



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile

Maza Escobar, G.A. de la

Citation

Maza Escobar, G. A. de la. (2010, May 11). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15360>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15360>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile

Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op dinsdag 11 mei 2010
klokke 10.00 uur

door

Gonzalo Antonio de la Maza Escobar
geboren te Santiago de Chile
in 1955

Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. P. Silva

Overige leden: Prof.dr. W.F.H. Adelaar
Prof.dr. C. Kay (ISS/ Erasmus Universiteit Rotterdam)
Dr. G. van der Ree (Universiteit Utrecht)

Índice

Agradecimientos	ix
Indice de Siglas	x
Introducción	1
Gobernabilidad de la democracia y construcción democrática	6
Participación y ciudadanía como perspectiva de análisis	9
La importancia de las políticas públicas	12
Capítulo 1 Construcción democrática, políticas públicas y participación de la sociedad civil	17
1.1 El debate sobre la gobernabilidad de la democracia y la construcción democrática	17
1.1.1 Gobernabilidad y construcción democrática	18
1.1.2 Sociedad civil, Estado y ciudadanía: condiciones de la construcción democrática	22
1.1.3 Sociedad civil y proyectos políticos	29
1.2 La política de las políticas públicas participativas	31
1.2.1 La participación de la sociedad civil en la ampliación y diversificación del espacio público	31
1.2.2 Las críticas al enfoque de participación	37
1.2.3 Los dilemas de la concertación entre Estado y sociedad civil	41
1.3 La institucionalidad participativa y la heterogeneidad del Estado	46
1.3.1 Redes de política pública y participación realmente existente	47
1.3.2 Nuevas formas y mecanismos institucionales	50
1.3.3 El ámbito local y las articulaciones hacia arriba: concertación y políticas públicas de aplicación local	53
1.3.4 Gobernanza de proximidad, redes multinivel y alianzas	59
1.4 Los espacios públicos de concertación local y la evidencia empírica	62
Capítulo 2 Chile: pautas de modernización desde arriba y redemocratización de baja intensidad	67
2.1 La temprana conformación de un Estado que se impuso a la sociedad	67
2.2 El predominio de lo político en el siglo XX	70

2.3	La sociedad civil chilena: sus vínculos políticos, continuidad de “los de arriba” y discontinuidad de “los de abajo”	76
2.4	La recomposición política y social bajo el impacto de las reformas del régimen militar	81
2.5	Una transición política estable y de baja intensidad	88
2.6	Una sociedad civil fragmentada que se aleja de la política	95
2.7	La política social como principal innovación en el vínculo del Estado con la sociedad civil	100
2.7.1	Crecimiento económico y consecuencias sociales	100
2.7.2	La reactivación de las políticas públicas en el ámbito social como prioridad de la transición	103
2.7.3	La gestión local	105
2.7.4	La acción de la sociedad civil	107
Capítulo 3 Las agendas de política social en la transición democrática		109
3.1	Las políticas públicas: innovación y restricciones en el marco de la transición	109
3.1.1	Condiciones y dinámica de las políticas sociales	110
3.1.2	Actoría social y ciudadanía en las políticas públicas	113
3.1.3	Las agendas de política pública en relación a la sociedad civil	116
3.1.4	Análisis de las innovaciones en la agenda social	119
3.2	Políticas focalizadas en respuesta a nuevos movimientos sociales	122
3.2.1	Mujeres y equidad de género: el movimiento da lugar a la política	123
3.2.2	La debilidad de la política da paso al nuevo movimiento indígena	126
3.3	Políticas focalizadas frente a grupos vulnerables. De la creación del FOSIS al Sistema Chile Solidario.	132
3.4	Reconstruyendo ciudadanía a través de reformas institucionales con enfoque de derechos: El caso de la salud	140
3.5	El complejo interfaz socio estatal en el ámbito local	145
3.5.1	Chile, la descentralización excepcional en América Latina	145
3.5.2	La gestión municipal	147
3.5.3	La innovación local	150
3.6	Los intentos de <i>outsourcing</i> del vínculo con la sociedad civil	156
3.6.1	Fondos públicos para la co-administración con la sociedad civil en temas ambientales	158
3.6.2	Colaboración público privada y voluntarios para la superación de la pobreza	160

Capítulo 4	Sociedad civil, redes de política pública e iniciativas participativas	165
4.1	El archipiélago de la sociedad civil	166
4.1.1	Tendencias de cambio social y cultural	166
4.1.2	Espacio público y participación cívica	172
4.1.3	La sociedad civil organizada	177
4.2	La participación ciudadana: emergencia y tensiones de una agenda política	185
4.2.1	La participación ciudadana y sus contradicciones	186
4.2.2	Diversidad de modalidades consultivas en la institucionalidad participativa	192
4.3	Un análisis aplicado de la incidencia de la interacción entre la sociedad civil y el Estado	195
4.3.1	Análisis de una muestra de interacciones entre la sociedad civil y el Estado en el ámbito subnacional	196
4.3.2	Transformaciones en las condiciones de ejercicio de la ciudadanía y la gestión pública	199
4.3.3	La incidencia según dimensiones y variables específicas	204
4.3.4	Alcances y límites de la incidencia de las innovaciones subnacionales	211
4.4	Redes de nacionales de política pública: otras formas de incidencia	213
4.4.1	El rol de la tecnocracia y el conocimiento especializado en las redes de política pública	215
4.4.2	Redes de expertos respaldadas por actores estratégicos	216
4.4.3	La desigual distribución de la participación ciudadana en los movimientos urbanos	221
Capítulo 5	De la sociedad civil al Estado: ¿Se constituye una nueva elite?	225
5.1	Trayectorias individuales y conformación de elites políticas	228
5.1.1	Hipótesis sobre trayectorias desde la sociedad civil al Estado	229
5.1.2	La recomposición del campo político en la transición chilena	231
5.1.3	Elites políticas: raíces sociales, culturales y generacionales comunes	235
5.2	Condiciones favorables para los tecnócratas democráticos	241
5.3	Un análisis empírico de las trayectorias hacia y desde el Estado central	244
5.3.1	Perfil de una muestra de cargos gubernamentales	244

5.3.2	Vinculación a la sociedad civil e ingreso al gobierno	248
5.3.3	Liderazgos y tipos de trayectoria	251
5.3.4	Ámbitos de salida del gobierno y retorno a la sociedad civil	254
5.4	Trayectorias de la sociedad civil al Estado: balances y percepciones	256
5.5	Impacto de la trayectoria en la agenda política	259
5.5.1	Condiciones y contexto político	259
5.5.2	Una democracia y una concepción de participación “de baja intensidad”	262
5.5.3	Sociedad civil y agendas políticas	265
Capítulo 6	Participación y Políticas Públicas en el Proceso Democrático Chileno: Conclusiones	267
6.1	La importancia del contexto político	270
6.2	El diseño institucional de la participación ciudadana	274
6.3	Redes de Política Pública: configuración, alcances e incidencia	280
6.4	Conocimiento experto y reproducción de las elites políticas	284
	Bibliografía	287
	Samenvatting	321
	Summary	331
	Curriculum Vitae	341

Agradecimientos

Muchas son las personas e instituciones que han contribuido a que este esfuerzo haya llegado a término. Entre ellas quiero agradecer en primer lugar a mi esposa Delia y a mis hijos Emiliano, Ariel y Laura. Ellas y ellos fueron los más generosos con nuestro tiempo compartido en beneficio de este largo trabajo, que se los dedico con todo mi amor.

También agradezco a mis colegas del Programa Ciudadanía y Gestión Pública, con los que durante diez años hemos compartido en la exploración de la sociedad chilena y sus posibilidades de innovar para la transformación social. A través de ellos doy mi reconocimiento a los cientos de iniciativas locales innovadoras que dinamizan día a día la vida social y el desarrollo de Chile.

El sostenido apoyo de la Fundación Ford en diferentes proyectos durante un decenio ha sido factor irremplazable para dar continuidad a este trabajo. Agradezco especialmente en la persona de sus representantes Augusto Varas y Martín Abregú. También la acogida institucional por parte de la Universidad de Los Lagos y el compromiso directo y confianza depositada en nosotros por su rector Oscar Garrido han dado proyección académica a lo que pudo ser sólo una idea. Las investigaciones que dieron sustento empírico a las hipótesis e ideas del texto se beneficiaron del apoyo de FONDECYT (Proyectos 1060087 y 1085180), en los cuatro últimos años.

El trabajo contiene una deuda intelectual con mi colega y amigo de toda una vida Carlos Ochsenius. Muchas intuiciones se convirtieron en ideas y cobraron sentido en largas y productivas conversaciones y proyectos compartidos. En la elaboración del texto quiero agradecer especialmente a Paula Martínez, Jorge Moraga, Claudia Robles y María Teresa Escobar -mi madre- quien elaboró la versión en inglés del resumen de la tesis.

Finalmente, agradezco al Prof.Dr. Patricio Silva por su apoyo permanente. Su rigor intelectual y sentido práctico fueron de gran ayuda en la elaboración de este trabajo.

Índice de siglas

AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones
AGCI:	Agencia Chilena de Cooperación Internacional
AUGE	
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
Ficha CAS:	Ficha de Caracterización Socioeconómica
CASEN:	Caracterización Socioeconómica
CEDAW:	Convención contra la Discriminación a la Mujer
CEM:	Centro de Estudios de la Mujer
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CEPI:	Comisión Especial de Pueblos Indígenas
CESCO:	Consejo Económico Social Comunal
CIRA:	Consejos Integrados de la Red Asistencial
CIS:	Consejo Interministerial Social
CODECO:	Consejo de Desarrollo Comunal
CONACE:	Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes
CONADI:	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAMA:	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONICYT:	Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
COPESA:	Consortio Periodístico Sociedad Anónima
CORA:	Corporación de Reforma Agraria
CORE:	Consejos Regionales
CORFO:	Corporación de Fomento de la Producción
CPU:	Centro de Promoción Universitaria
CUT:	Central Unitaria de Trabajadores
DC:	Democracia Cristiana
DIDECO:	Dirección de Desarrollo Comunitario
DOS:	División de Organizaciones Sociales
FOCH:	Federación de Trabajadores de Chile
FONADIS:	Fondo Nacional de la Discapacidad
FONDART:	Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artes
FOSIS:	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GES:	Garantías Explícitas en Salud
GORE:	Gobierno Regional
IC:	Izquierda Cristiana
INDAP:	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INJUV:	Instituto Nacional de la Juventud
ISAPRES:	Instituciones de Salud Previsional

MAPU:	Movimiento de Acción Popular Unitaria
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación
MIR:	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
ODEPLAN:	Oficina de Planificación
OECD:	Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica
OIP:	Organizaciones de Interés Público
ONG:	Organización No Gubernamental
OSC:	Organización de la Sociedad Civil
PIB:	Producto Interno Bruto
PL:	Partido Liberal
PLADECO:	Plan de Desarrollo Comunal
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD:	Partido por la Democracia
PR:	Partido Radical
PROFIM:	Programa de Fortalecimiento Municipal
PRSD:	Partido Radical Social Demócrata
PS:	Partido Socialista
REDLAC:	Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
RN:	Renovación Nacional
SEGEJOB:	Ministerio Secretaría General de Gobierno
SEGPRES:	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SENAMA:	Servicio Nacional del Adulto Mayor
SERNAC:	Servicio Nacional del Consumidor
SERNAM:	Servicio Nacional de la Mujer
SUBDERE:	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UDI:	Unión Democrática Independiente

Introducción

En 1971 cuando visitó Chile, el filósofo francés Régis Debray observó asombrado que, en pleno proceso de cambio político radical conducido por el gobierno de la Unidad Popular, en el centro de Santiago los textos de las leyes se vendían en las calles, junto a diarios y revistas. Las últimas novedades en materia legal eran voceadas simultáneamente con los eventos noticiosos de último minuto. El debate se concentraba sobre la palabra “legalidad” ¿Qué revolución era esa que se hacía en nombre de las leyes que quería abolir? –se preguntaba Debray. El saber convencional del teórico revolucionario se veía desafiado por una experiencia original que, sin embargo, no se atrevía a descalificar.¹

El 17 de septiembre de 2005, el presidente Ricardo Lagos, deseoso de dejar atrás el legado autoritario del general Augusto Pinochet –gobernante de facto entre 1973 y 1990- consolidó el texto de la Constitución Política de Chile y sus reformas, procediendo a firmarla con su puño y letra. La misma Constitución promulgada por Pinochet en 1980, y sus reformas parciales, pasó desde ese momento a estar legitimada por la firma de un presidente democráticamente elegido, quien otorgó a ese paso un sentido de finalización y culminación del proceso político (Otano, 2006). ¿Qué transición democrática era esa que culminaba sancionando la misma Constitución que debía abolir?²

En los estudios de los procesos de democratización de la “tercera ola” en América Latina, Chile aparece como un caso tardío, pero ocupa los primeros lugares en estabilidad y éxito de desempeño, aunque con un balance contradictorio acerca de la calidad de su democracia. Por cierto, influyen en ello los diferentes criterios que se utilicen para la evaluación y el análisis. Por ello Chile es a la vez considerado como modelo para otros países y como excepción en relación con el resto de la región. Los veinte años transcurridos desde el plebiscito sucesorio de 1988 que abrió la puerta a la peculiar transición política chilena permiten analizar tendencias consolidadas del proceso y comprender algunos de sus rasgos contradictorios y sus paradojas.

¹ Dice Debray con ironía: “De arriba a abajo de la jerarquía administrativa, de un extremo a otro del país, una interminable discusión de leguleyos, códigos en mano, veredictos en primera instancia, apelaciones en base a contrarrequisitorias y recursos de casación, ocupa el primer plano del escenario. La palabra clave en todos estos debates, (...) no es Revolución o Justicia, o Liberación o Proletariado, sino Legalidad, palabra tabú, *leitmotiv* obsesivo, manzana de la discordia visible” (Debray, 1971: 5).

² Agrega Rafael Otano, otro observador extranjero, también con un dejo de ironía: “Se ha hablado de una transición incompleta, imperfecta, interminable, infinita. Existe también una visión algo sarcástica, según la cual la transición propiamente no ha existido: ha sido un reparto cupular de poder, y la Concertación una administradora eficiente del proyecto económico y político heredado de la dictadura” (Otano, 2006: 490).

La gobernabilidad fue el tema dominante en los años noventa, recuperadas las instituciones democráticas y despejados parcialmente los peligros de reversión autoritaria, aunque con la presencia institucional y fáctica del general Pinochet como Comandante en Jefe del ejército.³ Durante ese período el país se desarrolló con estabilidad, si entendemos por ello, el restablecimiento del sistema político con restricciones, en un marco de continuidad constitucional; la mantención de su crecimiento económico sobre la base del modelo neoliberal; la ausencia de movilizaciones sociales importantes en contra del orden social y político y los resultados positivos en disminución de la pobreza en el país. Esta conjunción de factores llevó a asociar estrechamente el concepto de gobernabilidad a las ideas de estabilidad política y cambio gradual y limitado. Sin embargo, la estabilidad tenía también –como veremos– otras características y consecuencias para el país y la sociedad chilena (Garretón, 2000; Angell, 2005). Por una parte, el diseño político de la transición chilena y sus efectos en cuanto a la gobernabilidad no se restringía al funcionamiento de las instituciones políticas y la eficacia en la gestión de los asuntos públicos, sino que suponía también un fuerte desarrollo de las políticas públicas, tanto para la continuidad del crecimiento económico como para el abordaje de los problemas sociales que se habían agudizado durante el régimen militar. La importancia de políticas públicas coherentes y efectivas rebasaba el aseguramiento de la provisión de servicios, convirtiéndose así en un factor clave de legitimidad del sistema económico y político, en la medida que con ello se evitara el surgimiento de presiones y demandas sociales en pro de cambios en ambos aspectos (Boeninger, 1997 y 2007; Fernández, 1998; Drake y Jaksic, 1999). De tal manera que en la transición chilena las políticas públicas no fueron una mera derivación del acuerdo político, sino uno de los factores centrales de su diseño y conducción.

Pero, por otra parte, el cambio fue impuesto “desde arriba”, ya que fue negociado e implementado a través de un consenso de las elites político-militares que gobernaban y las nuevas fuerzas que querían acceder al gobierno (Agüero, 2005). Esa negociación fue realizada por un número muy reducido de personas, no tuvo carácter público durante su desarrollo y no culminó en un documento o acuerdo escrito y conocido, a diferencia de lo que ocurrió –por ejemplo– con el Pacto de La Moncloa en España. Y este diseño suponía restricciones en el desarrollo democrático, no solamente en el plano de la institucionalidad política que mantuvo el marco constitucional promulgado por Pinochet en 1980. También establecía límites estrictos en cuanto a la autonomía y estructuración de los movimientos sociales, así

³ Luego de casi 17 años de ejercicio del poder político y militar, durante la transición democrática Pinochet ejerció el cargo de Comandante en Jefe del Ejército, no sujeto a posibilidad de remoción por el Presidente de la República, hasta enero de 1998, para asumir en marzo del mismo año el cargo de Senador Vitalicio que le otorgaba la Constitución Política de 1980 (Otano, 2006). En octubre del mismo año fue detenido en Inglaterra por una orden judicial española. Regresó al país, habiendo ya renunciado a su cargo de senador, en marzo del 2000. Falleció en 2007.

como a los mecanismos de participación, con el fin de reducir las presiones sociales, a diferencia de lo que había ocurrido en otros países de América Latina (Oxhorn, 1995; Boeninger, 1997; Posner, 2003; Petras y Veltmeyer, 2005).

Las particularidades del caso chileno son varias. En primer término, haber desarrollado la transición política sin cambio constitucional y con una presencia militar institucionalizada en la política durante el primer decenio. Por otra parte la estabilidad, vale decir el no haber atravesado en los últimos años las crisis de otros países, manteniéndose la continuidad de la misma coalición política en el gobierno durante veinte años. Pero también lo es el haber diseñado e implementado un conjunto de políticas sociales que le han permitido disminuir parcialmente los niveles de pobreza heredados de la dictadura militar, sin por ello fortalecer a la sociedad civil. ¿Cómo juzgar la construcción de gobernabilidad democrática en ese contexto? El punto de partida es precisamente la doble cara del proceso chileno. De una parte, los índices significativos de estabilidad política, crecimiento económico e incluso reducción de la pobreza, todo ello realizado en un marco institucional democrático (aunque restringido). De la otra, el hecho de que no se logra reducir los altos índices de desigualdad, la sociedad civil permanece fragmentada, la adhesión democrática descende, así como la participación política y el prestigio de las instituciones representativas como los partidos políticos y el parlamento.⁴

El presente trabajo analiza los vínculos entre sociedad civil y Estado como factores de la construcción de la gobernabilidad democrática en Chile, en el escenario de la post transición. Se analiza el rol de las políticas públicas y las oportunidades que crean para la sociedad civil en un escenario de estabilidad política y crecimiento económico. Utilizando una noción amplia de gobernabilidad, se postula que las políticas públicas han sido la principal herramienta de transformación utilizada por los gobiernos democráticos para modificar la situación heredada de la dictadura, pero han visto limitada su capacidad de producir gobernabilidad democrática en la medida que se han subordinado a un modelo elitista de democracia y han restringido la participación ciudadana. Para ello se analizan las principales agendas de política social, una muestra de innovaciones en el vínculo establecido con la sociedad civil y las trayectorias personales desde la sociedad civil a posiciones de poder estatal. Se concluye reconceptualizando la gobernabilidad democrática en términos de incorporar tanto la profundización democrática del estado como nuevas formas de la democracia participativa.

