico; la producción teórica emanada desde el Estado como gestor de políticas sociales; y la sociedad civil representada a través de sus principales núcleos pensantes, las Organizaciones No Gubernamentales.

2. Nuestro estudio tuvo por objetivo general abordar la suerte corrida por el constructo *participación comunitaria*, mediante el análisis de su rol en el discurso, diseño e implementación de la política social de gobierno en Chile tras el retorno a la democracia (tomando como referencia los dos primeros períodos de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia) desde la perspectiva de la psicología comunitaria y recogiendo elementos de otras disciplinas, en el amplio marco de las ciencias sociales. Como objetivos específicos, se establecieron los siguientes: 1º) Observar la política social recurriendo al constructo *participación* como un prisma que permita a la psicología comunitaria abordar

un tema escasamente visitado desde la disciplina, pese a constituir un tema relevante para las ciencias sociales. 2º) Examinar la capacidad de la psicología comunitaria para dar cuenta de fenómenos radicados en lo social y lo político, pero que tienen incidencia en el devenir de la *comunidad*. 3º) Contribuir a la reflexión crítica acerca de la política social y el modelo de desarrollo en Chile.

3. Nuestra investigación se orientó en torno a las siguientes preguntas: ¿Está presente el constructo *participación comunitaria* en el diseño e implementación de la política social en los gobiernos de la Concertación? ¿De qué maneras es conceptualizada y bajo qué formas opera en el discurso y la práctica de la política social? ¿Concuerdan dicho discurso y dicha práctica con las conceptualizaciones sobre la *participación comunitaria* existentes en la psicología comunitaria?

4. La opción metodológica por una revisión teórica se adopta tomando como base un abundante material de estudio, dado por la elaboración conceptual y la evaluación de los resultados de la política social, tanto desde el aparato público como desde las organizaciones independientes de éste. La numerosa producción respecto a los tópicos de la participación, las políticas sociales y los procesos de ciudadanía y exclusión social, permitió trabajar en una dimensión amplia e integradora, tomando como referente y perspectiva a las ciencias sociales como un todo. Por otra parte, dicha revisión teórica se centró en observar el fenómeno participativo desde el *análisis de discurso* como perspectiva metodológica cualitativa, y recurriendo a la técnica de análisis de contenido como herramienta de trabajo de campo.

5. Basándonos en los resultados de nuestra investigación, podemos constatar que existe una escasa coincidencia entre el concepto de *comunidad* tal como es entendido en nuestra disciplina, y los conglomerados de personas que constituyen la población objetivo de la mayoría de las políticas sociales con componente participativo. En otras palabras, la mayoría de los elementos que configuran la comunidad no están presentes en la definición (explícita o implícita) de los grupos humanos que son objeto de la política social en Chile. En este último caso, lo que en el lenguaje de la evaluación de programas y proyectos se conoce como “población objetivo”, ello ha designado principalmente dos tipos de categorías: por una parte, al segmento de la población que se encuentra en *situación de pobreza y de pobreza extrema*, atributo que ha sido medido usualmente a través de diferentes herramientas (Ficha CAS, Censo de Población, Encuesta CASEN, etc.); y por otra parte, a los colectivos humanos que por diversas razones no directamente ligadas a la pobreza estructural se encuentran al margen del desarrollo, conocidos como *grupos prioritarios* (adulto mayor, mujer jefa de hogar, minorías étnicas, etc.).

6. En ambas conceptualizaciones, la población objetivo de las políticas sociales no incorpora a las comunidades, excepto en el caso de los programas destinados a las comunidades mapuche y algunas intervenciones sociales en el mundo rural. Sin embargo, la gran mayoría de los servicios sociales del Estado se dirigen a las personas individuales (pobres e indigentes, adultos mayores, infancia en riesgo social, etc.) o a familias (hogares por debajo de la “Línea de Pobreza”; hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas según el Censo de Población y Vivienda, etc.), excluyendo una definición de la comunidad como objeto de la intervención, excepto enunciados genéricos a nivel del discurso a nivel central (por ejemplo, en los Mensajes Presidenciales).