Los temas de gobernabilidad, así como los de políticas públicas y de participación ciudadana, han sido objeto, por separado, de reflexiones y trabajos de diversa índole, aunque no han sido vinculados entre sí como componentes del proceso

⁴ El estudio del PNUD sobre calidad de la democracia, así como encuestas comparativas como el Latinobarómetro, indican un índice de adhesión democrática extraordinariamente bajo en Chile, comparativamente con América Latina (PNUD, 2004; Domínguez, 2005; Luna y Seligson, 2007).

social y político. Comprender las características particulares y la evolución del caso chileno requiere abordarlos de manera integrada, estableciendo las relaciones existentes entre ellos. Esta perspectiva supone poner en discusión el concepto de gobernabilidad democrática y sus alcances. Si se privilegia la estabilidad, la opción chilena fue la mejor posible (Boeninger, 1997). Si, en cambio, se atiende a la adhesión democrática y la participación ciudadana, se evidencian costos, que pueden convertirse a su vez en factores de inestabilidad en el mediano plazo (Domínguez, 2005). En el corazón del problema están las reformas políticas y el carácter de las políticas públicas implementadas. Estas son especialmente relevantes en el caso chileno por su tradición de cambio desde arriba, que privilegia los factores institucionales y la iniciativa política central (Góngora, 1981; Valenzuela, 1985; Salazar y Pinto, 1999; Ibáñez, 2003).

En términos conceptuales lo que planteamos es la vinculación entre la construcción de la gobernabilidad democrática -más allá de la transición del régimen político- con la construcción de ciudadanía social y desarrollo de la participación ciudadana. Para ello, utilizaremos el concepto de *construcción democrática*, que nos parece más amplio que el de *gobernabilidad*.⁵

Ahora bien, en gran parte de los países de América Latina se han ensayado diferentes caminos para abordar las tensiones que se imponen sobre las democracias, a partir del problema fundamental de la exclusión socioeconómica, la desigualdad y los importantes segmentos de población en situación de pobreza, que caracterizan la región.⁶ Y la democracia ha permanecido en pie, a diferencia del pasado. A pesar de los intensos conflictos sociales que se han producido, muchos de los cuales han interrumpido mandatos presidenciales y generado profundas crisis, esas situaciones han retomado el cauce democrático, planteando interesantes desafíos de ampliación de los sistemas políticos a grupos hasta ahora excluidos. La coyuntura del primer decenio del siglo XXI, muestra la emergencia de gobiernos que retoman la agenda de inclusión, proponiendo variantes, más o menos radicales, al modelo neoliberal impuesto a la región en el período anterior.

⁵ En su ensayo sobre la democracia, José Nun muestra que en el origen de las diferentes tradiciones de la política democrática se establecía con claridad la necesidad de condiciones sociales de inclusión. Ello es válido tanto para las concepciones minimalistas y delegativas (Schumpeter), como sus continuadores pluralistas (Dahl) y, por cierto, las herederas de T.H. Marshall. “Lo que es relevante no es tanto la desigualdad en sí sino, por un lado, el grado de polarización entre los que tienen demasiado y los que no tienen casi nada, y, por el otro, la intensidad misma del estado de privación que sufren estos últimos” (Nun, 2002: 48). Se trata de un aspecto clave, porque en América Latina el problema ha sido la aplicación de estos paradigmas democráticos sin consideración de sus condiciones sociales necesarias. Se ha producido entonces, un caso de reificación conceptual, que reduce la democracia a la vigencia del régimen político competitivo, que contradice la teoría original. Desde este concepto reificado, los intentos por resolver la cuestión de la inclusión y la participación han sido considerados formas de populismo, peligrosas para la democracia.

⁶ Jorge Castañeda (1996) plantea con precisión las dificultades de sostenibilidad de la democracia en las condiciones de desigualdad y pobreza existentes.

Se trata de una coyuntura de disputa por la construcción democrática, definidamente post autoritaria y post transicional.⁷ En ella el proyecto autoritario pierde fuerza (aunque no desaparezca completamente) y se constituyen al menos tres variantes en el proceso democrático. Podríamos denominarlas como la variante *constituyente*, la *reformista* y la propiamente *liberal*. La variante *constituyente* es impulsada en nombre del cambio del sistema neoliberal, el control de los recursos naturales, el incremento del rol del Estado en la economía, el rediseño de instituciones políticas -incluyendo la constitución política de los Estados- y un nuevo posicionamiento geopolítico en el panorama internacional. En esta variante el rol de la sociedad civil es de mayor movilización y protagonismo de sectores populares, aún cuando marcadas también por una mayor polarización entre proyectos antagónicos. Aunque con diferencias entre sí, se puede ubicar aquí a Venezuela, Bolivia, Ecuador y, con importantes matices, a Nicaragua.

También se puede determinar un grupo de países que han seguido lo que podríamos denominar la variante *reformista*. En estos casos se dan diferentes combinaciones de elementos según los países, aunque está presente el fortalecimiento de las políticas públicas y mayores grados de regulación estatal, aunque en el marco de la internacionalización económica. Esta variante está presente sobre todo en el Cono Sur y alcanza desde Argentina (con más rasgos de la variante “constituyente”) hasta Chile (mucho más cerca de la variante “liberal” y cada vez más cerca luego del cambio político de 2010), pasando por Brasil y Uruguay, países ambos donde el componente de participación de la sociedad civil es mucho más claro, pues cuentan con un ordenamiento constitucional y jurídico adecuado y constituciones reformadas en el inicio de la transición política.⁸ Finalmente puede determinarse una variante estrictamente *liberal*, representada actualmente por México y Colombia (quizás también Perú), donde se enfatiza la relación bilateral con Estados Unidos para el intercambio comercial (y que han sido privilegiados por ésta para la acción conjunta en relación al tráfico de drogas). En estos casos la agenda de democratización también incluye fortalecimiento de algunas políticas sociales –específicamente las políticas contra la pobreza-, pero la concepción de ciudadanía es estrictamente liberal y la reforma del Estado es modernizante, gerencial y busca incrementar sobre todo la transparencia de la acción pública en relación al mercado. En ambos países el rol de la violencia es también relevante.

⁷ La *Disputa por la Construcción Democrática* es precisamente el título de una importante compilación de trabajos sobre democracia y gobernabilidad en la región, cuyo marco conceptual utilizaremos parcialmente en este trabajo (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Allí se establecen semejanzas y diferencias entre los diferentes proyectos políticos en disputa. Los autores diferencian entre el proyecto autoritario, el neoliberal y el democrático-participativo.

⁸ Eventualmente esta es la línea que podrían estar siguiendo los actuales gobiernos de izquierda de Paraguay y El Salvador. Por otra parte en Chile, tres de los cuatro candidatos a la presidencia para las elecciones de fines del 2009, plantearon la necesidad de un cambio de la Constitución Política de 1980, luego de treinta años de vigencia.

¿Es Chile una situación excepcional en América Latina? En algunos ámbitos así lo parece, si atendemos a la extraordinaria estabilidad política y económica. Sin embargo nuestro argumento se dirige a examinar también problemáticas que son comunes a la región, y que se expresan de diferentes maneras en los distintos países. Comprender la especificidad del caso chileno, intentar una explicación de su proceso, así como también aprehender aquello que lo asemeja a los demás países de la región, es también un interés de esta investigación. La redacción de este trabajo ha culminado a inicios de 2010, precisamente un momento de cambio político en Chile. En las elecciones de diciembre de 2009, la Concertación de Partidos por la Democracia, en el gobierno desde marzo de 1990, sufrió una derrota electoral. Ello da paso a un gobierno de la coalición de derecha, en la oposición por veinte años. Sea cual sea el curso de los acontecimientos políticos en Chile, con este hecho se cierra un largo ciclo político, inspirado en la idea de transición democrática y puede considerarse este trabajo como una contribución a su comprensión. A lo largo del texto desarrollaremos nuestro argumento conceptual y empírico, para vincular el diseño e implementación del proceso político democrático con las dimensiones que hemos seleccionado para problematizar la relación entre Estado y sociedad: las políticas públicas y la participación ciudadana.

Gobernabilidad de la democracia y construcción democrática

En el Capítulo 1 se desarrollan los principales conceptos utilizados durante el libro. Se parte de la afirmación de que en el contexto de reconstrucción democrática de América Latina, ocurrido en el último cuarto de siglo, el problema de la gobernabilidad ya no puede plantearse asociado sólo en los términos restrictivos de la tradición inaugurada por el primer informe de Huntington, Crozier y Watanuki a la Comisión Trilateral, en 1975. Allí los autores subrayaron la tensión que identificaban entre los valores democráticos presentes en las comunidades -que se estaban expresando como contracultura, contestación política y pérdida de prestigio de la autoridad- y la capacidad de los gobiernos para responder a esas demandas crecientes en un marco de mantención de los parámetros del orden socioeconómico. Esto último era al parecer un dato no modificable, por lo que la prescripción neoconservadora que de allí surgió “se orientaba no hacia la ampliación de la capacidad de respuesta del Estado, sino por el contrario hacia la disminución de la demanda ciudadana” (Moreno, 2006: 32).

Fueron esos mismos conceptos los que se utilizaron durante el predominio de gobiernos dictatoriales y fórmulas autoritarias para controlar y desactivar las demandas sociales e imponer políticas neoliberales de reducción del rol del Estado. El contexto democrático actual ha abierto la búsqueda hacia nociones relacionadas con la capacidad de inclusión de las democracias, la calidad de sus instituciones y la formulación de alternativas al predominio del modelo neoliberal. Hasta ahora, sin embargo el concepto de gobernabilidad ha conservado, en su uso más frecuen-

te, el supuesto básico original: se trata de cómo hacer que la conflictividad social disminuya y, en cualquier caso, no impacte sobre la política y el Estado, lo que produciría “ingobernabilidad”. Ello lleva asociada una concepción restringida o “minimalista” de la democracia como régimen político electoral, sin referencia al proceso de democratización más allá del régimen político y las condiciones sociales que la harían posible y viable (Nun, 2002; Vargas, 2008).

La primera tarea que se aborda en este trabajo es, por lo tanto, de orden conceptual y consiste en la discusión y ampliación del concepto de gobernabilidad. Distingui-mos así entre gobernabilidad de la democracia y construcción democrática, pues el análisis de la gobernabilidad democrática en Chile se ha mantenido principalmente centrado en el funcionamiento institucional y las reglas del juego político, propio de la *transitología* o recuperación institucional luego de las dictaduras.

Pero, como señala Jorge Vargas en su texto sobre calidad de la democracia, ocurre que la transición democrática es sólo una de las variantes del proceso de democratización y no lo agota. La teoría, sin embargo, no ha cumplido con los desafíos que le impone la realidad histórica y política. Pues aunque

“la experiencia histórica de vivir en democracia ha rebasado los confines del régimen político, las teorías comparadas sobre la democracia han tenido serios problemas no sólo para dar cuenta de este fenómeno, sino para proponer innovaciones conceptuales y metodológicas que permitan comprobar e interpretar los desarrollos democráticos más allá del régimen. (...) Las cosas restantes –el Estado democrático de derecho, los nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, entre otras- son a lo sumo reconocidas como condiciones facilitadoras de los regímenes democráticos” (Vargas, 2008: 12).

Las limitaciones descritas, que reducen la democracia a algunos de sus instrumentos, conducen a identificar los procedimientos que le dan mayor estabilidad, sin plantearse su capacidad de inclusión o transformación social. Ha sido un debate fructífero que ha enriquecido el campo de la ciencia política. Sin embargo en la coyuntura actual del desarrollo de la reflexión, parece necesario agregar nuevos niveles de análisis, que complementan dichos estudios y permiten abordar algunas de sus dimensiones sociales más específicas. En el caso chileno se ha derivado en una suerte de enfoque de *hipergobernabilidad* en el cual la meta principal del sistema político pasa a ser su propia estabilidad (De la Cuadra, 2006). Ello subordina de hecho la instrumentación de políticas e influye en el diseño de las mismas con el fin de asegurar esa meta, que es al mismo tiempo la prueba del éxito obtenido. De tal modo que un conjunto de metas de transformación quedan postergadas y sin plantear, dado que podrían alterar dicho modelo de gobernabilidad.

Más recientemente, la relación entre gobernabilidad y políticas públicas ha cobrado actualidad por cuanto los problemas de la primera parecen estar relacionados estre-

chamente con la incapacidad de las políticas implementadas para producir inclusión y ciudadanía social, dado el debilitamiento del Estado desde los años ochenta. Las crisis económicas y sociales ya no derivan en intervenciones y golpes militares, y sin embargo la estabilidad institucional “en repetidas ocasiones se ha visto alterada por protestas sociales que rebalsaron los cauces institucionales existentes, dejando al descubierto evidentes insuficiencias de sus instituciones representativas” (Varas, 2006: 25).⁹ La resolución de las crisis ha permitido recuperar el funcionamiento de las democracias pero ha puesto como prioridad nuevas políticas y enfoques que apuntan a su ampliación en términos socioeconómicos y de participación. De tal manera que, en las actuales circunstancias, la gobernabilidad de la democracia depende críticamente de su capacidad de reforma en pro de la inclusión y no de la represión o contención de las demandas ciudadanas.

El planteamiento del capítulo 1 aborda el debate sobre gobernabilidad, pero lo vincula con dos aspectos no incluidos usualmente en él: las políticas públicas y la participación ciudadana. Las políticas públicas son normalmente consideradas como el conjunto de diseños e instrumentos técnicos puestos al servicio de una decisión política que ya ha sido tomada. Sin embargo, la experiencia chilena de los últimos veinte años indica que el ámbito de las políticas públicas debe ser considerado como muy relevante para la implementación de opciones de ampliación o restricción de la democracia y no es un ámbito meramente derivado y restringido a las tecnologías de la *gubernamentalidad* (Foucault, 1999).¹⁰ La transición del régimen militar a la democracia electoral generó las condiciones para la reforma del sistema político en una dirección democrática, pero al mismo tiempo puso en el tapete la necesidad de generar condiciones sociales para la construcción democrática, más allá del sistema político, lo cual se realizó a través de la implementación de políticas públicas. Eso fue conceptualizado por la elite política como condiciones para la gobernabilidad, lo que limitó su alcance efectivo. Retomaremos este problema más adelante, pues el Capítulo 3 aborda los diferentes enfoques aplicados en Chile respecto de las políticas públicas, analizándolas en relación al vínculo que postulan entre el Estado y la sociedad. En cuanto a la participación ciudadana, esta ha estado presente en el discurso gubernamental, pero ha enfrentado severas dificultades para implementarse en la práctica. La conceptualización que desplegamos en el

⁹ De acuerdo a los datos del Latinobarómetro, entre comienzos del 92 y fines del 2005, trece gobernantes surgidos de la elección popular han debido terminar su mandato anticipadamente, producto de “agresivas movilizaciones económicas y políticas” (Varas, 2005: 25).

¹⁰ Utilizaremos –como se verá en el Capítulo 1– parcialmente la distinción de Partha Chattarjee entre la democracia entendida como soberanía popular y participación y “una concepción de la política democrática entendida como práctica de la gubernamentalidad (*governmentality*)” (Chattarjee, 2008: 59). Esta última sería justamente la acción del Estado acotada a las tecnologías de provisión de servicios y solución de problemas, sin vinculación con las dimensiones de participación y soberanía popular propias de la democracia.

capítulo 1 analiza el debate entre democracia representativa y participativa, expone las principales críticas al modelo participativo y analiza las distintas modalidades institucionales que asume la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas. Es necesario detenerse un momento en la importancia del problema de la participación ciudadana.

Participación y ciudadanía como perspectiva de análisis

La democracia en América Latina enfrenta problemas como la escasa participación directa de los ciudadanos, el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales en términos de su capacidad de involucrarlos, la complejidad y tecnificación del proceso de toma de decisiones, y el predominio de las concepciones elitistas y solo delegativas de la democracia (O'Donnell, 1993; Avritzer, 2002). Todos ellos son factores que han impulsado la reflexión sobre como fortalecer la “dimensión participativa de la democracia”, en la perspectiva de una “democracia de ciudadanas y ciudadanos” según la expresión del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004).

En Chile el tema de la participación ha estado presente en el debate político desde los años noventa, generándose diversas políticas públicas, programas, iniciativas legales y convocatorias amplias para abordar el tema (Serrano, 1998; Gentes, 2004; Espinoza, 2004, Delamaza, 2005; Mas Voces, 2005; Fernández y Ordóñez, 2007; Gerber, 2007). Durante los años noventa la participación ciudadana pareció ser una idea *políticamente correcta*, es decir, formó parte del discurso oficialmente aceptado. Pero su significado permaneció en la ambigüedad y su despliegue fue muy acotado. En cualquier caso hablar de participación ciudadana en el contexto de los noventa, no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional.

La situación cambió en 2006, con la apertura –y rápida clausura– del debate sobre “gobierno ciudadano”, realizado con una amplia e intensa aunque breve movilización social –la *rebelión de los pingüinos*– como telón de fondo.¹¹ Ese debate permitió ver que el consenso no era tal, cuando se trataba de poner en práctica transformaciones concretas en el modo de gobernar (Delamaza, 2006; Navia, 2006; Arriagada, 2007). Surgieron así voces explícitamente contrarias a la introducción de nuevos mecanismos de participación institucional, y que denunciaron la idea de “gobierno ciudadano” como algo carente de sentido y preñado de peligros (Navia,

¹¹ Al inicio de su gobierno, la presidenta Michelle Bachelet (2006–2010) indicó que quería modificar su modo de ejercer el poder por medio de lo que llamó “gobierno ciudadano” (Ver Capítulo 4). A menos de un mes de asumido el gobierno, se produjo la primera movilización social masiva y en la calle desde 1989. Fue protagonizada durante algunas semanas por los estudiantes de enseñanza media y se la llamó “rebelión de los pingüinos”, por la apariencia que presentan los estudiantes vestidos de uniforme, reunidos en grandes grupos.

2006; Peña, 2006; Arriagada, 2007; Boeninger, 2007). Exponemos aspectos del debate sobre participación en Chile, en el Capítulo 4.¹²

Sin embargo, y más allá del debate teórico e histórico-cultural, ha surgido en Chile y Latinoamérica, una multitud de experiencias que permite realizar también un debate empírico sobre las formas de democracia directa y de democracia participativa y sus instrumentos de gestión, muy vinculados por cierto a modificaciones y nuevos enfoques de políticas públicas. Entre estas experiencias podemos mencionar el reconocimiento constitucional a los mecanismos de democracia directa (iniciativa popular de ley, revocatoria de mandato y plebiscitos), así como diversas reformas legales y administrativas, diseños de política y de programas (Payne *et al.*, 2003; PNUD, 2004; Hevia, 2005; Delamaza, 2006). Pero también en este debate resaltan experiencias que no surgen de los gobiernos centrales, sino que se verifican en contextos locales, sea por iniciativa política de algunos grupos y movimientos o por acuerdos entre agencias internacionales, gobiernos locales y actores diversos. Eventualmente algunas estas iniciativas locales derivan luego en programas nacionales -como el caso de *Bolsa Escola*, luego *Bolsa Familia* en Brasil- o se institucionalizan como instrumentos normativos nacionales, como ocurrió con los presupuestos participativos en Perú y Ecuador. Nos referimos a presupuestos municipales participativos; Consejos Gestores; Mesas de Concertación, órganos de contraloría social e instrumentos y normativas de planificación participativa.¹³

Los diversos trabajos que sistematizan la experiencia latinoamericana arrojan varias conclusiones en común. En general coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que en primer término de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad para hacerlos exigibles. Algo similar ocurre del lado del sector público, ya que el éxito de la gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los

¹² Ver una sistematización de los argumentos en pro y contra la participación en Delamaza y Lauzán (2008). Un debate sobre lo que está en juego en el debate, en Fernández, (2007). Sobre políticas públicas y participación, ver Canto (2004 y 2006).

¹³ En este ámbito la bibliografía es extensa y la utilizaremos como fuente especial durante este trabajo. Mencionemos, sin exhaustividad, los trabajos de Panfichi, Remy, Henríquez y Tanaka sobre Perú; Dagnino, Avritzer, Navarro, Abers, Tatagiba, Baiocchi, Fuks y Monseff, Filgueiras, Lubambo, Coelho y Melo en Brasil; Velásquez, González y Sudarsky en Colombia; Alvarez, Canto, Olvera, San Juan, Ramírez Saiz y Hevia en México; Blanco, Gomá, Font e Ibarra en Cataluña; Abal Medina, González y Cravacuore en Argentina; Verdesoto, Oxhorn, Gray, Mayorga, PNUD y Tapia en Bolivia; Fung y Wright, De Souza Santos, Bebbington, Villar y Delamaza, Font, Cunill, Guiza, Sintomer, Recondo, Subirats y otros en contextos comparativos. En Chile ver los trabajos de: Espinoza (2004), Montecinos (2005, 2007), Pagliai (s/f), Ochsenius (2006), Fernández y Ordóñez (2007), PARTICIPA (2008), Soto (2006), los Informes de Desarrollo Humano del PNUD (2000, 2002, 2004), los estudios de caso publicados por el Programa Ciudadanía y Gestión Local (2000, 2001, 2003) y Programa Ciudadanía y Gestión Pública 2005 y 2008), entre otros.

funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques. Vale decir que la mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa, no resulta en si misma suficiente (Márquez *et al.*, 2001; Bebbington *et al.*, 2005; Canto, 2005; Remy, 2005; Velásquez y González, 2005; López y Pacheco, 2006). Este factor lleva a relevar la importancia de las experiencias en el ámbito subnacional, que experimentan y dan forma a mecanismos y estructuras de participación, y examinar las condiciones en las cuales estas pueden extenderse a otros campos y alcanzar mayor difusión e institucionalización.

En el Capítulo 2 se da cuenta de la tradición histórica chilena, su cultura política y sus prácticas estatales, las que no ofrecen modelos útiles para la incorporación de la participación ciudadana. El estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente; el sistema político presidencialista (reforzado por el carácter binominal del actual sistema electoral), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación. La tradición de “iluminismo democrático” del Estado chileno hace que se privilegie el cambio y las reformas “desde arriba” y con “sentido nacional”, antes que aquellas dirigidas “desde abajo” y que contengan algún tipo de “ethos local” (Salazar y Pinto, 2000).

La conformación de la sociedad chilena en el confín del imperio español, en constante guerra con los habitantes del territorio –Chile fue denominado el *Flandes Indiano*–, determinó un tipo de Estado fuertemente centralizado y unitario. Dicha característica continuó en el período republicano, a través de la imposición del orden político que se estabilizó con relativa rapidez, imponiéndose a los diferentes focos de resistencia y a las propuestas provenientes de elites locales. El sistema político se amplió y legitimó, sin admitir deliberación constituyente y mostrando importantes signos de estabilidad en el tiempo. Durante el siglo XX la mediación política marcó la configuración de la sociedad civil y estructuró su relación con el Estado. Se analiza las consecuencias de esa “matriz socio-política” sobre la sociedad civil chilena y los cambios que se produjeron con el extenso gobierno militar (1973 – 1990) y la transición negociada hacia la democracia desde 1990 en adelante.

La trayectoria histórica y la profundidad de la crisis que se produjo con el golpe militar y la destrucción de la democracia ha llevado a lo que podríamos denominar *temor al desborde* que se puede apreciar en parte de la población chilena y, muy especialmente en sus elites políticas y económicas. Cuando el Informe de Desarrollo Humano del PNUD consultó acerca de su concepción respecto de los objetivos y utilidad del poder, el objetivo más privilegiado por la población (39%) fue que el poder existe “para que haya orden y no se pierda el respeto” (PNUD, 2004b: 119). Otros objetivos del poder como “para conseguir el progreso” o “para evitar que unos abusen de otros”, obtuvieron menor adhesión, 24 y 26% respectivamente (*ibíd.*). Cuando se consultó acerca de qué hacer ante los conflictos, en el año 2001 un 70% consideró necesario “tratar de evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores”. Tres años después la misma afirmación mostró una adhesión de

56%, mientras un 42% aceptaba que había que “dejar que se muestren los conflictos para que aparezcan los problemas” (*ibíd.*: 17). Creemos que tras estos temores se encuentra la experiencia histórica del golpe militar de 1973, que se asocia con la exacerbación del conflicto social y político e influye sobre el desenvolvimiento de las relaciones entre Estado y sociedad en el país.

La importancia de las políticas públicas

En el Capítulo 3 se abordan las agendas de políticas públicas en Chile, de acuerdo a los modelos de relación con la sociedad civil que despliegan. Desde 1990 los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han profundizado la acción social del Estado, con objetivos explícitos de superación de la pobreza y construcción de la igualdad de oportunidades. En el primer campo han obtenido importantes logros. Ello a pesar de las limitaciones y problemas de las mediciones existentes y del hecho que lo logrado es más bien una recuperación de niveles históricos anteriores que una superación del fenómeno propiamente tal.¹⁴ Mientras tanto en el campo de la distribución de ingresos y oportunidades la situación no ha variado mayormente desde el período del gobierno militar (Ottone y Vergara, 2007; Larrañaga y Herrera, 2008). ¿Qué logros se han obtenido en términos de ensanchamiento y profundización democrática? ¿Qué lecciones surgen del caso chileno para pensar la gobernabilidad y profundización democrática en la región?

Hemos tomado como campo de investigación las políticas sociales, esa “contradicción en los términos”, donde se encuentra la acción normativa del Estado, con la dinámica diversa de la sociedad (Fleury, 1999), vale decir un campo privilegiado para analizar la construcción democrática, si la entendemos asociada a condiciones sociales y de ciudadanía. Pero adicionalmente en el caso chileno, éste ha sido el campo donde mayores reformas se han realizado y el instrumento con el que se ha buscado ampliar la inclusión social y darle bases a la estabilidad de la democracia post noventa. Ello ha significado establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, luego del conflicto abierto desde 1973.

Esta investigación toma como objeto las políticas sociales, entendiéndolas como la principal área de innovación política e inversión pública del Estado democrático chileno, analizando su capacidad de asegurar y desarrollar la ciudadanía, fortalecer a la sociedad civil y promover la participación ciudadana. Nuestra hipótesis indica que los logros en materia económica y política, crecimiento y estabilidad,

¹⁴ La actualización de los parámetros utilizados para medición de la pobreza (la llamada “canasta de bienes y servicios básicos”) ha permitido estimar porcentajes mayores de población en situación de pobreza que los que indican las cifras oficiales, utilizando la misma metodología. Pues las cifras del gobierno mantienen como valor de referencia para la medición de la pobreza, el de la canasta promedio de bienes y servicios básicos de las familias chilenas del año 1986 (Larraín, 2008). Ver más adelante en Capítulo 4.

respectivamente, no tienen un correlato equivalente en la materia que nos ocupa. Vale decir que los innegables logros sociales, expresados en la disminución de la pobreza de ingreso y el mejoramiento de la infraestructura social, no se traducen del mismo modo en construcción y profundización democrática. A nuestro juicio ello se debe a su subordinación a las metas iniciales del proceso en 1989, formulados para hacer posible la transición política de la dictadura a la democracia, sin avanzar suficientemente en este otro campo.

Habiendo transitado exitosamente desde una dictadura militar hacia una institucionalidad democrática estable, diversos fenómenos amplían los desafíos actuales de construcción política hacia modificaciones en el vínculo entre Estado y sociedad, más allá del funcionamiento de las instituciones representativas. Nuestra hipótesis general indica que el modelo de gobernabilidad vigente desde 1989 impide vincular de modo efectivo ciudadanía y participación, aun si la prioridad en términos de recursos se concentra en las políticas sociales, algunas de las cuales cuentan también con mecanismos participativos de operación (e incluso de promoción de ciudadanía en la última generación de políticas), pero que no han sido definidas con un enfoque más amplio de democratización.¹⁵

Lo anterior se expresa tanto en el diseño institucional, como en la instrumentación de políticas que definen en gran medida la relación entre el Estado y la sociedad y permiten reconocer las tendencias y demandas de ésta sobre el Estado. La perspectiva de análisis que utilizamos no apunta a los resultados de dichas políticas en términos de provisión de servicios, propios de la *gubernamentalidad*; ni tampoco al aseguramiento de la estabilidad de las instituciones, que domina los planteamientos sobre gobernabilidad. Lo que nos interesa es analizar los mecanismos concretos que se ponen en práctica –desde el Estado y el sistema político– para vincular al Estado con la sociedad civil en su capacidad de contribuir a abordar los desafíos actuales de la construcción democrática, que incluyen ciudadanía, desarrollo de la sociedad civil y participación (Vargas, 2008). El problema es relevante, si se considera, como lo hace el brasileño Leonardo Avritzer, que en sociedades excluyentes y desiguales, “el problema de cómo crear instituciones estables está mucho menos relacionado con las reglas de competencia política y las formas del sistema político y mucho más con la relación pública posible entre estado y sociedad” (Santos y Avritzer, 2002: 15).

El Estado no tiene una posición homogénea frente al tema de la participación. Diferentes instituciones, organismos y centros de iniciativa política estatal, funcionan

¹⁵ En la medida que las políticas pública van tecnificándose y consolidándose, van conquistando también cierta autonomía de las metas de transformación política. En este caso, en la medida que la construcción democrática se considera un asunto relativamente resuelto con el proceso político, las políticas públicas tienden a limitarse a promover el crecimiento económico y asegurar la estabilidad. En cualquier caso, lo que queremos enfatizar, son los rasgos particulares del “excepcionalismo” chileno, es decir las características que hacen de este caso de transición democrática uno que parece no calzar con los desarrollos conceptuales en uso.

de modo desigual, configurando verdaderas *capas geológicas* del Estado, expresando distintas orientaciones, programas, objetivos y estrategias, que muchas veces se contraponen entre sí (Dowbor, 2000; Delamaza, 2005). En el ejecutivo chileno, por ejemplo, es necesario diferenciar los núcleos estratégicos correspondientes a los ministerios de la presidencia, del interior y de hacienda, respecto de los sectores sociales tradicionales (ministerios de salud, vivienda, educación y trabajo y previsión social) y a su vez éstos, de los programas innovadores surgidos con posterioridad a 1990 (reunidos mayoritariamente en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), que no mantienen iniciativas coherentes entre sí.

Tampoco se da una situación articulada entre los niveles de la institucionalidad, siendo especialmente débil el nivel regional, que no cuenta con estructuras de participación, y con un diseño muy limitado el ámbito municipal, como lo muestran las escasas evaluaciones al respecto (SUBDERE, 2004; Más Voces, 2005).¹⁶ El Capítulo 3 diferencia entre cinco tipos de agendas de política, de acuerdo a su relación con la sociedad civil. Cada uno de estos tipos permite incluir a diferentes agencias de política social, relacionadas entre sí, por sus respectivos enfoques y mecanismos de participación de la sociedad civil. El protagonismo de sectores de la tecnocracia política –los que llamaremos tecnócratas democráticos– es un factor común que se va perfilando en la medida que se profundiza en el análisis de las agendas, lo que se retoma más adelante.

El Capítulo 4 caracteriza algunas transformaciones importantes ocurridas en la sociedad chilena, tanto aquellas que se expresan como cambio cultural, como aquellas que conforman la parte organizada de la misma. Sobre este último aspecto la evidencia empírica es escasa, por lo cual se discuten las interpretaciones que pueden hacerse. En segundo término se aborda la agenda específica de fomento de la participación desarrollada desde el gobierno, indicando las tensiones y consecuencias políticas de dicha agenda a lo largo del período.

Una vez expuesta la trayectoria seguida por las iniciativas gubernamentales para incluir a la sociedad civil organizada en los asuntos públicos, el capítulo entrega un análisis empírico acerca de la incidencia que esta participación tiene sobre la agenda pública. Para eso desarrollamos una conceptualización que se aplica a una muestra de innovaciones en el ámbito subnacional promovidas desde el propio Estado, así como desde la sociedad civil. Este análisis permite poner de relieve la gran cantidad de iniciativas que existen a este respecto, junto a las limitaciones de incidencia de las mismas. Se intenta una explicación a partir de las características del diseño político, relacionándolo con el modelo de gobernabilidad. Para complementar el análisis se examina otro tipo de redes de política pública, caracterizadas por una mayor inci-

¹⁶ Ver el análisis del interfaz local de las políticas en el Capítulo 3. Tal como se planteó anteriormente, la inclusión del ámbito local, resulta de gran importancia para el análisis de la inclusión y participación de la ciudadanía.

dencia a pesar de su baja institucionalización política y jurídica. Se verifica en ellas la presencia de actores estratégicos o con mayor dotación de capital social, lo cual nos conduce nuevamente a constatar las pautas de reproducción de la desigualdad que produce una situación como la chilena. En esta repartición desigual de oportunidades vuelve a aparecer como un actor relevante el de los profesionales y técnicos, vinculados entre sí por redes políticas y de conocimiento, que intermedian algunas de las relaciones que se establecen y el grado de incidencia que obtienen.

Al incluir niveles de análisis relativamente menos estudiados, abordaremos también aspectos de la instrumentación de las políticas: la estructuración de sus agendas, analizando si son consistentes o no con los desafíos democráticos; y la construcción e innovación institucional (agencias), donde se incorpora la dimensión de participación ciudadana como un elemento constitutivo del diseño institucional. Finalmente ello nos llevará a examinar una dimensión asociada directamente a los actores de estos procesos, específicamente de un conjunto de personas que ha transitado entre la esfera de la sociedad civil y el Estado, que han constituido un estamento especialmente relevante para definir el contenido y alcance de las políticas públicas en el contexto democrático, aspecto que se aborda en el Capítulo 5. Este último aspecto involucra una aproximación metodológica complementaria a las tratadas en capítulos anteriores. Mientras éstas son propias de un enfoque institucionalista, en el último capítulo nos referiremos a las trayectorias personales que ilustran un ámbito específico de la relación entre sociedad civil y Estado.

Un segundo aporte del enfoque de trayectorias se refiere a otro aspecto, generalmente olvidado, de esta relación, cual es la constitución de elites políticas. El capítulo procede en primer término estableciendo los rasgos principales de la reconstrucción del campo político durante los años ochenta en Chile, que definió oportunidades diferenciales para los miembros de la oposición de la época, así como también para la elite que sustentó el régimen militar. Luego examina los rasgos propios de dicha elite en términos sociales y culturales. La caracterización se completa al identificar a los tecnócratas democráticos como uno de los actores con mayores oportunidades durante el período. Luego se analiza empíricamente una muestra de personal gubernamental –funcionarias y funcionarios de ministerios políticos y sociales entre los años 1990 y 2006– rastreando en ellos sus rasgos más importantes, la pertenencia previa a la sociedad civil y las trayectorias que manifiestan con posterioridad a su ingreso a los cargos de gobierno. También se incorporan percepciones y balances que los propios actores realizan sobre este tránsito, para luego estimar aspectos del impacto que la participación de dichos agentes provenientes de la sociedad civil tuvo en la agenda gubernamental.

En síntesis nuestra investigación intenta mostrar desde distintos ángulos, incluyendo el tratamiento empírico de algunos de los factores más relevantes, los modos como se han configurado los nuevos vínculos entre Estado y sociedad en el contexto de la redemocratización chilena. Se analizan tres factores que caracterizan el vínculo establecido y que revelan los alcances y límites de las políticas públicas

desde el punto de vista de la democratización: la diversidad y grado de articulación de las agendas de la política social; las redes de política pública y la incidencia de la sociedad civil a través de la participación; y la constitución una nueva elite política proveniente en gran medida de la sociedad civil, pero que se transforma en su tránsito a la política y a la administración. Estos elementos nos permiten correlacionar construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en el proceso político nacional de los últimos 20 años.

Capítulo 1

Construcción democrática, políticas públicas y participación de la sociedad civil

Considerando la versatilidad semántica de los conceptos y de las relaciones entre ellos, es necesario revisar previamente algunos términos centrales que nos permitirán realizar el análisis del proceso. Para ello debemos establecer la conexión conceptual entre la gobernabilidad y construcción democráticas, la participación de la sociedad civil en el ámbito de lo público y el rol de las políticas públicas. Históricamente estos conceptos han sido abordados separadamente, lo cual, en el caso chileno, ha dificultado la posibilidad de explicar apropiadamente el proceso seguido por la transición democrática. Afortunadamente es posible encontrar en la bibliografía, especialmente latinoamericana, interesantes herramientas conceptuales que aportan en esta dirección. En este capítulo abordamos en primer lugar la distinción entre *gobernabilidad de la democracia* y *construcción democrática*, que equivale a una ampliación sustantiva de la problemática de la gobernabilidad, incorporando en ella la participación de la sociedad civil. El despliegue político e institucional de este componente, es el segundo tema que abordamos, lo que nos conduce al terreno de las políticas públicas y las formas específicas que asume la participación de la sociedad civil, donde se sustenta y da forma a las políticas participativas, estableciendo sus orientaciones y diseño institucional. Finalmente analizamos alguna evidencia empírica acerca de las características y resultados de los procesos de participación en el ámbito local, a través del concepto de espacios públicos de concertación local.

1.1 El debate sobre la gobernabilidad de la democracia y la construcción democrática

La corriente principal de análisis de los procesos de cambio político y social que condujeron a la recuperación democrática en América Latina a partir de los años ochenta, se ha centrado en el régimen político. Este planteamiento se refirió principalmente al establecimiento y consolidación de los regímenes políticos elegidos por voluntad popular a partir de mediados de los años ochenta. Se abordó el cambio político institucional como el punto de llegada del proceso de democratización, enfatizando en las características del paso de dictadura a democracia política

(Vargas, 2008).¹⁷ En una segunda etapa del mismo proceso, una vez conseguido el cambio político, se abordó el tema de la consolidación democrática, siempre referida al régimen político (Morlino, 1994; Linz y Stepan, 1996). Esta corriente redujo la transición a los cambios ocurridos en el régimen político, aislándolos de la continuidad que pudiese haber en el plano económico y social. En la práctica ello condujo a un cierto aprendizaje político de las elites políticas respecto de cada uno de los procesos que se llevaban a cabo. Estas elites eran, por una parte, los actores señalados por esta corriente –también llamada *transitología*– para protagonizar el cambio y, por otra, formaron parte de esa misma comunidad político-intelectual (Santiso, 1993; Collier y Levitsky, 1998).¹⁸

Los objetivos de investigación nos llevan a ir más allá del régimen político y sus cambios, para inscribir la reflexión en el proceso de democratización que ocurre, simultáneamente o no, con el cambio de régimen, que involucra tanto al Estado como a la sociedad. Como plantea Jorge Vargas, una noción más amplia de democratización permite “distinguir entre transiciones que, si sólo se mira el régimen, pueden resultar similares pero que, al examinar otras dimensiones son procesos bastante distintos” (Vargas, 2008: 30). En nuestro caso nos interesa abordar las características del Estado “en acción”, a través de sus políticas públicas, y el régimen de ciudadanía en el que participa la sociedad civil en la democracia chilena. Recurriremos a diferentes autores y enfoques sobre el cambio en América Latina, que establecen los ámbitos a considerar para desarrollar una perspectiva más amplia de construcción democrática.