7. En efecto, si concordamos que los elementos básicos de la *comunidad* son: ser un grupo social de raíz local, diferenciable por sus características e intereses compartidos, con localización geográfica, interdependencia e interacción psicosocial estables y sentido de pertenencia a la comunidad, encontramos que la mayoría de dichos componentes no está presente en las formulaciones de la política social, excepción hecha de los aspectos referidos a la localidad geográfica y a la cualidad de grupo de raíz local, lo cual se verifica en aquellos programas destinados a atender a grupos humanos específicamente radicados (por ejemplo, el Plan de Reversión de los mineros del carbón). Sin embargo, la gran mayoría de los programas sociales son de carácter universal o, por el contrario, focalizados en la pertenencia a un nivel socioeconómico determinado, quedando la comunidad fuera de consideración como objeto posible para el grueso de las políticas; en cambio, aquellas políticas en las que sí está presente, se reducen básicamente al mundo rural y a los grupos étnicos, constituyendo una fracción menor de la intervención del Estado.

8. Vemos que la relación entre el Estado como prestador de servicios y las personas con necesidades sociales específicas no está siendo mediatizada por forma alguna de comunidad, sino a través de una relación directa “de persona a Estado” o de “hogar a Estado”. Ello nos permite afirmar que la participación que se verifica en el contexto de la política social no es, rigurosamente hablando, *participación comunitaria*. A pesar de que en muchos de los textos oficiales examinados se usa tal denominación, es más exacto hablar de “participación social”, esto es, las formas institucionalmente sancionadas a través de las cuales los miembros de la sociedad se hacen parte de la gestión de los temas de interés público. Sin embargo, la conceptualización que subyace a dicho modo de ver la

participación nos parece insuficiente, de carácter instrumental y sin especificaciones teóricas sobre el “cómo” ni el “quiénes” participan.

9. En los ámbitos de implementación, la participación comunitaria encuentra múltiples limitaciones en la institucionalidad vigente, a partir del proceso descentralizador generado durante el régimen militar; ni la estructura institucional dada a la participación ni sus formas emergentes de organización (Centros de Madres, Juntas de Vecinos) son necesariamente funcionales al objetivo de la participación, ni garantizan por sí solas su eficacia. Muchos de los obstáculos burocráticos y formalistas para la participación organizada persisten aún en nuestro marco social y jurídico, por lo cual ella constituye aún una tarea pendiente para los organismos representantes del Estado.

10. Por otra parte, creemos que la participación canalizada a través de los programas públicos no se aplica en igual medida en las diferentes etapas de formación de las políticas. En efecto, hemos visto que la participación puede formar parte de las etapas de diagnóstico y de implementación de la política social, pero no se tienen datos acerca de experiencias de planificación de intervenciones sociales con presencia de los propios beneficiarios en su diseño.

11. La estructura de la administración pública se caracteriza por un complejo dispositivo de controles formales que tiene por propósito asegurar el uso correcto de los recursos que nominalmente pertenecen a todos los ciudadanos. Sin embargo, su naturaleza organizacional dificulta poderosamente una interlocución fluida con los demás sujetos sociales, sean éstos entidades privadas, comunidades o individuos. Si asumimos que la

participación involucra una especie de “diálogo” social, una negociación en función de intereses comunes y de beneficios propios, la rigidez en el funcionamiento del Estado pone serios obstáculos al logro de una comunicación que sea percibida por la subjetividad individual como significativa.

12. En su dimensión conceptual, la *participación comunitaria* está materialmente atravesada por el carácter coyuntural de la relación entre el Estado y la comunidad. Ello explica la existencia de múltiples discursos según el punto de vista adoptado: los discursos *de, sobre y desde* la participación reflejan la carencia de instrumentos teóricos que permitan dar cuenta del fenómeno participativo con prescindencia del contexto socio-histórico. Con ello no se quiere desechar esta opción, valiosa en un contexto de interdisciplinariedad; simplemente se releva la necesidad de contar con herramientas que permitan dimensionar un modelo psicosocial y comunitario de la participación.

13. Para fundamentar dicho modelo, se requiere profundizar la investigación y elaboración teórica acerca de los fenómenos socio-culturales de la *modernidad y modernización*, indispensables para entender la peculiar dinámica que cobra la participación en nuestros días. Existe abundante producción al respecto en la línea sociológica, de la vertiente socio-histórica y de la antropología sociocultural, como es el caso de autores ya reconocidos y prolíficos como Salazar, Moulian y Bengoa; creemos pertinente, si no iniciar, al menos hacer visibles los desarrollos teóricos que desde nuestra disciplina tengan algo que decir al respecto.

14. Visualizamos una línea investigadora respecto a estos fenómenos, así como respecto de la relación comunidad – sociedad civil - Estado, al incorporar un enfoque metodológico de *análisis de discurso* como estrategia de trabajo de terreno, por cuanto en la búsqueda y análisis de materiales (en nuestro caso, textuales) es posible desentrañar los sentidos que tienen determinadas representaciones sociales para los actores posicionados en diferentes ámbitos. En la interlocución con una entidad abstracta llamada “Estado”, a la subjetividad individual y a la intersubjetividad comunitaria se opone un *discurso* más que otra subjetividad equivalente. Creemos que para dar cuenta de las significaciones que operan al interior del Estado como sujeto social, las metodologías cualitativas de análisis discursivo son las más apropiadas para su abordaje.

15. Por otra parte, se requiere construir y consolidar un cuerpo teórico más sólido que recoja lo ya hecho en temas tales como la fragmentación y disolución de las comunidades, el impacto de la modernización en la calidad de vida, el deterioro de los lazos comunitarios y la pérdida de sentido psicológico de comunidad, entre otros tópicos. Creemos de interés explorar aún más los correlatos psicosociales y comunitarios de estos procesos de alcance global (modernidad y modernización), y articularlos con un análisis de la participación tanto desde el punto de vista de su presencia o carencia como de su calidad.

16. En este sentido, se abren interesantes perspectivas de estudio si se aborda el devenir de las comunidades originarias en el contexto urbano y/o rural, como ya se ha realizado desde otros ámbitos (la historiografía, la antropología sociocultural, la sociología urbana) con comunidades mapuches o campesinas, pero esta vez indagando en su dimensión genuinamente psicosocial y comunitaria, recurriendo a instrumentos

conceptuales propios y apoyándonos en el valioso saber acumulado proveniente de las disciplinas antes mencionadas. De la misma manera, creemos oportuno señalar la pertinencia de identificar *nuevas formas de comunidad* que comienzan a hacerse visibles en el espacio social: grupos juveniles de reciente aparición como los “hip-hoperos”; los inmigrantes más o menos organizados, como es el caso de peruanos, ecuatorianos y cubanos, muchos de ellos en situación irregular; las agrupaciones de consumidores y usuarios que se organizan instrumentalmente para hacer frente al poder de las grandes corporaciones; etc.

17. La apuesta en favor del estudio del concepto de participación comunitaria se afirma en que, desde su relevancia social, contiene elementos que idealmente llevan a una profundización de las prácticas democráticas y representativas, a la promoción social y a formas modernas y no disociadas de ciudadanía; además, constituye la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos. Pero un modelo consistente de participación debe ser capaz de dar cuenta de las limitaciones inherentes a la modalidad chilena (y latinoamericana) en que se ha verificado la modernización, bloqueada por una estructura que impide el acceso igualitario al desarrollo. Para que ello trascienda lo meramente teórico, la participación debe formularse en términos de propuestas de colaboración entre las agencias del Estado y la sociedad civil, más que en una dinámica de control y responsabilización entre ambos actores. En ese sentido, como sugiere Kliksberg, es pertinente dirigir la mirada hacia experiencias innovadoras como Villa El Salvador, el presupuesto municipal participativo de Porto Alegre, y las Ferias de Consumo Popular en Barquisimeto, Venezuela (Kliksberg, 1999).