1.1.1 Gobernabilidad y construcción democrática

La problemática de gobernabilidad abordada por los teóricos de la transición se refería principalmente a evitar la regresión autoritaria y a establecer las condiciones en que el régimen político podía funcionar establemente. El debate se amplió posteriormente hacia los temas de consolidación del sistema político en la región, en la medida que subsistían los problemas económicos y políticos que tradicionalmente habían dado lugar a golpes militares y otras formas de autoritarismo: crisis económicas, poderosas movilizaciones sociales, episodios de corrupción, entre ellos. Los temas planteados fueron diversos, pero tienen en común referirse al desempeño de

¹⁷ Esta es la problemática abordada por la corriente principal de trabajos sobre transición (O'Donnell y Schmitter, 1986; Linz, 1990; Whitehead, 2002; Raventós, 2008)

¹⁸ Al menos en el caso chileno, es claro que los actores de la transición formaron parte del debate previo a partir de los casos del sur europeo y el cono sur latinoamericano, ocurridos entre fines de los setenta y mediados de los ochenta. Como veremos en los capítulos 2 y 5, estos grupos adherieron y pusieron en práctica una versión restringida y muy particular de la democracia consociativa, tendiente a asegurar la estabilidad de la transición a la democracia, evitando riesgos que se advertían en otros procesos (Ruiz, 1993).

la democracia, y no solamente a la estabilidad del régimen político (Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, 1992).

Por una parte, se plantea el carácter dual de lo que se ha llamado *transición*, en la medida que involucra a la vez una transición política hacia la democracia con otra tendiente a la consolidación de una economía capitalista de mercado. Ambos procesos ofrecen distintos desafíos y exigencias de reformas muchas veces antagónicas y contradictorias entre ambos procesos, como lo expresa Miguel Ángel Centeno (1994). Aun cuando este autor utiliza una definición limitada de democracia -en la línea de Linz y Dahl- y una muy genérica sobre transición a economías de mercado, ello le permite detectar los diferentes requerimientos que tendría el éxito de ambas.¹⁹ El problema general se refiere a la incertidumbre de resultados que es inherente tanto a la democracia como al funcionamiento de los mercados (Przeworski, 1987). De tal manera que la efectividad en lograr acuerdos que mitiguen dicho problema y den lugar a escenarios de cooperación y toma de riesgos, por sobre los miedos al resultado, depende de la capacidad de la política para involucrar a los actores en tal rumbo.

Lo anterior implica que la “doble transición” desafía a la gobernabilidad, pues implica resolver a la vez diferentes problemas sociales, a saber, contratos, dominación y confianza, cuya lógica de abordaje difiere entre sí (Centeno, 1994: 131). Si bien, de acuerdo con el autor, las combinaciones de dichos mecanismos dependen de la trayectoria histórica de cada sociedad, la literatura comparada que examina indica que estos son, al menos, los siguientes requisitos necesarios -aunque no suficientes: “the creation of a social contract, a dominant but democratic state, and an atmosphere of trust and cooperative behavior will not in and of themselves guarantee a successful transition. Each depends in part on the presence of the others” (*ibíd.*: 140). Esto quiere decir entonces que, aún sin considerar un paradigma de transformaciones de los modelos de ajuste estructural y reformas a la economía de mercado, para el éxito democrático resulta relevante la construcción de mecanismos de acuerdo social que establezcan bases de confianza y reglas del juego que otorguen presencia a un conjunto amplio de actores del proceso social y político.

Por otra parte se plantea el asunto de la calidad de la democracia, una conceptualización desarrollada principalmente a partir de los trabajos del teórico argentino Guillermo O'Donnell. Esta alude a su capacidad integradora de las mayorías excluidas y no la restringe al funcionamiento regular de las instituciones políticas (PNUD, 2004; O'Donnell, Vargas e Iazzetta, 2004; Vargas, 2008; Olvera, 2008).²⁰

¹⁹ El autor se refiere al éxito del proceso específicamente en tanto transiciones, no en el largo plazo: “While obviously the long-term relationship between democracy and the market is of a critical significance. I have largely restricted my discussion to the problems facing nonconsolidated democracies and recently restructured economies” (Centeno, 1994: 127).

²⁰ “La gobernabilidad democrática es conceptualmente distinta a la calidad de la democracia y a la calidad de la gobernabilidad pues es, sobre todo, un fenómeno de arriba hacia abajo que se

Los principales trabajos desarrollados a la luz de este enfoque avanzan más allá de los asuntos del régimen político. Así, en el Informe del PNUD ya mencionado y dirigido por el mismo O'Donnell, se define a la democracia como un "modo de vida". Asociado a ese modo de vida se encuentra la noción de *ciudadanía integral* que incluye tanto derechos políticos, como civiles y sociales, que sería la garantía real de la democracia. En vez de considerar al Estado como un punto de partida, este enfoque se pregunta por la "democraticidad del Estado", es decir, analiza hasta qué punto las instituciones, prácticas y características estatales promueven realmente dicha ciudadanía integral (PNUD, 2004). Posteriormente, en el debate sobre estas cuestiones, otros autores han planteado que no sólo interesa la democraticidad del Estado en su conjunto, siendo también necesaria una arqueología del mismo que permita conocer la formación de las instituciones estatales a través del tiempo y entender sus diferencias, lo que explica –por ejemplo– la coexistencia de espacios participativos con otros donde subsiste la lógica netamente autoritaria (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 22).

El trabajo de Olvera sobre la calidad de la democracia en México, también alude a las consecuencias sociales de la democracia y su capacidad de producir desarrollo humano (Olvera, 2008). Jorge Vargas, en cambio, remite la calidad de la democracia al ámbito político, pero no sólo considerando el régimen político, sino incorporando también el carácter del Estado y la participación ciudadana, asegurada institucionalmente y fundada en derechos. Ambos elementos no necesariamente se comportan del mismo modo que el régimen político y sin embargo resultan igualmente relevantes para el análisis de la vigencia y extensión de la democracia.²¹ En el plano de las distinciones teóricas que surgen de esta problemática, Wolfgang Merkel ensaya una clasificación para lo que denomina *defective democracies* o democracias disminuídas, un amplio conjunto donde no se completa la construcción democrática. Pero como ello puede deberse a diferentes motivos y expresarse en diferentes ámbitos, el autor distingue entre democracias exclusivas, iliberales, delegativas y tutelares (Merkel, 2004).²²

refiere a que tan bien funciona el gobierno democrático y el Estado en un régimen democrático. En contraste la calidad de la democracia alude a la 'democraticidad' del régimen político" (Mainwaring y Scully, 2008: 130). A pesar que reconoce la diferencia, en este planteamiento ambos conceptos –gobernabilidad y calidad de la democracia– quedan acotados al ámbito del régimen político.

²¹ Vargas también hace una referencia al mercado en su tipología de la democratización. El primer tipo –el más limitado– es la democratización sólo del régimen. El segundo incorpora al Estado. El tercer tipo sería "democratización de régimen, Estado, con efectos en el mercado". El resultado sería un "mercado con intrusiones democráticas" (Vargas, 2008: 31).

²² Por contraposición a las *defective democracies*, las *embedded democracies* consideran la interdependencia parcial de cinco regímenes que considera propios de la democracia sustantiva: régimen electoral, derechos políticos, derechos civiles, *accountability* horizontal y poder efectivo para gobernar (Merkel, 2004: 33).

La importancia de estos debates reside en el hecho de que en la experiencia histórica de América Latina de los últimos treinta años, precisamente lo que se analiza como problema -o como paradoja- es la constatación del avance de los regímenes políticos democráticos, que se han extendido por toda la región, y su baja calidad en términos de construcción estatal, incorporación y participación de actores sociales y capacidad de procesar los problemas y conflictos más relevantes de la sociedad latinoamericana. Todo ello plantea nuevos problemas de gobernabilidad e incrementa la incertidumbre (Domínguez, 2005).

La inclusión de otras problemáticas de gran importancia en la región, como la participación de sectores indígenas históricamente marginados, ha llevado a nuevas propuestas de construcción democrática. En el caso de Bolivia, por ejemplo, estas propuestas de reformulación de las instituciones democráticas, están ligadas a proyectos de cambio político de corte anti neoliberal y consideran la participación protagónica de sectores indígenas excluidos (PNUD, 2007; Tapia, 2009). La tesis del Informe de Desarrollo Humano del PNUD sobre Bolivia, es que la trayectoria histórica de los movimientos sociales y la política en un país como Bolivia, conduce a la necesidad de reformulación del régimen político democrático, incorporando un “cuarto poder”, el social, que tiene una función de control respecto de los poderes tradicionales. Para eso se apoya en la expectativa expresada por la población, así como en la historia de relación entre el Estado y los movimientos sociales bolivianos.²³ Para efectos de nuestro análisis, más allá de esta propuesta en particular, lo interesante es que al ir más allá del mero régimen político, la construcción democrática lleva a considerar características propias de sociedades concretas, que van a incidir en la calidad y efectividad de su democracia.

Un tercer ángulo de debate y cuestionamiento del régimen político representativo surge desde las teorías (y prácticas) de la democracia participativa. Se trata de las prácticas y de los actores concretos de la construcción democrática en contextos determinados, que se orientan a profundizar el ejercicio democrático incluyendo en ella nuevas formas de vinculación entre el Estado, la política y la sociedad civil:

“Nos referimos a las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Hace años que desde este campo emerge una serie de críticas a las democracias realmente existentes, incluidas las latinoamericanas, de las cuales surgen también nuevas formas de pensar la agencia en la lucha por la democracia, la estructura o el diseño de un régimen democrático y el tipo de

²³ El caso de Bolivia, como el de Ecuador y Venezuela, se ubican dentro de lo que hemos denominado “variante constituyente” de la profundización democrática. Son procesos que han consolidado sus propuestas de cambio en la elaboración y aprobación de nuevos textos constitucionales en los que se consagran principios y normas que modifican el modelo de democracia prevaleciente con anterioridad.

derechos y de ciudadanos necesarios para un proyecto democrático... que plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es, el poder, la representación y la participación de la sociedad” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 23).

Sin tratarse de un proyecto político específico, este enfoque plantea “la necesidad de repensar las relaciones entre el Estado y la sociedad como eje articulador de la reflexión sobre la democracia” (*ibíd.*: 23).

Lo que estos debates dejan en evidencia es que existen distintas concepciones de democracia y, por lo tanto, también lo son sus alcances. En cierto modo la concepción “procedimental” de la democracia hegemoniza la ciencia política, y estuvo muy presente en las teorías de la transición aplicadas a América Latina después de los regímenes dictatoriales, como hemos señalado previamente (O’Donnell y Schmitter, 1986; Linz, 1990). Sin embargo, no puede hacerse una consideración ahistórica de la democracia, particularmente si interesa determinar sus impactos o resultados para la vida social. Eso lleva a concepciones “sustantivas” de la democracia, que no la limitan a la aplicación estandarizada de un conjunto de procedimientos.

Más allá de las diferencias de enfoque subyace el hecho de que el ejercicio democrático –y, por cierto, su profundización– supone ciertas condiciones sociales que lo hacen posible. Esto es válido incluso cuando se define *democracia* sólo en términos de procedimientos de selección de autoridades (Nun, 2002). Aún definiendo la democracia estrictamente como régimen político, la problemática de la gobernabilidad se refiere a las condiciones necesarias para que ese régimen pueda cumplir su función. En los términos de Manuel Antonio Garretón, dicha función es ser la “mediación institucional entre Estado y la gente para resolver los problemas de quién y cómo se gobierna la sociedad, cómo se define la ciudadanía y como se canaliza los conflictos y las demandas sociales” (Garretón, 1994: 64).²⁴

1.1.2 Sociedad civil, Estado y ciudadanía: condiciones de la construcción democrática

En la conceptualización de la democracia participativa coexisten las nociones de *ciudadanía* con las de *participación*. *Ciudadanía* refiere a derechos garantizados para todos(as), que remiten tanto al orden jurídico –la llamada *ciudadanía pasiva*– como a su ejercicio y defensa activa por parte de los grupos sociales, la ciudadanía activa. *Participación*, en cambio, refiere a los mecanismos concretos a través de los cuales la sociedad civil puede hacerse actor de lo público, más allá de la noción tradicional

²⁴ Otra visión, congruente con las anteriores, es la que plantea Casullo al señalar que “Deliberative democracy unties the Gordian knot of procedures vs. end goods assuming that there must be one kind of procedures that generates the best outcomes. If this is so, the best “good” procedures is that renders the “good” outcomes, and the separation of form and matter is left behind” (Casullo, 2007: 9–10).

de incorporarse o ser cooptada por el Estado (Jones y Gaventa, 2002; Gaventa, 2004; Velásquez y González, 2004).

T. H. Marshall distingue entre ciudadanía civil, política y social, según los derechos que reconoce, habiendo correspondido distintos períodos de la historia europea al desarrollo de cada una de ellas. Al mismo tiempo dicha evolución se habría dado en paralelo con el desarrollo de las clases al interior del capitalismo y de los Estados nacionales (Arrau y Avendaño, 2001: 4). El escenario actual de la ciudadanía es justamente el del cambio de este paradigma. Si bien se consolidan jurídicamente los derechos civiles y políticos, éstos ya no limitan su ejercicio al interior de los Estados nacionales, sino que se cautelan a partir de instrumentos de carácter internacional, en una suerte de mundialización jurídica. Pero la otra mundialización, la económica, pone en jaque a la ciudadanía social basada en los “Estados de bienestar” y la asalarización progresiva. En el caso latinoamericano, donde nunca existió un “Estado de bienestar”, lo que entra en crisis es la preeminencia del Estado en las tareas económicas y en la organización de las relaciones entre las clases sociales. A lo anterior se agrega la presión de las agendas internacionales -erradicación de la pobreza, buen gobierno, crecimiento económico, entre otras- que reducen significativamente la autonomía de quienes deciden las políticas en el ámbito nacional. De hecho se reduce la distinción entre lo propiamente doméstico y aquello que viene del exterior (Grindle, 1999: 193).²⁵

Sirva esta breve referencia para mostrar la historicidad de la noción de ciudadanía y los cambios que ésta va experimentando en el tiempo. Por un lado la determinan las nuevas condiciones de desenvolvimiento social y por otra la animan nuevos actores que surgen en esas nuevas condiciones. Algunos de ellos logran “ciudadanía”, es decir adquieren un status donde su pertenencia a la comunidad política y su legitimidad están claramente reconocidas (Provoste y Valdés, 2000: 5). Por ello el vínculo entre participación, ciudadanía y políticas públicas es directo, ya que estas son agentes relevantes para ensanchar o reducir las oportunidades de participación y ejercicio de diferentes formas de ciudadanía. Las diferentes políticas públicas promueven diferentes tipos y calidades de ciudadanía en la medida que, tal como plantean Ann Schneider y Helen Ingram, “citizenship and democracy are contested concepts, with meanings that are constantly under contention and constantly evolving. Public policy both explicitly and implicitly affects those meanings as well as the material conditions that enable or thwart the practice of citizenship” (Schneider e Ingram, 2007: 342).

La secuencia en la conquista de derechos, propuesta por Marshall, no se verifica de ese modo en América Latina, puesto que la modernización no se desen-

²⁵ Como veremos más adelante, esta vinculación entre lo doméstico y lo internacional realza el papel de los tecnócratas en la política pública (Grindle, 1999: 194). La consideración específica de este actor -no representativo- como parte de las elites democráticas la hacemos en el Capítulo 5.

volvió de acuerdo a los cánones europeos. La enorme brecha de la desigualdad, la importación acrítica de modelos económicos e institucionales, la negación secular de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas, la represión reiterada al desarrollo orgánico de los actores sociales, son algunas de las variables diferenciales que modifican también la evolución de la ciudadanía (Delamaza, 2001a; Oxhorn, 2001; Hirschman, 2004).

En la emergencia de nuevas dinámicas y actores, es fundamental considerar la aparición de espacios públicos diferentes del espacio estatal, que muestran la dinámica de la sociedad civil y la ampliación del espacio público institucional tradicional. Del mismo modo ocurre con algunas prácticas culturales, que junto con expresar identidades particulares, son el espacio de adaptación y resignificación de las influencias provenientes del exterior.

El alcance de la emergencia de la sociedad civil supera la mera diversificación de actores. Se produce una ampliación de lo público que puede conducir a la definición de un “nuevo contrato social” a través de la deliberación en un espacio público ampliado. Tal como plantea Inés González, hoy en día se encuentra fuertemente interpelada la noción contractualista original, que primero se expresó en el ámbito político y que más tarde se amplió parcialmente hacia la “cuestión social”. Por ello, según esta autora, surgen ahora múltiples expresiones de la sociedad civil que pasan a cumplir un papel fundamental en diversos asuntos públicos, más allá de la heterogeneidad de la sociedad civil. Surgen nuevos modos de

“preservar el lazo social, asegurar la integración, promover el sentido de la pertenencia, resguardar ese umbral mínimo de derechos que nos permita reconocernos mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política... El contrato social es un acuerdo sobre reglas y normas que nos indica desde donde se juzga en una sociedad lo que está bien y lo que está mal, lo admisible de lo inadmisible, lo justo de lo injusto...: el sentido común de la gente común, que se siente parte de algo común” (González, 1998: 24).

Pero la emergencia de una nueva fuerza de la sociedad civil, incluso en el terreno internacional, no anula la necesidad de instrumentos institucionales, jurídicos y programáticos que garanticen, promuevan y desarrollen la ciudadanía de acuerdo con los nuevos cánones. Antes bien esa necesidad se acrecienta. Pues por una parte el vínculo social se ha debilitado, por el predominio de las dinámicas más desreguladas e inciertas de la mundialización, los cambios en las relaciones de trabajo y el abandono del Estado de sus funciones tradicionales. Y, por otra, nuevos modos de relación entre sociedad civil y Estado van presionando por las nuevas formas de ciudadanía. Su horizonte puede ser la reconstrucción de un contrato social, en el que tanto la sociedad civil como el Estado modifican sus roles tradicionales.

En el caso chileno, como veremos más adelante, antes que el surgimiento de una sociedad civil autónoma, lo que observamos es la activa presencia del Estado por

doquier, en diversas relaciones con segmentos de la sociedad civil. Por una parte el Estado establece regulaciones y marcos normativos. por otra, el Estado se hace presente de manera directa en la dinámica social a través de los financiamientos públicos, la externalización de servicios, los subsidios -a la educación, la vivienda, el riego campesino, la forestación, la asociatividad empresarial, las instituciones de salud previsional, la capacitación laboral, la microempresa-, así como los sistemas de asignación de proyectos sociales a través de mecanismos concursables entre organizaciones sociales. Sin embargo esta presencia del Estado tiene consecuencias sociales completamente diferentes a las que tenía en el pasado, cuando se orientó a la constitución de actores sociales funcionales a las estrategias políticas dominantes en él.²⁶

Pero la presencia estatal es contradictoria entre sus diferentes niveles y sectores, a lo que se agregan las instituciones autonomizadas del control político democrático.²⁷ De modo tal que resulta más productivo no enfocar el análisis de la gestión pública como un “aparato” o una “maquinaria”, sino como un espacio de negociaciones que se expresa institucionalmente con mucha diversidad. Por ello encontraremos al Estado tanto en la promoción de una ciudadanía activa como en su contrario, donde las iniciativas no logran desarrollarse por falta de marcos jurídicos o apoyo político adecuado.²⁸

Lo anterior releva el área de las políticas públicas, las que, dada su amplitud y alcance, si se dotan de objetivos y contenidos democratizadores pueden efectivamente constituir herramientas estratégicas aptas para fortalecer el capital social, colaborar en la representación de intereses, trascender la diversidad y dispersión social y contribuir a elaborar los temas centrales de la agenda pública local, regional y nacional. Los actores de tales innovaciones son mixtos -involucran también a la sociedad civil- lo que impide concebirlos sólo con un asunto “del gobierno”. En otras palabras, surgen nuevas formas de interacción que potencian a la vez la capacidad de acción ciudadana y el rol del Estado en la vida social. Desde una visión liberal y sus variantes pluralistas se apunta al individuo racional que persigue sus propios intereses y requiere para ello un mercado libre y transparente, lo que se traduce

²⁶ En términos del teórico bengalí Partha Chattarjee (2008) podríamos decir que estas diferencias en la vinculación entre Estado representan diferentes combinaciones entre la lógica de la soberanía o expansión de la ciudadanía y la de la *gubernamentalidad*, que permite al Estado actuar resolviendo problemas y atendiendo demandas de las poblaciones marginadas, sin expandir realmente la ciudadanía. Por cierto la situación post 90 tiene mas elementos de *gubernamentalidad* en la acción estatal.

²⁷ En el caso chileno, notoriamente el Banco Central y la política monetaria e, indirectamente, el propio Ministerio de Hacienda. Aunque este último no es institucionalmente autónomo, en la práctica va adquiriendo mayor poder e independencia, en una suerte de “blindaje” político respecto de las demandas y los procesos sociales. También aquí encontraremos la presencia relevante de la tecnocracia en el Estado.

²⁸ Véase Capítulo 3.

en la promoción de la sociedad civil y la *accountability* del Estado, como ejes de la política. Para las teorías de la democracia participativa, en cambio, los ciudadanos son capaces de identificar el interés público y en definitiva pueden actuar en función de éste. De tal modo que el rol de los ciudadanos no se limita a elegir y controlar *ex post* a sus gobernantes, sino que les cabe un papel activo en las decisiones que les atañen (Schneider e Ingram, 2007: 331).

Las consideraciones anteriores modifican la conceptualización liberal acerca de la sociedad civil que, en contextos de sociedades de alta desigualdad y democratización limitada resulta insuficiente para describir e interpretar la dinámica social. Restringirse a aquello que sucede en el espacio legal y al interior de una supuesta comunidad de iguales, no alcanza para comprender las relaciones sociales y entre la sociedad y el Estado, que animan la dinámica de la sociedad civil “realmente existente”.²⁹

La transformación de las relaciones entre Estado y sociedad civil acompaña los cambios que se producen en cada uno de ellos. En el marco de la mundialización y la emergencia de problemáticas y fuerzas sociales subnacionales que presionan por mayor autonomía. No cabe pensar ya que los asuntos que competen a la sociedad serán completamente resueltas en el ámbito del Estado. Tampoco es válido lo contrario, suponiendo, como lo hizo el pensamiento neoliberal, que se requiere una reducción continua del Estado. Como señalara hace más de un decenio Nuria Cunill, “el fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado. Pero no de ‘cualquier’ Estado, sino de uno que realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas sea capaz también de aceptar sus límites” (Cunill, 1997: 17).

La connotación política de la sociedad civil surge en el marco de la recuperación contemporánea de esta noción, de la mano de los movimientos ciudadanos de Europa del Este, que se hicieron visibles en el contexto del desplome político de los regímenes del bloque soviético y los movimientos antiautoritarios en América Latina, una región donde ha predominado históricamente la sujeción y el moldeamiento de la sociedad desde el Estado (Olvera, 1999; Cohen y Arato, 2000). Aunque de diferente forma, en ambos contextos mencionados, la oposición a los regímenes existentes no contaba con espacios políticos para expresarse y construyó organizaciones y expresiones de la sociedad civil para hacerlo. En ambos casos se

²⁹ Chattarjee, considera inaplicable la noción misma de sociedad civil en los contextos post coloniales como la India. Pues la conceptualización liberal resultaría aplicable sólo a un pequeño grupo que disfruta las condiciones que hacen posible las relaciones que le serían propias. “La sociedad civil, por ejemplo, va a aparecer como una asociación cerrada de grupos de élite modernos, atrapada en enclaves de libertad cívica y racionalidad legal, separada de la más amplia vida popular de las comunidades” (Chattarjee, 2008: 58). En nuestro trabajo hemos optado por mantener la noción de sociedad civil pero reconceptualizándola para el contexto latinoamericano y chileno.

trató de una movilización social con consecuencias políticas, pero animada por una enorme multiplicidad de grupos, posiciones ideológicas y personas, en contra del Estado, pero sin un proyecto como tal. Su horizonte fue la apertura democrática y su profundización más allá de las instituciones representativas y la vigencia de los derechos humanos fundamentales.

En la etapa posterior, de mayor cooperación entre Estado y sociedad, se tiende a perder el sentido crítico en la noción de sociedad civil. En este nuevo contexto surge la noción de “tercer sector” (Salamon y Anheier, 1997). Este aparece como el “lado virtuoso” de la sociedad civil, en la medida que no se plantea la confrontación de intereses, sino solamente el subsidio de las insuficiencias de la acción estatal a través de la asociación pragmática de individuos, que buscan soluciones concretas a problemas puntuales. En la relación con el Estado elude la reflexión específica sobre el alcance y los roles de éste, presionando en la práctica por el Estado mínimo. De esta manera el término se despolitiza, al tiempo que prescinde de cualquier apelación universalista y de derechos que para su consagración requieren de la sanción jurídica y política. Los actores relevantes de esta versión de la sociedad civil comienzan a ser cada vez más la filantropía, las empresas “socialmente responsables” y el voluntariado, que calzan con este modelo (Delamaza, 2001; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Como puede suponerse, su acción tiende a articularse funcionalmente a una estrategia de externalización de servicios y *Estado subsidiario*, que disminuye su peso y presencia, acorde con la visión liberal.³⁰

Si la sociedad civil conserva un horizonte de ampliación de derechos como marco de su acción, ello supone un discurso universalista, que sobrepasa su propia capacidad de acción. La sociedad civil no puede obtener por sí misma la solución y puesta en práctica de los derechos que pregona. Sus respuestas normalmente son aproximadas y experimentales respecto de los problemas generales de la sociedad. En ocasiones es el agente que los hace visibles en el espacio público, demandando soluciones y respuestas al Estado. En este sentido *sociedad civil* es una noción que tiene una carga normativa, define un horizonte simbólico que es apropiado por diferentes sectores que no pueden definirla por sí mismos. Por ello es que tampoco la sociedad civil puede representarse como conjunto, como un interlocutor singular frente al Estado y el mercado, como pretende la teoría del “tercer sector” (Delamaza, 2001).³¹

³⁰ Sobre la noción de Estado subsidiario, ver (Cano, 1995; Nef, 2002; Huerta, 2005).

³¹ Es práctica corriente de los organismos internacionales y, en ocasiones, de los gobiernos, nominar a los organismos no gubernamentales (ONG) de carácter profesional como “representantes” de la sociedad civil en instancias consultivas o deliberativas de diverso tipo. Esto realza un cierto tipo de actores de la sociedad civil por sobre otros conjuntos que permanecen sin voz ni representación. Sobre este tipo de situaciones y los problemas que plantea, ver más adelante en el Capítulo 4.

La coyuntura de democratización en América Latina y Europa del Este llevó a destacar la emergencia de la sociedad civil como factor de la democracia, pero no puede interpretarse este desarrollo como algo provisto de un sentido político específico. Las iniciativas de la sociedad civil, aunque enfrentan problemas del orden social, no responden a la pregunta por el orden social y los valores que deben inspirarlo con un proyecto global, ni con una ideología, sino con prácticas que intervienen la realidad social y cultural. Innovan, inventan y también copian, articulan y vinculan actores hasta ayer separados.

La acción de la sociedad civil es diversa y plural, pues se trata de un espacio de acción política, no de un proyecto político propiamente tal. Vale decir que la acción civil no responde al despliegue de estrategias políticas, como por ejemplo las de los activistas “altermundialistas”, bajo la consigna de que “Otro mundo es posible”. Tampoco representan sólo la acción aislada de pequeños grupos preocupados por su entorno inmediato o el bienestar de sus miembros. Son acciones que amplían el espacio público de acción de los ciudadanos, adelantando el reconocimiento de derechos económicos y sociales no consagrados institucionalmente y proyectándolos en programas públicos de nivel local o fortaleciendo el papel de la ciudadanía organizada (Abers, 2000). Expresan la diversidad de lo local y cuentan con el protagonismo directo de los involucrados, reduciendo –aunque no anulando– la dinámica de la representación y la delegación, y tienden a integrar realidades diversas y a sustentarse en la búsqueda de los cambios posibles en los niveles locales. Combinan los niveles de acción, cruzando fronteras entre lo local y lo nacional o internacional, así como mezclando enfoques modernizadores con la defensa de la identidad.³²

La diversidad interna de la sociedad civil organizada reproduce las diferencias y diversidad de sus integrantes, su diferente acceso a recursos de poder, su ubicación desigual en la estructura socioeconómica. De tal manera que se requiere un análisis empírico de sus componentes para determinar la orientación u orientaciones que están presentes en ella y los grados de unidad interna que esta puede alcanzar. Una de las preguntas más complejas de responder es ¿quién o quienes representan a la sociedad civil? En la medida que se da por sentada dicha representatividad, se oscurece un problema fundamental que debe ser investigado.³³ Los modelos orga-

³² En esta línea hemos analizado las experiencias de la corriente de autonomía territorial del movimiento indígena chileno, sus fluidas relaciones con el ámbito internacional, así como su flexibilidad organizativa que le permite actuar en el mercado así como en el ámbito político (Delamaza, 2003b). El caso del movimiento feminista y su evolución a lo largo de la transición chilena, es investigado en Ríos (2003). También el análisis de los “espacios públicos de concertación local”, especialmente la difusión y adaptación internacional de los “presupuestos participativos” (Bebbington *et al.*, 2005). Ver también Gaventa (2004), para los casos de participación local según modelos no tradicionales.

³³ En Estados Unidos se ha detectado, por ejemplo, un cambio en la pauta de organización y participación social y política: desde las pequeñas organizaciones comunitarias a organizaciones más burocratizadas y centralizadas (Verba *et al.*, 1993; Schlozman, *et al.*, 1995). En Brasil, Adrian

nizacionales y políticos que emergen difieren de los preexistentes y no siempre se atienen a las distinciones clásicas que dividen al Estado de la sociedad civil, o a la sociedad en sectores (primero, segundo y tercero). Es el espacio de lo público no estatal, lo social-empresarial, lo estatal-ciudadano y otras combinaciones.

En términos de la teoría de la acción social estamos en el plano de los actores descentrados y libres, sin determinismo. Pero que no por ello permanecen inertes y desvinculados, sino que van tejiendo un vínculo en función de sus necesidades, aspiraciones e intereses variables y en esa actividad se constituyen como tales. Esta actividad no los convierte en los antagonistas del Estado, pero no se sujetan a su racionalidad burocrática y a los intereses estratégicos que porta. Lo interesante de esta proposición es que en este espacio puede reconstituirse la política más allá del Estado en dinámicas de coparticipación (Mires, 1999; Salamanca, 2002).

El problema está en que la apelación a la sociedad civil se ha vuelto moneda corriente hoy día en el discurso tanto político como del desarrollo, al punto que parece haber perdido toda utilidad teórica, convirtiéndose, en las palabras de Michael Edwards, en “the chicken soup of the social sciences” (Edwards, 2005: 1). Otro autor considera que “corre el riesgo de convertirse en un mito político en el sentido soreliano del término”. Es decir políticamente movilizador pero dicotómico y maniqueísta (Salazar, 1999: 24). La utilización de la noción de sociedad civil debe hacerse en un sentido más restringido, referido a las formas y contenidos de su incorporación a la deliberación, formulación, gestión y control social, incluyendo su relación con el Estado. (Olvera, 1999; Delamaza, 2001; Pearce, 2004).

1.1.3 *Sociedad civil y proyectos políticos*

No es suficiente constatar la emergencia de la sociedad civil, es necesario clarificar también los vínculos posibles entre sociedad civil y proyectos políticos, ya que una sociedad civil fuerte parece ser una demanda tanto de quienes se plantean dismantelar el Estado, como de quienes proponen proyectos de profundización democrática con un rol relevante para el Estado (Delamaza, 2001; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Esas diferencias darán origen a diferentes enfoques respecto de la participación de la sociedad civil e incluso a la significación misma de los términos (Dagnino, 2003; Tatagiba, 2006).

De acuerdo con la hipótesis original de Evelina Dagnino las consecuencias democratizadoras de la confluencia política entre sociedad civil y política, dependen de los diferentes proyectos que subyacen en cada una de ellas, pudiendo darse confluencias perversas o virtuosas. Así, la distinción entre la esfera política y la

Gurza Lavalle ha investigado el mayor peso relativo de ciertas organizaciones urbanas en las instancias de participativas que involucran “representación” en Brasil (Gurza Lavalle *et al.*, 2005 y 2006). En el Capítulo 5 abordamos la situación de desigualdad socioeconómica en Chile y su impacto sobre la sociedad civil organizada.

social no sería absoluta, sino en relación a los “proyectos” o concepciones políticas de democracia, ciudadanía y participación social que están tras una u otra esfera de acción pública (Dagnino, 2003).³⁴ En este estudio consideramos que la convergencia de proyectos políticos es una condición necesaria o favorable pero en ningún caso suficiente para asegurar la democratización progresiva. Junto a esa convergencia es necesario analizar en primer término las condiciones generales en las cuales ella se da -lo que llamamos el *modelo de gobernabilidad*- especialmente en el caso de las transiciones, donde aún la institucionalidad democrática no está consolidada.

La situación anterior es propia de los escenarios institucionales característicos de la “democracia de baja intensidad” -según la expresión popularizada por Torres-Rivas- que justamente limitan el potencial democratizador de la convergencia de proyectos políticos entre sociedad civil y sociedad política. La política se distancia de la sociedad, especializándose en la gestión del modelo de gobernabilidad, mientras el Estado y los partidos reclutan a liderazgos de la sociedad civil para cumplir funciones públicas y se vuelven refractarios a las agendas de reformas que no se subordinan a ese modelo.

Pero más allá de las variables contextuales de la gobernabilidad, también interesa comprender aspectos específicos de las agendas políticas que se implementan, donde la sociedad civil puede lograr impactos diferenciales en cada una de ellas y en diferentes ámbitos dentro de una misma política: el diseño, la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas (Jones y Gaventa, 2002). Es en relación con las consideraciones anteriores que se plantea nuestra discusión sobre *la política de las políticas públicas participativas*, que analiza su apertura a la participación ciudadana (ver acápite siguiente).

Tanto la sociedad civil como el Estado son diversos y heterogéneos y están atravesados por los conflictos políticos que dividen a las sociedades. De tal manera que tal como es necesario conceptualizar la sociedad civil como un “espacio de disputa” (Olvera, 1999), también debe considerarse las características propias del Estado y los requerimientos de este en términos de política pública (Dowbor, 2004; Filgueiras, 2005; Cabrero, 2006). Ello conduce a lo que Dagnino, Olvera y Panfichi denominan una “arqueología del Estado”: el análisis institucional del mismo que permita examinar su diversidad interna. Lo haremos específicamente en lo relativo al vínculo entre Estado y sociedad civil, lo que abordamos más adelante en este mismo capítulo en el acápite “la institucionalidad participativa”.

³⁴ De allí se desprende que las trayectorias de aquellos agentes que intercambian posiciones en los períodos de transición democráticas, resultan un factor clave para la introducción de sentidos, prácticas y agendas de innovación institucional que amplían la interlocución y la incidencia mutuamente vinculante entre estado y sociedad civil, profundizando de este modo la democracia (ver Capítulo 5).

1.2 La política de las políticas públicas participativas

La distinción clave que subyace a la posibilidad de diseñar e implementar políticas participativas es la existente entre lo *público* y lo *estatal*, que permite el surgimiento de un espacio público no estatal (Cunill, 1997). El supuesto liberal tradicional, que restringe lo público a lo regulado por el Estado, considera a la sociedad civil como el campo de la diversidad de los intereses particularistas y privados. No surge de allí un rol público para la sociedad civil, que es su opuesto. El enfoque participativo, en cambio, supone la diversificación de actores de lo público y define los procesos mediante los cuales actores no estatales pueden colaborar en su construcción.

Lo anterior implica la existencia de nuevos actores con su propia legitimidad, también contribuyentes a la construcción del espacio público. Ello redefine los desafíos tanto para la política como para la propia sociedad civil organizada, puesto que la conformación tradicional de ambas esferas y las relaciones mutuas respondían a un modelo de actores claramente diferenciados (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Olvera, 2003).

1.2.1 *La participación de la sociedad civil en la ampliación y diversificación del espacio público*

Hemos señalado que el balance entre Estado y sociedad civil no es de suma cero, donde uno de ellos debe debilitarse para el crecimiento del otro y vice versa. Es importante dejar de lado la idea, bastante en boga en los años recientes, de que fortalecer la sociedad civil supone achicar el Estado, como si la sociedad civil fuese la pieza de reemplazo ante el Estado desmantelado. Más bien, una estrategia democratizadora supone el fortalecimiento de ambos, donde aquello que el Estado debe garantizar y producir es condición para el desarrollo de la sociedad civil (Eisenstadt, 2003). Pero donde también la sociedad “abandonada” por el Estado que se retira puede ser fuente de soporte para sus miembros y potencialmente para nuevas propuestas políticas (Mires, 1999).

En la medida que se fortalece la redificación social, vale decir en la medida en que la se van tejiendo vínculos y estructurando redes, tanto locales como globales, se hace menos dramática la ausencia de la institucionalidad estatal como la hemos conocido. Por cierto se sigue requiriendo la garantía de derechos y responsabilidades y su sanción jurídica (incluso bajo la coacción física), pero lo que se ubica más allá del espacio estatal no es la anomia, sino que también puede ser un nuevo tipo de dinámica global que reclama y fundamenta el nuevo contrato entre individuos y sociedad (Mires, 1999).

El núcleo de varios de los experimentos de diseño institucional participativo que se vienen desarrollando en América Latina desde los años 80, está constituido por procesos a través de los cuales la ciudadanía se enfrenta a los recursos limitados, a

opciones diversas, a dilemas complejos y a los conflictos necesariamente presentes en este tipo de ejercicio (Sudarsky, 2003).

Es necesario considerar también que la complejidad es “rasgo hoy consustancial al proceso político en general y a las políticas públicas y los actores sociopolíticos muy en particular” (Ibarra *et al.*, 2002: 9). Por ello, los movimientos sociales y las redes críticas forman parte del espacio de producción de las políticas públicas, cuentan con estrategias eminentemente flexibles, definiendo e influyendo en los espacios de “*governance*, [donde] además de los actores del circuito institucional-representativo, se hallan también presentes movimientos, redes, coordinadoras, plataformas, asociaciones [...] que le dan a la democracia un tono mucho más plural” (*ibíd.*: 10).

Asimismo, la complejidad de los problemas actuales impide que un asunto público sea definido como tal de una vez y para siempre en un gabinete ministerial o presidencial, ni siquiera en nombre de la representación que el pueblo otorga a través de las elecciones. La incertidumbre de los escenarios de planificación obliga a generar acuerdos operativos de amplia aceptación y a definir concurrencialmente con múltiples actores el problema, los cursos de acción aceptables y los que no lo son. Esto también conduce a establecer reglas para redefinirlos cada vez que sea necesario, pues los escenarios cambian rápidamente.