18. Asimismo, una participación comunitaria sustentable se relaciona con la capacidad de apropiación y de identificación por parte de las personas individuales y las comunidades. Bajo ese punto de vista, creemos que los conceptos de *capital humano* y *capital social* son activos muy relevantes para la potenciación de procesos de desarrollo a partir de la participación comunitaria. Por ello, otra línea de investigación relevante para la psicología comunitaria se relaciona con indagar los modelos y estrategias de organización de la comunidad que hagan funcionalmente más eficaz la participación en el contexto de los marcos normativos en que las comunidades y los organismos que las representan deben desenvolverse. Con esto no queremos caer en la simplificación de hacer una apuesta por un Estado de “rostro humano”; sin embargo, creemos necesario postular una participación comunitaria que sea percibida por los individuos como razonablemente efectiva.

19. La participación comunitaria en la política social debe representar una oportunidad para enriquecer no sólo los resultados de éstas sino que también puede contribuir a iniciar o consolidar procesos asociativos, a través de la incorporación de habilidades, aprendizajes y recursos en las organizaciones sociales. Desde esta experiencia es posible fortalecer la capacidad de las organizaciones de incidir en la toma de decisiones sobre diversas políticas, así como alcanzar progresivamente cierta representatividad como sector social, logrando instalar sus demandas en la agenda pública desde una posición social genuinamente ciudadana.

20. Por esto, nos parece pertinente incorporar, como parte indisoluble de un modelo eficaz de participación, el concepto de *ciudadanía* entendida como un tipo de desarrollo personal logrado por los individuos a través del ejercicio efectivo de deberes y derechos

políticos, sociales, económicos y culturales. Una reformulación de la ciudadanía en orden al logro de su plenitud requiere replantear el constructo participación comunitaria al mismo tiempo que revisar (al menos conceptualmente) la capacidad del Estado para gestionar con eficiencia y eficacia la política social, y romper el determinismo economicista en los criterios de inclusión-exclusión que resultan de aquella. Se requiere abrir y traspasar en grados variables la gestión de políticas públicas a organizaciones autónomas de la sociedad (ONG y organizaciones sociales), incorporando a la sociedad civil en la resolución de los problemas sociales.

21. Desde el mundo académico queda planteada una invitación a construir modelos de participación comunitaria que incorporen los elementos señalados: capital humano y capital social; desarrollo, modernidad y modernización; exclusión social y ciudadanía; conceptos que, a nuestro juicio, no han sido suficientemente abordados por nuestra disciplina. Ello nos permitirá entender, predecir y planificar, si ello cabe, los modos psicosociales de vinculación de las personas y las comunidades al Estado, a sus agencias (con énfasis en lo local) y los organismos no gubernamentales que dicen representarlos. Todo ello, con el propósito de lograr una participación viva, que no se limite a los discursos ni a las formulaciones de deseo de los actores políticos, sociales y comunitarios.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGACINO, R. (1999): *Análisis de coyuntura / Segundo Semestre*. Boletín del Programa de Economía del Trabajo. Santiago: PET, Diciembre.

ALFARO, M. I. (1997): "El Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales: ¿relaciones peligrosas o el inicio de un diálogo auspicioso?" *Anales 2: Reforma y Gestión Social. Lecciones de la Experiencia. CLAD, 1997.*

ÁLVAREZ, N. y P. GARAY (1993): *Participación Juvenil Urbano Popular: La Legua*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Psicología. Escuela de Psicología, Universidad Diego Portales, Santiago.