Ya que las consecuencias de la acción no son enteramente previsibles, la eficacia práctica de la deliberación está asociada a la participación e involucramiento de diversas entidades y puntos de vista. Característicamente en el caso de decisiones de política pública se busca el aporte de quienes poseen conocimientos científicos y técnicos pertinentes, así como de quienes están involucrados directamente como usuarios o destinatarios y, por cierto, de quienes ejercen responsabilidades políticas. Se trata de actores diversos y racionalidades –técnica, ciudadana, política– que también difieren y necesitan de elaboración deliberativa para concurrir a una decisión racional, efectiva y legítima. A su vez la diferenciación interna del Estado lleva a la necesidad de coordinar e involucrar los diferentes niveles de la administración, ya que la evaluación en términos agregados normalmente considera el ámbito nacional, pero difiere de la que se necesita en los ámbitos regionales, locales o de una comunidad específica. En este sentido los desafíos de la participación consisten en incluir todos los puntos de vista y niveles pertinentes y organizar un proceso mediante el cual estos puedan dialogar, negociar y obtener acuerdos y decisiones.

Más aún, todos esos puntos de vista no están subordinados a un conjunto homogéneo de valores, de modo tal que hay que consensuar arreglos que admitan el pluralismo de opciones. Son acuerdos variables según el problema que se trate, por lo que no se ordenan según relatos globales o meras opciones ideológicas. Tampoco lo público equivale a los intereses corporativos de los sectores más organizados, en tanto lo que prima es la diversidad de voces, la asimetría de poder de los actores y las diferencias en sus capacidades, formas de movilización, organización, etc. Es

así como el gobernar ha pasado a tener una importante dimensión de concertación de lo diverso para la obtención de metas de interés público.³⁵

El modo como hemos planteado el problema implica una reconceptualización de los supuestos tradicionales de la gobernabilidad democrática. En los términos de la teoría tradicional la política democrática se ejerce a través de la elección popular de representantes. Estos son a su vez seleccionados por los partidos políticos, quienes se encargan de agregar los intereses particulares en proyectos y propuestas y concursar con ellos a los puestos de poder. La dimensión deliberativa de la democracia queda cubierta por la acción de los órganos estatales de representación política, campo donde se expresa la diversidad de los partidos y se toman las decisiones. Una vez que el poder establece las prioridades y la distribución de los beneficios sociales, entran en acción las políticas públicas, donde los actores principales serían los técnicos encargados de implementar -programar, financiar, evaluar- esas decisiones, ajustándose a los criterios de racionalidad administrativa -burocracia regida por reglas objetivas- y crecientemente por exigencias de eficiencia y productividad en la gestión pública.

En toda la cadena precedente no se contempla rol alguno para las organizaciones de la sociedad civil (OSC): para la democracia *schumpeteriana* (Schumpeter, 1946), estas no participan de la cadena de la decisión y la gestión pública, pues por su naturaleza serían portadoras sólo de intereses privados y corporativos. Incapaces de agregarlos y generalizarlos, se inhabilitan para la política y cuando participan en ella desnaturalizan su rol y distorsionan el proceso. De tal manera que conviene mantenerlas lejos de las políticas, por cuanto su presencia sólo reflejaría desviaciones de la racionalidad pública y la eventual captura del Estado por intereses particulares.³⁶ Sólo al final de la cadena, en la etapa de implementación, les cabría algún papel, en la medida en que contaran con alguna ventaja comparativa respecto de otras entidades: mayor eficiencia operativa, disminución de costos, co-financiamiento, etc. Pero no cabe en ese caso hablar de concertación con la sociedad civil, pues no se trata de un proceso intrínseco de la gestión pública, sino sólo de una decisión operativa de implementación. Por ello la ampliación de la participación ciudadana está vinculada con la reconceptualización de la gobernabilidad democrática, especialmente en cuanto a las nociones de ciudadanía y el rol que le cabe en ello a las políticas públicas (Fischer, 2003; Schneider e Ingram, 2007).

³⁵ La teorización sobre democracia participativa y deliberativa es amplia. En la corriente anglosajona puede destacarse los trabajos organizados por el Real Utopias Project de la Universidad Harvard (Fung, 2002; Fung y Wright, 2003) y los de Mark Warren (Warren, 1996).

³⁶ “Como planteó sin tapujos Schumpeter, el pueblo actúa correctamente cuando vota y deja gobernar a sus representantes sin estar molestándolos con cartas o peticiones (efecto suegra en el asiento de atrás) y después de su mandato, juzga como lo ha realizado” (Abal Medina, 2004: 25).

El supuesto tradicional de la ciencia política establece que primero se dirime el poder en el proceso político, donde se determinan las prioridades: que y cuanto le toca a cada uno. Una vez que ello ha ocurrido, los técnicos elaboran, según criterios de racionalidad instrumental, cuales son los caminos óptimos -más rápidos y baratos o costo-efectivos- para obtener dichos resultados. Los actores concurrentes están nítidamente diferenciados: los políticos deciden y los técnicos implementan. Como plantea Carlos Peña (2006: 4):

“El diseño y ejecución de políticas públicas reposa sobre una concepción que es técnica y no política. (...) los ejecutores de políticas públicas suponen que el proceso político es previo a la ejecución de public policies y no parte de ellas. Después de todo, la agregación de intereses que es indispensable para fijar una escala ordinal que permita decidir, se hace en el proceso político más global. Si la tarea de la política pública supone fines previamente definidos en el proceso político democrático, entonces la participación de las organizaciones no gubernamentales podría, en vez de mejorar la democracia, alterarla por la vía de corregir sus resultados mediante la presión y la influencia (en términos técnicos equivaldría a una falla del proceso político)”.

Existen muchas debilidades del propio proceso político, que menoscaban el supuesto expresado por Peña, como lo son la deslegitimación de los mecanismos representativos, el peso del marketing por sobre los programas políticos, entre otros. También en el campo específico de las políticas públicas el supuesto tradicional enfrenta problemas que han llevado a ampliar la concepción de gobernabilidad. De tal manera que sólo cuando se conceptualiza la gobernabilidad democrática en un sentido más amplio, comienza a aparecer la necesidad de la concertación: la participación en la toma de decisiones, la búsqueda de sinergias, la generación de reglas pro-cooperación, etc. Esta ampliación conceptual tiene variadas consecuencias políticas, tanto en el campo de la deliberación y adopción de las decisiones sociales como en el de la gestión y de las políticas públicas. Ello redefine los desafíos tanto para la política como para la propia sociedad civil organizada (Avritzer, 2002; Olvera, 2003). Sus expresiones y posibilidades de rediseño institucional han sido formuladas a través del concepto de Interfaces Socio-Estatales (Isunza, 2005), entre otras que analizaremos en el siguiente apartado.³⁷

³⁷ Las formulaciones conceptuales son diversas. Entre ellas encontramos “los “diseños discursivos” de Dryzek, el concepto de “Co-governance” de Ackerman, los “interfaces de rendición de cuentas” de Isunza, los “públicos participativos” de Avritzer y el modelo de “Empowered Participatory Democracy” de Fung y Wright, entre otros, ilustran distintas formas de conceptualizar las experiencias innovadoras en materia de gobernación, participación y rendición de cuentas” (Monsiváis, 2005: 14).

La concertación entre Estado y sociedad civil puede darse a diferentes niveles y en función de distintos objetivos. Puede ser una modalidad para facilitar la adopción de decisiones de impacto social en ámbitos no adecuadamente representados por el sistema político. En tal sentido las instancias de participación ciudadana incorporadas a la toma de decisiones pueden fortalecer y cualificar la política al menos en tres áreas:

a) contar con mecanismos de generación de decisiones entre elección y elección, sea porque se trata de temas emergentes, que no fueron incluidos en los debates electorales o de decisiones que trascienden los períodos políticos;

b) complementar la función de agregación de intereses de los partidos políticos, dada la complejidad de ciertos problemas, la incertidumbre y cambio constante de los escenarios, la diversidad de las opciones y la dificultad de alinearlas en proyectos coherentes y estables;

c) generar una mayor inclusión social y eficacia en la generación, implementación y control de las políticas públicas, especialmente en los niveles subnacionales, al incorporar deliberadamente la expresión de intereses y demandas de sectores usualmente no representados u organizados (Delamaza, 2006).

La vinculación entre concertación participativa y adopción de decisiones puede estar institucionalizada o no y puede también tener un carácter vinculante para las decisiones o bien ser solamente un insumo que pretende mejorar la toma de decisiones por la rama ejecutiva o el debate parlamentario.

En Chile, por ejemplo, en el año 2006, luego de una importante movilización de estudiantes secundarios a favor del mejoramiento de la calidad de la educación pública, el gobierno convocó a una Comisión Asesora conformada por más de ochenta personas, vinculadas a las diferentes instituciones relacionadas con el tema (académicas, gremiales, propietarios de establecimientos educacionales, etc.). Su misión se asemejaba a una Asamblea Nacional de Educación, por cuanto debía proponer una nueva política, su alcance era nacional, y abordaba un asunto no incluido en las propuestas programáticas de la contienda presidencial ocurrida apenas cinco meses antes. Sin embargo no se trataba de una instancia permanente ni su articulación con la cadena de decisiones era clara.³⁸

Por el contrario, en Colombia, por ejemplo, se ha identificado una gran cantidad de mecanismos institucionales de participación de la comunidad en las decisiones públicas, principalmente abocadas a la planeación y al control de ejecución de programas y políticas. Mayoritariamente son instituciones locales y no siempre de convocación obligatoria por parte de las autoridades (Velásquez y González, 2003: 98

³⁸ La falta de articulación a la cadena de decisiones públicas –por falta de una institucionalidad participativa– hizo que el resultado principal de la Comisión fue habilitar una segunda mesa de negociación, auspiciada por los actores políticos –ejecutada sin embargo a través de técnicos y especialistas– para presentar proyectos al parlamento, donde se produjo más tarde una nueva negociación. Para un análisis de este tipo de instancias (Aguilera, 2009).

y ss.). Por último, en una comparación entre presupuestos participativos en América Latina y Europa, se concluye que en esta última “hay más informalidad, las reglas son menos claras (...) son procesos que vienen desde arriba; no son procesos de inversión de las prioridades sociales” (Sintomer, 2005: 66).

Profundizando dentro del campo específico de las políticas públicas, también se verifican diversos problemas que debilitan los supuestos del enfoque liberal. Así, por ejemplo, el escenario actual de las políticas públicas es uno de creciente autonomía de las tecnocracias, tanto en la determinación de la agenda como en la gestión de las políticas; en parte por la complejidad de los problemas -y la falta de conocimiento técnico tanto de parte de los políticos, como de la ciudadanía- y en parte por el diseño institucional de los Estados. En Chile, por ejemplo, el Banco Central y la política monetaria son autónomos; los ministerios deben negociar con los sectorialistas del Ministerio de Hacienda -dotado de gran poder- no sólo las partidas presupuestarias sino sus propios objetivos programáticos; la institucionalidad de la educación estuvo regida hasta agosto de 2009 por una ley orgánica constitucional establecida por el gobierno militar en 1990, que era muy difícil de cambiar, por sólo citar algunos casos.

Incluso dentro del propio espacio de las tecnocracias y el conocimiento especializado, la crisis de la universidad pública debilita el debate crítico suficiente de las opciones de proceso que existen para los mismos objetivos y resultados, así como la crítica intelectual y política a las metas que se persiguen. Los paradigmas de conocimiento que organizan los enfoques de política pública son crecientemente producidos en los *think tanks* internacionales y difundidos, o directamente impuestos a través de condicionalidades, por organismos multilaterales.³⁹

La complejidad creciente de diversos problemas de política pública plantea un rol cada vez más relevante de la tecnocracia; pero también fundamentan también un “diálogo de saberes”. Esto es la inclusión de tipos de conocimiento diferentes del saber técnico profesional y que no pueden ser determinados en general a partir de las grandes opciones políticas, pues no se ordenan según esa racionalidad. Principalmente aquellos que se refieren a los modos de vida de personas y comunidades. Esto tiene varias implicancias. En primer término significa que hay decisiones políticas que sólo pueden ser eficazmente resueltas o renegociadas caso a caso con las comunidades locales, o que involucran la

³⁹ El caso chileno es quizás extremo en este sentido: los grupos empresariales y las corrientes ideológicas conservadoras financiadas por esos mismos intereses acrecientan su presencia universitaria, teniendo para ello franquicias tributarias del Estado, es decir, financiamiento público indirecto. Al mismo tiempo crean *think tanks*, grupos que desarrollan poderosos mecanismos de influencia intelectual y política hacia el sector público. Sobre *think tanks*, ver Gárate, (2007); Mc Gann, (2008). Mientras tanto la universidad pública está sometida a la presión del autofinanciamiento, la profesionalización y la venta de servicios, lo que debilita la otra función de la misma: la función intelectual y de pensamiento crítico.

negociación de prioridades entre comunidades crecientemente diversificadas internamente: entre niños, jóvenes y adultos, mujeres y hombres, sectores rurales y urbanos. Esto define los rasgos de lo que se ha llamado *governance de proximidad* (Blanco y Gomá, 2002).

Por otra parte, la obtención de los mismos resultados puede hacerse a través de procesos muy diferentes. Así, el cuidado de la salud, la ciudadanía responsable, la integración social de la tercera edad, la prevención del embarazo adolescente o el fomento del turismo admiten diversas opciones de implementación. En estos casos resulta más eficaz que sean los individuos, las familias, las comunidades locales o de afinidad, quienes determinen o adhieran a formas específicas de llevarlas a cabo, ya que estas afectan directamente sus modos de vida. El Estado sigue siendo el garante de los derechos universales de todos, a través de la sanción jurídica y la garantía de acceso, en el marco de los cuales se realiza la construcción participativa de lo público. Lo anterior redefine las relaciones entre autoridades y representantes políticos, técnicos y ciudadanos.

1.2.2 Las críticas al enfoque de participación

Ya hemos expuesto los rasgos centrales de lo que podría llamarse la “crítica liberal” a la participación ciudadana y la democracia participativa. Podría sintetizarse en la separación tajante entre sociedad civil y Estado. Allí los términos mantienen su sentido hegeliano: mientras la sociedad civil es por definición el reino de los intereses particulares y egoístas, sólo en el Estado se puede realizar la síntesis abstracta de los intereses generales.⁴⁰ Este planteamiento no contempla otro canal para la agregación de intereses que los partidos políticos, es decir no considera la posibilidad metodológica de construcción de intereses públicos a partir de la deliberación ciudadana, al margen de los partidos o donde estos comparten roles con otros actores. Toda construcción de voluntad política por medio de mecanismos de participación directa es vista como populismo.

Un segundo conjunto de críticas surge precisamente desde la política representativa, donde se considera que la participación directa de la ciudadanía representaría un peligro de debilitamiento de la representación por la vía de la informalización de la política a través de canales definidos de modo impreciso, pero en forma paralela a la de los representantes electos. En este sentido se contesta uno de los fun-

⁴⁰ Esta visión queda reflejada en el siguiente análisis de Carlos Peña (2006: 3): “Sin hacer el esfuerzo de universalizarlos, las organizaciones no gubernamentales serían una forma más de agregar intereses o preferencias (una función similar a la que cumplen las votaciones o el mercado, pero sin sus garantías procedimentales). Las organizaciones no gubernamentales entonces no serían un remedio a la crisis de representación, sino la mejor expresión de ella (en la medida que los ciudadanos que no logran universalizar sus intereses mediante la política de partidos, los promueven por la vía de las corporaciones)”.

damentos principales de la democracia participativa, cual es el perfeccionamiento y profundización democrática (Barber, 1984). Compartiendo el diagnóstico de los problemas que aquejan a la democracia representativa se considera, sin embargo, que la solución participativa no es tal, pues acrecienta el problema en vez de resolverlo (Arriagada, 2007).

Otro frente de críticas nace de la consideración de los riesgos de la captura de los espacios de participación en políticas públicas por parte de intereses de elites. Por una parte se argumenta que los gobiernos locales tienen menores posibilidades y fortaleza para defenderse de los poderes de los grupos de elites que amenazan con capturar los recursos públicos. Así, bajo la apariencia de participación o con la legitimación de procesos participativos, se podría llegar a profundizar la subordinación y exclusión de los grupos de menor poder. Otra arista es el hecho de que son los intereses más organizados los que mejores posibilidades tienen de participar en los espacios que se crean. Estos espacios no serían, por lo tanto, incluyentes ni más democráticos que los de elección popular, donde al menos a cada quien le corresponde un voto. También se plantea el riesgo de la configuración de “elites participativas” que se consolidan en esos espacios y los manipulan en su propio beneficio. Una variante de esto sería la instrumentalización de los espacios de participación por parte de las autoridades políticas o las redes clientelares.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en un estudio sobre los participantes en los Consejos Gestores de Políticas Públicas en el estado de Curitiba, Brasil donde se constata que

“En estos consejos se encuentra un grupo con características que sus miembros tienen perfil de élite [...] sólo el 33% de los consejeros poseen una renta mensual inferior a diez salarios mínimos, el 22.7% percibe más de veinte salarios y el 17.3% más de cuarenta [...] entre los que poseen títulos de grado y postgrado universitarios encontramos un porcentaje acumulado de 66.7% [...] los miembros de estos consejos pertenecen a un grupo de asociaciones que representan determinados segmentos de la sociedad civil organizada [...] Esto refuerza el perfil de élite de los consejos, pues la reelección es, prácticamente, un monopolio de las organizaciones ‘profesionales’” (Fuks *et al.*, 2007: 18).

Suponiendo una tendencia “universal” a la configuración y preponderancia de elites en las diferentes formas organizacionales, lo que interesa constatar es si los procesos participativos acrecientan o disminuyen el fenómeno. El que los miembros de las instancias participativas tengan características de élite o se conviertan en tales, puede ser reflejo de lo que ocurre en el contexto social y debe examinarse si los espacios participativos lo refuerzan o modifican (Canto, 2004: 11). Lo que define el carácter más o menos igualitario de los espacios de participación está en el plano de las reglas que los estructuran y la distribución de los recursos que se asignan. De acuerdo con cómo se combinan los factores que favorecen o reducen el poder de

los diferentes grupos involucrados, la participación producirá efectos de mayor o menor equidad, modificando el régimen de ciudadanía (Schneider e Ingram, 2007: 339). Pero el énfasis que se ha puesto en el carácter deliberativo y la comunicación, de raíz *habermasiana*, hace subestimar la importancia de las diferencias de riqueza y poder entre los actores que participan. Especialmente al momento de constituir los problemas y definir las agendas (Kohn, 2000: 424).⁴¹

Finalmente se plantea la crítica técnica que señala que la participación ciudadana atentaría contra la racionalidad de las políticas públicas, por cuanto tiende a la dispersión de las demandas y supone la inclusión de puntos de vista muy diferentes, cuando no contradictorios, todos ellos presentes en la sociedad civil. Esta representaría la versión tecnocrática tradicional, directamente inspirada en el paradigma de la razón científica. Sin embargo, desde otro punto de vista, también el excesivo peso de profesionales altamente especializados tiene efectos negativos sobre el ejercicio de la ciudadanía (de León, 1997; Stone, 1997). Asimismo diversas evidencias avalan la posibilidad de intervención de los ciudadanos en el tratamiento de temas complejos, con buenos resultados (Fischer, 2003: 206 y ss.; Schneider e Ingram, 2007: 337-338).

El planteamiento de predominio de la racionalidad técnica puede ser más o menos absoluto. Una variante del mismo, que admite márgenes de participación, es la llamada “democracia gerencial”. Como lo plantea Luciana Tatagiba analizando experiencias de Brasil. Para esta autora la participación tiene espacio en el modelo gerencial de administración pública, pero aparece subordinada a las decisiones tomadas en el nivel técnico, como mejoramiento de las políticas y programas. “En el ámbito de la democracia gerencial hay una exaltación de la pluralidad de los actores sociales, entendiendo que esa diversidad adecuadamente canalizada se puede traducir en impulsos creativos e innovadores orientados a la superación de los patrones tradicionales de ejecución de las políticas. Articulación y sinergia son aquí palabras claves” (Tatagiba, 2006: 155). Estamos en presencia de una “combinación de elementos propios de los modelos de democracia elitista y participativa” (*ibíd.*: 154). La participación se legitima en el ámbito de las políticas públicas, aunque no alcanza la discusión de los fines de la misma. Vale decir, no es la existencia misma de mecanismos participativos, lo que asegura mayor equidad, ampliación de la ciudadanía y el espacio público, pues estos mecanismos pueden responder a distintas concepciones y articularse de diferente manera con la política y la gestión pública. Como se verá más adelante, existe otra variante donde la participación también se

⁴¹ Es necesario tener cierta reserva al momento de concluir sobre asuntos sobre los cuales existe relativamente poca evidencia empírica hasta el momento. Como plantea Manuel Canto, “no se pueden sacar conclusiones sólo a partir de análisis sincrónicos, pero tampoco es posible, dada la juventud de la mayoría de las experiencias contar con análisis secuenciales, por lo que habría que acudir a analizar las posiciones sobre el problema y a estrategias puestas en práctica” (Canto, 2004: 11).

legítima, pero restringida a los actores que aseguran la gobernabilidad. Es decir, se acepta como necesaria la participación de actores extra institucionales, asumiendo la articulación amplia para lograr la eficiencia y la gobernabilidad. Pero, consistentemente con el enfoque restringido de gobernabilidad, lo que se considera eficaz para obtener buenos resultados es la participación de los “actores estratégicos”. Estos actores serían los que cuentan con recursos, capacidades técnicas y voluntad de cambio estratégico (Blanco y Vargas, 2006: 8-9). O con poder de veto que de no ser considerado dificulta la gobernabilidad. Por cierto este enfoque privilegia la participación de las elites y no apunta a la inclusión de sectores desfavorecidos en el proceso de toma de decisiones.⁴²

En su análisis del caso chileno, Edgardo Boeninger destaca como actores usualmente considerados como estratégicos a las organizaciones del gran empresariado que aunque tienen conflictos con los partidos de la Concertación “suelen aplaudir sin reservas” las políticas económicas del gobierno “incluso estableciendo estrechos contactos personales entre ministros, asesores técnicos y empresarios”; algunas organizaciones sindicales que “tienen respecto del gobierno sólo un poder reactivo de veto frente al gobierno, el que tiende a ser activo tratándose de los partidos (de la Concertación)”; las ONG ambientalistas “cuya influencia política es considerable en los partidos políticos y parlamentarios, especialmente de la Concertación” (Boeninger, 2007). Más detalle dedica a los medios de comunicación, a los que considera un factor tan relevante para la definición de agendas y condicionamiento de conducta política que recomienda que “las negociaciones en relación a temas delicados o sensibles deben realizarse con máxima privacidad y no trascender a los medios de comunicación mientras no se consiga una base sólida de acuerdo” (*ibíd.*: 102).

Como puede apreciarse, el debate y las críticas al enfoque de participación cubren un abanico amplio y diverso. Por una parte se encuentran las que provienen del enfoque que hemos llamado “elitista”, que desconfían del verdadero valor de la participación para enriquecer y fortalecer el proceso político democrático. Por otra se ubican las que contraponen la necesaria tecnificación y complejidad de las decisiones públicas con las limitadas capacidades de las expresiones sociales para intervenir eficazmente en ellas. Por último, desde los propios enfoques de ampliación de la ciudadanía por la vía de la sanción de los derechos, se considera que los procesos participativos muchas veces pueden debilitar la necesaria actuación estatal, ya que no logran institucionalizarse en nuevos diseños de políticas públicas.⁴³

⁴² Estos planteamientos reconocen implícitamente la dificultad de producir bienes públicos exclusivamente desde el Estado, pero no se orientan a la ampliación de lo público a una pluralidad mayor de actores, sino a la negociación inevitable que el Estado debe hacer con los poderes “extra-institucionales” (Cortés, 2002).

⁴³ Para este último tipo de críticas, basadas en la insuficiencia de la estrategia participativa para garantizar la ciudadanía, ver el trabajo de Campero y Gray-Molina (2005) referido a la experiencia boliviana bajo la ley de Participación Popular de 1994 y Ricci (2005) para la situación

En el terreno político, por último, la participación popular es vista también con temor, por parte de diferentes actores. A comienzos del gobierno de Michelle Bachelet, en 2006, se suscitó un intenso –aunque breve– debate sobre la posibilidad de un “gobierno ciudadano”, planteado en ese entonces por la presidenta. La reacción de diversos analistas políticos, tanto de oposición como de gobierno, aludía al “peligro de desborde” que un enfoque de ese tipo entrañaba.⁴⁴ En diversas coyunturas se repite la misma reacción frente a la emergencia de diferentes demandas ciudadanas. Es el caso de las movilizaciones indígenas en el sur del país, de los trabajadores subcontratistas del cobre, de afectados por problemas medioambientales y otros. Se trata de demandas que carecen de canales institucionales de participación y, por lo tanto, se realizan fuera de ellos. Sin embargo se verifica en las elites chilenas un énfasis muy marcado en la necesidad de “mantener el orden”, por sobre la de ampliar la institucionalidad para la inclusión de los grupos marginados de la sociedad. Es posible que tras esa reacción se encuentre un fenómeno de memoria histórica relativo a la “explosión de demandas sociales” que caracterizó el período inmediatamente anterior al golpe militar y que la democracia de la época no supo canalizar. Pero también puede interpretarse como un patrón de conducta de mayor duración, propio del modo de configuración histórica de la democracia en Chile, donde la idea de gobernabilidad como “mantención del orden” tiene una presencia preponderante.⁴⁵ Volveremos sobre estos asuntos en los Capítulos 2 y 4.

1.2.3 *Los dilemas de la concertación entre Estado y sociedad civil*

Por diversas vías se apunta a nuevos tipos de interfaces entre Estado y sociedad civil, que le permitan a la sociedad civil incidir efectivamente en el ciclo completo de las políticas públicas. Sin embargo dicha construcción plantea dilemas muy significativos a los dos términos que deben vincularse. No se resuelven con una figura institucional singular, ni existen modelos prefijados. Aún si se considera que la participación ciudadana en las políticas públicas puede tener efectos positivos –tanto políticos como operativos– es necesario analizar las dificultades que el proceso de participación tiene. De otro modo no se trascienden las afirmaciones normativas, cuya puesta en práctica enfrenta una y otra vez los mismos problemas. Por ello hemos formulado los dilemas que normalmente se plantean ante la transformación participativa del diseño e implementación de políticas. Tanto la

de los presupuestos participativos en Brasil.

⁴⁴ Ver un análisis de este debate en el Capítulo 4, acápite 4.2.

⁴⁵ Diversos autores han analizado críticamente el comportamiento histórico de la elite política y económica chilena, subrayando los aspectos excluyentes y restrictivos del sistema político resultante del predominio de dichas elites. Entre ellos Jocelyn Holt (1997), Salazar y Pinto (1999) y Portales (2004).

sociedad civil como el Estado enfrentan sus propios dilemas, respecto de lo que han sido las pautas tradicionales de acción y relación mutua.

En cuanto a los dilemas del Estado, pueden formularse al menos cuatro conjuntos de dilemas en el proceso de cambio de la función estatal que son relevantes a la hora de la coordinación y una vinculación de nuevo tipo con los actores sociales: los dilemas de la representación, los del comando, los de eficiencia y los del marco legal.

La representación es quizás el más profundo y se refiere a la legitimidad de los participantes. Antes de llegar al diálogo entre los técnicos y los actores sociales, son los propios representantes electos los que deben tomar la decisión de sentarse con esos actores ya no a explicar sus políticas o a pedir su voto, sino a compartir una decisión, a elaborar una estrategia concertada o a someterse a su control y fiscalización. El problema es, por una parte, que los representantes siempre buscan reelegirse y obtener alta adhesión electoral, mientras los grupos sociales que buscan concertación no siempre pueden y quieren asegurar esas votaciones a cambio de la participación. Pero es también un asunto de legitimidades en pugna: mientras la autoridad electa representa una mayoría de electores, una ONG o un movimiento ciudadano sólo es portador o expresivo de un problema, cuyos afectados pueden ser pocos o de tipo difuso. El problema se profundiza cuando las ONG se posicionan como representantes de la sociedad civil, sea por su propia iniciativa o porque así son investidas por la autoridad o algún organismo internacional en busca de organizaciones con quienes sostener interlocución (Pearce, 2004).⁴⁶

En ciertas ocasiones también la representatividad de las propias organizaciones de la sociedad civil –y por lo tanto su capacidad fiscalizadora o contralora– es cuestionada. En el caso de las organizaciones de membresía, por los lazos que muchas veces mantienen con los líderes políticos opositores a la autoridad en ejercicio o por la debilidad de su democracia interna. En el caso de las ONG de desarrollo, por sus vínculos con la cooperación y el financiamiento internacional, que escapa a la *accountability* de las autoridades locales o nacionales.

⁴⁶ La conciencia de los directivos de ONG con respecto a este problema es muy variada. Algunos son muy cuidadosos de no asumir representaciones que provienen de autoridades en busca de actores y, al contrario, han constituido asociaciones propias y plataformas colectivas en diversos países. Así desde comienzos de los noventa han surgido asociaciones nacionales en Chile, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay y otros países. Otros en cambio desechan el problema planteando que “este tipo de legitimidad no se da: se gana”, en función de diversas características positivas que atribuyen a las ONG (De la Jara, 2005, citado por Varas, 2006: 36). El propio Augusto Varas complementa de manera positiva: “A lo que habría que agregar una alta transparencia y una gobernabilidad democrática interna a toda prueba” (Id.: 36). Los testimonios incluidos en un volumen sobre activistas e intelectuales de la sociedad civil que han cumplido funciones gubernamentales comparten el mismo tipo de auto-percepción no problemática del tema de la representatividad (Basombrío, 2005). Por cierto no todos los actores sociales y políticos opinan del mismo modo respecto de las ONG.

El dilema del comando se refiere al control de las acciones por parte del responsable público. La tradición “Estado-céntrica” –para usar la expresión de Osvaldo Sunkel- que sobrevive tanto en los funcionarios como en los diseños institucionales subyacentes en múltiples políticas y programas, representa una gran dificultad, fundamentada por lo demás en la defensa del interés general. Pero más allá de ella, también hay otros factores que apuntan en la misma dirección. Uno de ellos es la necesidad de cumplir metas precisas de gestión, normalmente asociadas a períodos de tiempo predefinidos. En los casos en que está en marcha un proceso de modernización de la gestión pública, las agencias gubernamentales establecen compromisos –o les son impuestos por la agencia responsable del proceso- a los cuales deben responder en tiempo y con acciones predefinidas, restando espacio a la concertación con actores extra estatales. Pero también la asimetría entre las agencias públicas y las OSC: su mayor disponibilidad de recursos financieros, su necesidad de aplicación nacional de programas -versus el carácter local de las concertaciones-, son todas presiones que llevan a los funcionarios públicos a intentar asegurar el control y la previsibilidad de sus acciones y dificultan la construcción de instancias participativas y de concertación.

La eficiencia, que crecientemente se demanda al Estado en su gestión plantea también dilemas importantes, pues por una parte no está demostrada la mayor eficiencia costo/beneficio de las acciones participativas y eventualmente demandan mayor inversión en recursos humanos y otros rubros difíciles de justificar en esos términos. En el caso de las acciones concertadas, el mero proceso de coordinarse insume tiempo, que no está asociado directamente a resultados verificables, aunque puede ser requisito para ellos. Los tiempos de la administración están prefijados: en el caso chileno la anualidad de la asignación presupuestaria, al no existir planificación plurianual.⁴⁷ Lo mismo ocurre con los tiempos de la política electoral, mientras que la coordinación sólo puede determinar una planificación temporal una vez que ya se ha producido, cuando se ha construido un “nosotros” (Bebbington et al., 2005: 22). Por otra parte, someterse a la contraloría ciudadana contiene una dosis de incertidumbre que contraviene las exigencias de la planificación desde arriba y los métodos de gestión por resultados, normalmente provenientes de modelos del sector privado.

Un cuarto conjunto de dilemas se refiere a aspectos del marco legal, que abarca en primer término el *legalismo* de la tradición jurídica y administrativa latinoamericana, según el cual la existencia de la norma jurídica basta para transformar la

⁴⁷ Un informe de la OCDE sobre el desarrollo territorial en Chile, asocia desarrollo económico con gobernanza y ampliación de actores, lo que requiere modificar la anualidad de la planificación estatal. El informe concluye que avanzar hacia inversión más comprensiva requerirá adaptar el proceso de inversión a la lógica territorial y a un esquema multianual. Eso supone crear una “sólida estructura de gobernanza regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico” (OECD, 2009: 174).

realidad. Incluye también las normas que orientan la actuación funcionaria, mucho más apropiadas a la jerarquía de las instituciones verticales y, recientemente, a la gestión por resultados en las agencias sometidas a modernización. La limitada *accountability* de la acción estatal y lo escasamente extendido de las prácticas de rendición de cuentas son, por su parte, tanto un rasgo de cultura organizacional, como una limitación de los marcos legales. De allí que cambios en esa normativa abren nuevos escenarios interesantes que favorecen la concertación. Así ocurre en el plano local con la experiencia de los presupuestos participativos, que siempre arrancan con la rendición de cuentas de los años anteriores y en el nivel nacional con las iniciativas desarrolladas por diversos mecanismos institucionales de contraloría social y transparencia (Saldaña, 2004: 56 y 57).

Bien puede advertirse que los dilemas precedentes no son de fácil resolución para el sector público: por una parte pueden ser vistos como desafíos de cambio e innovación y, por la otra representan también límites que la realidad impone hoy día a la profundización de las instancias institucionales de participación.

En lo que respecta a la sociedad civil, también se presentan dilemas de difícil resolución a la hora de participar de mecanismos institucionales relacionados con políticas públicas. El primero de ellos se refiere a la autonomía de sus organizaciones, quizás uno de los rasgos que más las identifican. ¿Cómo ingresar en una agenda coordinada para el desarrollo de una política pública sin sacrificar esa condición autónoma? La necesidad de aceptar autolimitaciones en la acción y los límites propios de las instancias en que se participa, son el primer escollo. Pero también lo son las pautas tradicionales de vinculación con el Estado. Tanto la tradición “peticionista”, como la reivindicativa y la de conflicto sitúan a las organizaciones sociales “al frente” del Estado, dialogando o confrontándose con él desde fuera.⁴⁸ La concertación y las formas de participación institucionalizada obligan a sentarse en la misma mesa y concordar algunas iniciativas y responsabilidades en común.

Un segundo dilema se refiere a las estrategias de acumulación política en el espacio de la sociedad civil. Como hemos señalado anteriormente, el resurgimiento contemporáneo de la noción de sociedad civil sucedió en contexto de lucha contra el Estado, por la democratización y el respeto de los derechos humanos fundamentales. De esta manera la sociedad civil se asoció con demandas políticas en períodos de cierre o restricción del espacio político. La reconstrucción de los partidos políticos y el sistema de representación trajo de retorno las prácticas usuales de mediación política, disminuyendo la connotación política de las OSC. Sin embargo, como hemos afirmado, la sociedad civil no es homogénea y coexisten en su interior diversas tendencias e intereses de todo orden. De tal manera que al vincularse con el Estado,

⁴⁸ También están presentes aquí las expectativas existentes sobre el papel del Estado, expectativas generalmente afincadas en el rol tradicional de éste como proveedor de servicios y la oposición a formas de privatización de los mismos.

las organizaciones que “representan” o encarnan a la sociedad civil se encuentran en un papel difícil de sostener: deben encontrar el modo de procesar sus diferencias con el fin de poder actuar de modo relativamente coordinado.⁴⁹ Por cierto, también dentro de la sociedad civil actúan las tendencias y propuestas políticas, en especial aquellas menos representadas en el espacio político formal. En el caso chileno, el sistema político binominal ha producido una creciente exclusión de grupos sociales, como es el caso de los jóvenes, y de sectores políticos, como los partidos de izquierda que no pertenecen al bloque en el poder. Para estos grupos la sociedad civil se vuelve el espacio posible para hacer política, pero ahora en coexistencia con el espacio político institucional.

Al analizar las diferentes definiciones de participación, es posible reconocer que bajo la misma palabra subyacen significados diferentes. En términos de las experiencias concretas en las que la sociedad civil se involucra en acciones concertadas, se puede ver al menos tres temas o lógicas principales presentes en ellas, tal como lo expresa Manuel Canto: “la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; la transformación del orden social y político y, finalmente el asunto de la exigibilidad de derechos” (Canto, 2005: 4). Aunque, tal como lo señala el mismo autor, es temprano para obtener evidencia concluyente, la evolución de algunas experiencias mexicanas que él analiza muestra diversas dificultades para las organizaciones civiles. Por una parte “se logra incorporar los asuntos en las agendas municipales, pero se pierde capacidad para incidir en las decisiones y la implementación” y, por otra, los resultados dependen más del esfuerzo de las propias organizaciones, pero “aún no alcanza un nivel de institucionalización que le permita ser promovida específicamente por las políticas públicas, ni contar con un marco de organización gubernamental que sea consistente con la participación social” (Canto, 2006: 11).

Si bien lo anterior podría operar a favor de fortalecer aún más la concertación, ello supone enfrentar el tercer dilema que es el de la fragmentación interna de la sociedad civil. El impacto del cambio en las relaciones laborales, las crisis económicas y sociales, la migración, el debilitamiento de las políticas sociales del Estado son, entre otros, los fenómenos que producen una sociedad altamente fragmentada y con bajas capacidades de articulación interna, aún en contextos de alta densidad organizacional. No están al alcance de las organizaciones sociales las estrategias de concertación de alcance nacional con actores estructurados como las que se desarrollaron en Europa en la postguerra. Hoy día los escenarios son también más

⁴⁹ Este es un tipo de dilema frecuente en organizaciones de base, frente a las dificultades de la concertación con el Estado en instancias participativas institucionalizadas pero poco eficaces. Como lo expresa gráficamente Evelina Dagnino, la pregunta es acuciante “... ¿qué estamos haciendo aquí?, ¿qué proyecto estamos fortaleciendo?, ¿no ganaríamos más con otro tipo de estrategia que priorizara la organización y la movilización de la sociedad en vez de actuar junto con el Estado?” (Dagnino, 2004, citada en Canto, 2005: 1).

heterogéneos y las categorías sociales se tienden a agregar en luchas defensivas y, al contrario, se tienden a disgregar en coyunturas de cooperación y construcción de alternativas. La mayor heterogeneidad de actores e intereses, los escenarios cambiantes e inciertos, dificultan la construcción participativa de lo público, tanto para los métodos tradicionales de gestión pública como para las emergentes modalidades participativas.