ARELLANO, J.P. (1983): "Las políticas sociales en Chile: breve revisión histórica". *Revista Interamericana de Planificación, vol. XVII N° 68, Diciembre 1983.*

BÁEZ, F. (1997): "Capital Social y Estrategias Territoriales de Superación de la Pobreza". *Expedición a Chile: Una mirada joven. Impactos culturales de la modernización*. Taller de Políticas Juveniles, Fundación Chile 21. Santiago.

BAÑO, R. (1985): *Lo social y lo político, un dilema clave del movimiento popular*. Santiago: FLACSO.

BAÑO, R. (1998): "Participación ciudadana: aspectos conceptuales". En: CORREA, E. y M. NOÉ: *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago: FLACSO-Chile.

BARROS, P. (1997): "Exclusión social y ciudadanía". En: *Lecturas sobre la Exclusión Social*. Equipo Técnico Multidisciplinario n° 31. Santiago: OIT.

BENGOA, J. (1996): *La comunidad perdida. Ensayos sobre identidad y cultura: Los*

desafíos de la modernización en Chile. Santiago: Ediciones SUR.

BOENINGER, E. (1984): *Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo*. Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Documento de Trabajo n° 16, julio 1984.

CANTO, M. (1996): "Participación social y elaboración de políticas públicas. Las organizaciones civiles y la política social". *Reforma y Democracia*. Revista CLAD N° 6, julio de 1996.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (1988): *Panorama Social de América Latina, 1997*. Santiago: CEPAL.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (1995): *Panorama Social*, Tercer trimestre DE 1994. Santiago: CEPAL.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1989): *Programa de Gobierno*. Santiago, CEP - PARTICIPA - Fundación IDEAS.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1993): *Plataforma Programática de Gobierno para el Periodo 1994-2000*. Santiago: Fundación IDEAS.

CORREA, E. (1998): "Participación ciudadana y gobernabilidad". En: CORREA, E. y M. NOÉ (Editores): *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Santiago: FLACSO-Chile.

CUNILL, G. (1995): "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Reforma y Democracia*. Revista CLAD N° 4, julio de 1995.

DELGADO, J.M.; J. GUTIÉRREZ (1999): *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.

DE LOS RÍOS, D. (1997): "Exclusión social y políticas sociales: una mirada analítica". En: *Lecturas sobre la Exclusión Social*. Equipo Técnico Multidisciplinario n° 31. Santiago: OIT.

DIARIO OFICIAL del 30/5/1995.

ESPINOZA, V. (1993): "Pobladores, participación social y ciudadanía: entre los pasajes y las anchas alamedas". *Proposiciones* n° 22. Santiago: SUR Profesionales.

FERNÁNDEZ, M. (1991): *Democracia, Gobernabilidad y Participación: Elementos para un Debate*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).

FLISFISCH, A. (1980): "Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación". *Revista de la CEPAL / ILPES*, N° de Noviembre, Santiago.

GARCÍA CANCLINI, N. (1987): "Hacia una Comprensión de la Modernidad desde el Mestizaje". *Actas del Colegio de México*, n° 2, vol. IV, año XLII. México.

GARCÍA, A. y M. SCHKOLNIK (1995): "Superación de la pobreza: Balance y propuestas". En: PIZARRO, C.; D. RACZYNSKI Y J. VIAL (Eds.): *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN-UNICEF.

GIMÉNEZ, L. y P. MARCHANT (1995): *Significaciones de la participación entre jóvenes populares: una aproximación cualitativa*. Memoria para optar al título de psicólogo. Santiago, Universidad de Chile.

HARDY, C. (1997a): "Las políticas sociales en Chile". En: *Chile '96. Análisis y Opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.

HARDY, C. (1997b): *Gasto social para la igualdad de oportunidades*. Santiago: Fundación Chile 21.

HURTADO, J. M. (1991): *Cuestiones sobre Gobernabilidad y Gobernanza*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas.

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (1994): *1er. Informe Nacional de Juventud*. 1a. Edición, Santiago.

JIMÉNEZ, M.; LADO, W.; DIDIER, M.; MICHELLI, B. (1989): *Participación de los sectores pobres en programas de desarrollo local*. Santiago: Escuela de Trabajo Social – UNICEF.

KLIKSBERG, B. (1994): *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*. México: INAP-FCE. México.

KLIKSBERG, B. (1999): *Seis Tesis no convencionales sobre participación*. Santiago: INDES/BID.

LEVI, B.: “Límites y oportunidades de la participación ciudadana en las políticas sociales: la experiencia de los Fondos de Inversión Social en seis países de la región”. *Anales 2: Reforma y Gestión Social. Lecciones de la Experiencia*. CLAD, 1997.

MacCLURE, O. y R. URMENETA (1995): *Exclusión social en Chile*. Santiago: OIT.

MARTIN, M.P. (1998): “Integración al desarrollo: una visión de la política social”. En: TOLOSA, C. y E. LAHERA (eds.): *Chile en los Noventa*. Dirección de Estudios de la Presidencia de la República. Santiago: Dolmen.

MARTÍNEZ, G. (1995): *Crecimiento con Equidad. La Política Económica de los Presidentes Aylwin y Frei. 1990-1995*. Exposición en Seminario “La experiencia chilena. Desarrollo con equidad”. El Salvador, Abril de 1995.

MARTÍNEZ, J. y E. VALENZUELA (1986): "Juventud chilena y exclusión social". Revista de la CEPAL n° 29. Santiago: CEPAL.

MARTÍNEZ, J. y M. PALACIOS (1996): *Informe sobre la Decencia*. Stgo.: Eds. SUR.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN - COMITÉ INTERMINISTERIAL SOCIAL (1996): *Resumen Ejecutivo - Informe Final*. Santiago, 1996.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1991): "Un proceso de integración al desarrollo". *Informe Social 1990-1991*. Santiago: División Social, Agosto de 1991.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1993): "Avanzando en equidad. Un proceso de integración al desarrollo". *Informe Social 1990-1992*. Santiago de Chile: División Social, Enero.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1996): *Balace de seis años de las políticas sociales. 1990-1996*. Santiago de Chile: Agosto.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1997): *Informe de Actividades de la División Social*. Santiago de Chile: División Social.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1992): *Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social: Logros y Proyecciones*. Santiago de Chile: División Social.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN - UNICEF (1993): *La impresión de las cifras. Niños, mujeres, jóvenes y adultos mayores*. Santiago de Chile: División Social, Agosto.

MINISTERIO DEL INTERIOR - SUBDERE (1993): *Guía de Gobiernos Regionales*. Santiago: División de Fortalecimiento Institucional y Administrativo.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (1994): *Memoria Anual del Periodo 1993-1994*. Santiago, Dirección de Estudios.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (1996): *Hacia la cooperación entre Estado y Organizaciones Sociales: Balance y Proyecciones*. Santiago: Dirección de Estudios.

MONTERO, M. (1984): "La Psicología Comunitaria: Orígenes, principios y fundamentos teóricos". *Revista Latinoamericana de Psicología*, 16.

MOULIAN, T. (1997): *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago: LOM Ediciones.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (MSGG) - DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES (1998): *Programas y Resumen de Actividades, Años 1996-1998*. Santiago: DOS.

MUÑOZ, B. (1988): "La política social y la participación ciudadana desde la óptica de la antropología social. La irreductibilidad de la política". *Última Década* N° 9, Centro de Investigación y Desarrollo Poblacional de Achupallas, Viña del Mar, Agosto 1998.

NAVARRO, P. y C. DÍAZ: "Análisis de Contenido". En: DELGADO, J.M.; J. GUTIÉRREZ (Coordinadores): *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1999.

NOÉ, M. (1998): "Ciudadanía y Políticas Públicas". En: CORREA, Enrique y Marcela Noé: *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Santiago: FLACSO-Chile.

ORREGO VICUÑA, C. (1985): *Notas para la construcción de un participación*

humanista. Documento de Trabajo N° 12 (Póstumo). Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).

ORREGO LARRAÍN, C. (1995): *Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Responsabilización en los Gobiernos Municipales en Chile*. Santiago: CEP.

ORTEGA, A. (1997): "Políticas de salud y calidad de vida en el discurso de los partidos políticos". En: *Documento de Trabajo para las Políticas de Salud*. Santiago: Corporación de Salud y Políticas Sociales, CORSAPS.

PARRA, E. (1986): "Participación Comunitaria y Desarrollo". En: DNP - UNICEF: *Participación Comunitaria y Cambio Social en Colombia*. Seminario Nacional de Participación Comunitaria, Bogotá, 1986.

PÉREZ, D. (1997): *Distinciones discursivas sobre la participación*. Santiago: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1995): *Documento Final del Plan Nacional de Superación de la Pobreza*. Santiago: Dirección de Estudios - Comité Interministerial Social.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1991): *Mensaje Presidencial al Congreso Pleno*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1997): *Mensaje Presidencial al Congreso Pleno*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1998): *Informe de Desarrollo Humano*. Santiago: PNUD.

RACZYNSKI, D. y R. COMINETTI (1994): "La política social en Chile: panorama de

sus reformas". En: *Serie Reformas de Política Pública* N° 19. Santiago de Chile: CEPAL.

RAMÍREZ, E. Y P. MONTANER (1996): *Derechos Ciudadanos y Gobernabilidad: Apuntes para un Análisis Regional desde la Perspectiva del Mercado Común de América del Sur*. Buenos Aires: IAPP.

REYES, P. (1998): *Una Propuesta Cualitativa para la Evaluación de Proyectos o Programas Sociales con Jóvenes Rurales*. Memoria para optar al título de psicólogo. Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

ROZAS, G. (1992): "Desarrollo, Participación y Psicología Comunitaria". *Revista de Psicología*, vol. III n° 1. Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

RUIZ, J.I. (1996): *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

SABATINI, F. (1996): "Reflexiones para una tipología de la participación social en el espacio ciudadano". En: *Última Década*, N° 7. Centro de Investigación y Desarrollo Poblacional de Achupallas, Viña del Mar.

SALAZAR, G. (1993): "¿Ciudadanía social o ciudadanía económica? Una perspectiva historiográfica." Documento de Trabajo, Seminario de Políticas Públicas, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad Arcis. Santiago: CIS.

SALAZAR, G. (1997): "De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (Explorando senderos trans-liberales)". Conferencias sobre Participación y Gobernanza, Seminario Internacional CUSO – IULA – SERNAM. Las Vertientes, Octubre de 1997.

SAMANIEGO, A. (1990): *Apuntes para una economía social*. Taller de Políticas Públicas,

Documento de Trabajo N° 13. Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL), Santiago.

SÁNCHEZ, A. (1991): *Psicología Comunitaria*. Barcelona: Ediciones PPU.

SCHKOLNIK, M y J. BONNEFOY (1994): *Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile*. Santiago: UNICEF.

SILVA, J.C. (1998): "Modernidad, modernizaciones y exclusión social". *Última Década*, Año 6 N° 9. Agosto. CIDPA, Viña del Mar.

TOMIC, B. (1983): "Planificación participativa y descentralizada para necesidades básicas: reflexiones iniciales". *PREALC / ISS 836*. Monografía sobre empleo n° 32, septiembre.

VERDESOTO, L. (1997): "Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización". II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela. En: **BRODERSOHN, V. (1998).** *Perspectivas de Desarrollo para América Latina*. Santiago: CEPAL - ILPES.

VERGARA, P. (1990): *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile. 1973-1988*. Santiago: FLACSO-Chile.

RESUMEN

La presente Memoria tiene como objetivo general abordar la suerte corrida por el concepto de *participación comunitaria* mediante el análisis de su rol en el discurso, diseño e implementación de la política social de gobierno en Chile tras el retorno a la democracia, específicamente en los dos primeros períodos de gobierno de la Concertación (1990-1999). Para ello, se hace una revisión teórica desde la perspectiva de la psicología comunitaria, recogiendo además los saberes provenientes del Estado como gestor de políticas sociales, y de la sociedad civil representada a través de las Organizaciones No Gubernamentales. Dicha revisión teórica se centró en observar el fenómeno participativo desde el *análisis de discurso* como perspectiva metodológica cualitativa, y recurriendo a la técnica de análisis de contenido de las producciones textuales de los diversos ámbitos investigados (Estado, sociedad civil) como herramienta de trabajo de campo.

Respecto a los resultados de nuestra investigación, se constata que existe escasa coincidencia entre los conceptos de *comunidad* y *participación comunitaria* que se manejan en nuestra disciplina, y los discursos y prácticas participativas fomentadas o canalizadas a través de las políticas sociales del Estado. Se afirma que la participación que se verifica en el contexto de la política social no es rigurosamente *participación comunitaria*; a pesar de que en muchos de los textos oficiales examinados se usa tal denominación, es más exacto hablar de "participación social", esto es: las formas institucionalmente sancionadas a través de las cuales los miembros de la sociedad se hacen parte de la gestión de los temas de interés público. Sin embargo, la conceptualización que subyace a dicho modo de ver la participación aparece como insuficiente, de carácter instrumental y sin especificaciones teóricas claras sobre las formas ni los sujetos de la participación.

Se constata que el concepto de *participación comunitaria* está condicionado por el carácter coyuntural de la relación entre el Estado y la comunidad. Ello explica la existencia de múltiples discursos según el punto de vista adoptado: los discursos *de*, *sobre* y *desde* la participación reflejan la carencia de instrumentos teóricos que permitan dar cuenta del fenómeno participativo con prescindencia del contexto socio-histórico. Por ello, se releva la

necesidad de contar con herramientas que permitan dimensionar un modelo psicosocial y comunitario de la participación. Para fundamentar dicho modelo, se requiere profundizar la investigación y elaboración teórica acerca de los fenómenos socio-culturales de la *modernidad y modernización*, indispensables para entender la peculiar dinámica que cobra la participación en el contexto actual.

Se sugiere una línea investigadora respecto a estos fenómenos, así como respecto de la relación entre comunidad, sociedad civil y Estado, al incorporar un enfoque metodológico de *análisis de discurso* como estrategia de trabajo de terreno, por cuanto en la búsqueda y análisis de materiales textuales es posible desentrañar los sentidos que tienen determinadas representaciones sociales para los actores posicionados en diferentes ámbitos. En la interlocución con una entidad abstracta llamada "Estado", a la subjetividad individual y a la intersubjetividad comunitaria se opone un *discurso* más que otra subjetividad equivalente. Para dar cuenta de las significaciones que operan al interior del Estado como sujeto social, las metodologías cualitativas de análisis discursivo se ofrecen como una alternativa apropiada para su abordaje.

Por último, se afirma la necesidad de construir y consolidar, desde el ámbito de la Psicología Comunitaria, un cuerpo teórico más sólido que recoja lo ya hecho en temas tales como la fragmentación y disolución de las comunidades, el impacto de la modernización en la calidad de vida, el deterioro de los lazos comunitarios y la pérdida de sentido psicológico de comunidad, entre otros tópicos. Es pertinente explorar aún más los correlatos psicosociales y comunitarios de procesos de alcance global como los de *modernidad y modernización*, así como los conceptos de *ciudadanía y exclusión social*, y articularlos con un análisis de la participación tanto desde el punto de vista de su presencia o carencia como de su calidad.