Hasta ahora el debate sobre democracia “representativa” y “participativa” ha abordado principalmente la problemática de introducir mecanismos de participación ciudadana directa en el sistema de decisiones nacionales con carácter vinculante u obligatorio (Payne et al., 2003; PNUD, 2004). No se ha abordado suficientemente sin embargo la dimensión de concertación entre autoridades políticas y actores sociales organizados. En el apartado siguiente abordamos algunas de las conceptualizaciones relativas a diseños institucionales que buscan enfrentar los dilemas señalados y que se derivan del enfoque de construcción democrática participativa.

Un enfoque general que puede orientar esta discusión es el de la acción pública para el desarrollo. De acuerdo con la conceptualización desarrollada por Enrique Cabrero para el desarrollo urbano, este dependería de un “motor de doble impulso” compuesto tanto por el sector público como por las organizaciones no gubernamentales. De la combinación de ambos dependería el desarrollo pues se trata de

“dos configuraciones de actores: una de carácter gubernamental y otra de carácter no gubernamental, y ninguna de ellas aisladamente es capaz de activar el motor endógeno del desarrollo urbano. [...] Para que se dé una acción pública de componente endógeno dominante se requiere una convergencia de *momentum* en ambas configuraciones. [...] Sin una convergencia de las configuraciones, tanto en su ritmo de evolución como en sus intereses internos, no parece posible arrancar un proyecto endógenamente construido de desarrollo local” (Cabrero, 2005: 356).

Si se aplica esta metáfora al terreno más amplio de los vínculos para producir gobernabilidad democrática, se puede analizar si se produce o no el *momentum* que profundice, endógenamente, la democracia.

1.3 La institucionalidad participativa y la heterogeneidad del Estado

La elaboración conceptual acerca de los problemas planteados por la innovación democrática en escenarios de alta complejidad tiene diversas variantes, muchas de las cuales toman pie en experiencias empíricas tanto en América Latina como en otros contextos. Nos interesan especialmente aquellas que describen e interpretan las dinámicas que surgen en la vinculación concreta entre sociedad y Estado, es decir, cuando la participación ciudadana ingresa en el campo de las políticas públicas.

Dentro de esas dinámicas se ubican aquellas que resultan de la aplicación de paradigmas de democracia participativa, pero que comparten algunas características generales con las demás, en sus logros así como en sus riesgos. Sus expresiones concretas y las posibilidades de rediseño institucional en el nivel nacional han sido formuladas a través del estudio de diversos mecanismos de institucionalización, tanto en el ámbito nacional como, en menor medida, en el ámbito local.

Comenzaremos con el análisis del proceso de participación de los actores de la sociedad civil descrito por el BID en su volumen sobre la “política de las políticas públicas”, que ejemplifica las modalidades de convergencia señalados por Cabrero, aunque no necesariamente conducentes a un *momentum* entre ambos; participación de los actores (nacionales) de la sociedad civil en la determinación de las políticas (BID, 2006). En el mismo plano de análisis de los procesos nacionales de formación de políticas públicas, nos interesa la participación en ellos de las redes de política pública (Zurbriggen, 2004; Varas, 2006; de León y Vogenbeck, 2007; Börzel, s/f; Peterson, 2003).

En segundo lugar analizaremos los principales modalidades de institucionalización de los vínculos entre sociedad civil y Estado utilizados en el ámbito nacional, tanto los de democracia directa (referéndum, revocación de mandato e iniciativa popular de ley), las llamadas “interfaces socioestatales” y el enfoque de *accountability* social desarrollado principalmente por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovic a partir del caso argentino (Peruzzotti y Smulovic, 2002 y 2006).

Posteriormente nos referiremos a las dinámicas de participación institucionalizada que se originan en el ámbito local, de la cual existe ya un importante *corpus* de evidencia empírica en América Latina, lo que nos permitirá extraer algunas conclusiones con que cerramos esta parte.

1.3.1 Redes de política pública y participación realmente existente

“Todos los presupuestos son participativos”, señaló un analista brasileño, cuando se le interrogó en Chile sobre la especificidad del proceso de presupuestos participativos, iniciado en las prefecturas de Porto Alegre, Ipatinga y Santo André hace ya casi veinte años. Esa afirmación puede aplicarse a todas las decisiones de política pública: no existe una política que no comprometa la participación de más un actor. Ello es especialmente claro hoy día en que el Estado ha retrocedido en sus roles sociales tradicionales y en su capacidad de acción autónoma, desarrollando múltiples formas de vinculación con los actores externos de todo orden, en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Lo que distingue a los diferentes procesos entre sí es la naturaleza, actores y consecuencias de dicha participación y no la existencia misma de la participación. La diferencia relevante está en quiénes participan, a través de qué medios lo hacen y, por sobre todo, qué consecuencias obtienen dichos actores de su participación. Nos interesa analizar las diferentes modalidades de presencia y participación de los actores de la sociedad

civil, con el fin de determinar las particularidades, si las hay, de las que surgen del enfoque de democracia participativa.

Un análisis especialmente revelador es el que realizó el BID el año 2006, en su texto “La política de las políticas públicas”, que intenta describir y analizar las dimensiones generalmente menos consideradas de las políticas públicas, especialmente aquellos segmentos no institucionalizados ni reconocidos de las mismas. En el caso de la sociedad civil aborda dos conjuntos de fenómenos: aquellos que surgen del comportamiento no esperado de los actores formales del proceso, es decir las funciones no previstas en el rol definido, a través de mecanismos no previstos en las normas; y aquellos que provienen de actores (y escenarios) informales que suelen cumplir funciones importantes en el proceso de formulación de políticas, aun cuando no las tengan formalmente asignadas (BID, 2006: 97). En otras palabras, la participación realmente existente, más allá de las propuestas, paradigmas y enfoques. Analizan separadamente las empresas en sus diversas expresiones y modalidades de participación (firmas, sectores, asociaciones, redes de contactos y movilidad del capital); los medios de comunicación; los sindicatos y los movimientos sociales, que actúan “por vías diferentes a las que les ofrecen las instituciones reconocidas” (*ibíd.*: 120) y lo que llaman los actores de conocimiento (*ibíd.*: 98 – 133).

El texto del BID se adentra en las variadas formas que tienen los diferentes actores para influir en las políticas públicas y examina con detención algunos de sus principales efectos concretos en términos de la capacidad de los gobiernos para definir e implementar políticas. Es especialmente interesante el tratamiento de la influencia amplia y diversa del sector empresarial y la creciente relevancia de los actores del conocimiento en la actual situación de los Estados latinoamericanos, es decir el peso de los recursos de las elites.

Sobre los actores sociales subordinados, constata el peso decreciente del sindicalismo y establece que su poder es mayor cuando tiene influencia política a través de partidos con base sindical. Sobre los movimientos sociales, se refiere principalmente al “aumento del poder de la calle”, vinculado a “tres crisis diferentes del sistema político (...): la ‘debilidad del Estado’, la ‘debilidad de la democracia representativa’ y la ‘debilidad de la nación’” (*ibíd.*: 123).

Sin embargo, en todos los casos citados se trata de movilizaciones extra-institucionales que han derivado en caída de gobiernos o en serias crisis políticas y de gobernabilidad. No logra identificar movimientos sociales de carácter proactivo con una perspectiva social amplia. No analiza tampoco, las iniciativas de institucionalización de la participación que tienen como propósito enfrentar también esas crisis que detecta. Si bien no sostiene una visión negativa de los movimientos sociales, destacando que se trata de respuestas en pro de la inclusión, advierte contra el peligro de cuando “las protestas en masa se vuelve un instrumento estructural en vez de ser un mecanismo circunstancial para participar en la vida política y si las instituciones democráticas tradicionales no son capaces de sustentar una gestión de gobierno legítima y eficaz” (*ibíd.*: 127). Dedicó sólo dos párrafos a los instrumentos

de democracia directa y a los presupuestos participativos que “tratan de acercar a los beneficiarios a las decisiones sobre ciertos recursos” (*ibíd.*: 127), no sin dejar de advertir que pueden debilitar la democracia representativa, sin necesariamente contener el malestar popular.

Así, la sociedad civil entra en el análisis del BID limitada a los actores con mayor poder y quienes confrontan al sector público, pero no conceptualiza las modalidades de co-producción o co-gestión de políticas y otras formas de concertación. Para la consideración de esos fenómenos, entonces, se requiere ampliar la mirada. Un enfoque interesante de considerar aquí es el de redes de política pública, específicamente aquellas que abren espacio para que la sociedad civil introduzca aspectos de la agenda democratizadora y de ampliación de la ciudadanía y los derechos que la instauración de la democracia política no ha conseguido. Hemos visto que la brecha existente entre los avances de la democracia política –que empodera a los actores y les permite expresarse- y las dificultades en el ejercicio de ciudadanía social –que donde problemas urgentes quedan sin resolver- hace surgir movimientos sociales y movilizaciones extra-institucionales. Pero también, y dependiendo de las características del Estado y la configuración social en cada país, surgen nuevas formas de vinculación entre la sociedad organizada y las políticas públicas.

Las *redes de política pública* son un concepto ampliamente utilizado, aunque su significado no es homogéneo entre sus diferentes actores. Tanja Börzel señala que existen dos escuelas básicas diferentes –aunque no completamente antagónicas- para conceptualizar las redes de política pública: la de intermediación de intereses y la de gobernación. La escuela de intermediación de intereses las considera

“como una *herramienta analítica* para examinar relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las OSC, permitiendo un análisis más detallado, al tener en cuenta las diferencias sectoriales y sub-sectoriales, el rol jugado por los actores públicos y las relaciones tanto formales como informales entre ellos. La suposición básica es que la existencia de *policy networks*, que refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un área de política, influye (aún cuando no determina) los resultados políticos” (Börzel, s.f.: 10).

Es el último rasgo anotado el que tiene importancia analítica para nuestro trabajo, pues significa que determinar los actores que participan en la red, permite identificar su posible orientación hacia la profundización democrática o de refuerzo del elitismo.⁵⁰ En el análisis del caso chileno, a lo largo del Capítulo 4, veremos

⁵⁰ En términos metodológicos se plantea que “para analizar una red es importante identificar los actores, clarificar cuáles son las metas de los agentes y cómo es usada su influencia política en la red. En segundo lugar, es importante determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores, así como los mecanismos que guían estos intercambios: reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc.” (Zurbriggen,

varios ejemplos de redes de política pública que nos permitirán comprender mejor la dinámica de las relaciones políticas en un Estado fuertemente vinculado con el sector privado y con la sociedad civil.

Sin embargo, en relación con la idea de gobernanza (también denominada gobernación) las redes tienen otro potencial analítico, también relacionado con la elaboración de políticas públicas. “Los actores, que tienen interés en la hechura de ciertas políticas y en quien dispone de recursos (materiales e inmateriales), forman uniones para intercambiar esos recursos. Las uniones, que difieren en su grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de interacción, constituyen las estructuras de una red” (*ibid.*: 11). Si se considera, además, que la complejidad y la desagregación de las estructuras de decisión, la importancia de la configuración de las redes se acrecienta. ¿Tienen ellas una orientación hacia la mutua cooperación?, ¿logran articular actores asimétricos en poder e influencia en relaciones horizontales? Aquí la clave es que se trata de actores que, en algún plano al menos, son interdependientes entre sí, que son diferentes –principalmente públicos y privados– y que no cuentan con un centro jerárquico que los organice (Knoke, 1990; Le Galés, 1995; Börzel, s.f.). Normalmente se asume que dichas redes se constituyen en relaciones informales, pero bien puede analizarse la red que subyace o engloba estructuras formalizadas de coordinación entre el Estado y la sociedad civil.⁵¹

1.3.2 Nuevas formas y mecanismos institucionales

Los marcos constitucionales y legales de los países de América Latina cuentan con diferentes mecanismos de democracia directa, así como de Interfaces Socio-estatales reconocidos. Algunos de ellos han sido más utilizados que otros en diferentes momentos (PNUD, 2004; Hevia, 2005 y 2008). En su análisis de los mecanismos de democracia directa desde abajo, el PNUD (2004) distingue entre iniciativas no vinculantes y vinculantes, referendos y revocación de mandato, todas ellas en el ámbito nacional. Para cada una de ellas clasifica su existencia, uso, cantidad de veces que ha sido utilizado y éxito obtenido. En realidad la información para América Latina de que dispone el Informe del PNUD sólo cubre adecuadamente la existencia y uso. La mayor cantidad de mecanismos son las iniciativas vinculantes, que existen en 11 países –sobre un total de 18 estudiados– y los referendos que existen en 8.

2004: 7).

⁵¹ En este trabajo concordamos con la idea de que las redes son una necesidad de la gobernanza moderna, pero no con considerarlas como un ideal normativo. En este sentido nos parece acertada la prevención de que las redes de gobernanza “también tienen efectos negativos sobre la elaboración de políticas, como los problemas de representatividad de los organismos que están involucrados en una red, la exclusión de determinados grupos y la creación de sistemas clientelísticos” (Zurbriggen, 2004: 8). Esto es particularmente relevante para la problemática de la construcción democrática que estamos analizando.

Contrastan estas cifras con el uso que, hasta la fecha del estudio, sólo alcanzaba a un caso para ambas (Uruguay). La situación parece haber evolucionado hacia un mayor crecimiento en los años siguientes. Por cierto Chile no disponía, ni dispone de ninguno de esos mecanismos de democracia directa desde abajo.

Por su parte Felipe Hevia sistematiza la investigación básica sobre mecanismos de participación política directa desarrollada en el caso de la democracia directa por Daniel Zovatto y en el de interfaces por Ernesto Isunza. Los mecanismos de democracia directa los clasifica en: iniciativa legislativa popular; consulta popular (referendo y plebiscito) y revocatoria de mandato. Las interfaces las divide en: representación de intereses (consultivos) y participación cogestiva. A diferencia del estudio del PNUD, incorpora también niveles subnacionales, con lo cual el panorama se ve más nutrido (Hevia, 2005). En el caso de Chile, se considera la posibilidad de convocar a plebiscito sólo en casos de desacuerdo entre Ejecutivo y Parlamento en torno a una reforma constitucional. También existen instancias consultivas en provincias y comunas (Consejos Económicos Sociales). Hevia considera además como organismos de participación cogestiva a los Consejos Regionales, elegidos por los concejales de las comunas de la región respectiva; y al Consejo Nacional de Televisión, que cuenta con consejeros electos por el Ejecutivo y por el Parlamento. En ninguno de esos casos existe participación de la ciudadanía

Las Interfaces Socio Estatales (Hevia, 2004; Isunza, 2005), son un concepto acuñado con el fin de describir el conjunto de relaciones que se establecen entre Estado y sociedad, según sea su direccionalidad, contenido intercambiado e intensidad. Ernesto Isunza establece con esas categorías una categorización que cubre las diferentes interfaces existentes. La formulación más reciente desarrollada por Isunza permite una clasificación amplia de mecanismos, como se puede ver en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1
Interfaces Socio Estatales

Bien Base Intercambiado	Gramática de la Relación	Ejemplos Empíricos
Información	Sociedad informa al Estado	- Consultas no vinculantes - Buzones de Quejas - Encuestas de Usuarios
	Sociedad es informada por el Estado	- Campañas mediáticas estatales - Transparencia Gubernamental - Informes de Labores
	Sociedad y Estado se informan mutuamente	- Consejos Consultivos - Mesas de Diálogo
Poder	Sociedad mandata al Estado	- Elecciones - Referendos, plebiscito
	Sociedad es mandada por el Estado	- Políticas terciarizadas
	Sociedad y Estado se mandan mutuamente	- Consejos Deliberativos - Presupuestos Participativos
Bienes y Servicios	Sociedad provee al Estado	- Impuestos
	Sociedad es provista por el Estado	- Transferencias - Subsidios
	Sociedad y Estado se proveen mutuamente	- Obras con trabajo de los beneficiarios - Proyectos de co-inversión

Datos obtenidos de Isunza (2009: 6).

Como puede verse, cada una de las categorías tiene diferente intensidad y capacidad transformadora. Algunas comprometen la acción colectiva, mientras otras solamente a los individuos aislados.

En los trabajos referidos a la *accountability* social (Peruzzotti y Smulovic, 2002; Monsiváis, 2005) se plantea que en el marco de la consolidación democrática posterior a los gobiernos militares han surgido nuevos modos de rendición de cuentas provenientes de la sociedad, pero diferentes al proceso electoral. Sin embargo, tanto la *transitología*, como la *consolidología* que han dominado el pensamiento sobre democracia, carecen de conceptos para esos fenómenos. Así, Enrique Peruzzotti (2002: 90) plantea que “The notion of societal accountability highlights the associational dimension of the concept of citizenship. It refers to the organizational aspect of a general public of

citizens (...) (and which has been blatantly ignored by the consolidational literature which either views society in mobilizational terms or, alternatively, as an inarticulate aggregation of the individual preference of isolated citizens)”.

Es decir, se trata de otra manera de mirar las consecuencias políticas de la acción de la sociedad civil, “that provides a dynamic understanding of political institutionalization that correct the deficiencies of the dominant Schumpeterian approach to democratization” (*ibíd.*: 91). Se trata de procesos de rendición de cuentas vertical pero de carácter social, transversal y permanente, más allá de las elecciones como mecanismo ex post de *accountability* de la política. En términos de las categorías ya usuales formulados por O'Donnell, la rendición de cuentas es vertical, cuando compromete información, justificación y sanción (*enforcement*). En este caso, como proviene de la sociedad civil, se la denomina *social accountability*. Es transversal, cuando se da al interior mismo de instituciones estatales que han incorporado a los ciudadanos en tanto que tales (Hevia, 2006). Peruzzotti y Smulovic distinguen tres estrategias principales de ejercicio de estos procesos: la acción judicial, la movilización social y los medios de comunicación.

Como puede apreciarse, ninguna de las estrategias se ubica dentro del ejercicio regular del sistema político, pero lo condiciona desde fuera, a través de la acción de la sociedad civil (Peruzzotti y Smulovic, 2002: 214 – 224). Por cierto, no toda acción judicial de movilización y de comunicación medial corresponde al concepto de *social accountability*, sino solamente aquellas que provienen de la sociedad civil. Como sabemos que también el poder está desigualmente repartido al interior de ésta, eso se traduce también en que el ejercicio de la *social accountability* resulta más accesible a ciertos grupos por sobre otros. Al igual que la participación, las formas de auditoría social, otro nombre para estos fenómenos, son muy diversas, se ejerce a diferentes niveles, pudiendo además tener distintas intensidades (Font, 2000).

1.3.3 El ámbito local y las articulaciones hacia arriba: concertación y políticas públicas de aplicación local

En el campo de las políticas públicas la concertación entre Estado y sociedad es muy diversa y se refiere a distintos temas que van desde la organización para la provisión de determinados servicios públicos hasta la formulación de las políticas públicas. Su alcance puede ser una comunidad pequeña o un barrio urbano o bien extenderse a toda una ciudad, como es el caso de los presupuestos participativos brasileños o la planeación participativa en Colombia. También pueden abarcar distintas fases de la política pública: diagnóstico, formulación, adopción de decisiones, gestión y evaluación (Font *et. al.*, 2000: 121). Visto así son muchas las políticas que utilizan modalidades de concertación, aunque difieren significativamente en cuanto a su potencial de construcción de gobernabilidad, complejidad, etc. Esta diferenciación no responde necesariamente a necesidades funcionales, sino más bien a la diversidad de orientaciones y a la desarticulación de la iniciativa estatal, que en estas

materias presenta muy poca coherencia interna. “Encontramos la presencia estatal tanto en la promoción de una ciudadanía activa como en su contrario, donde las iniciativas no logran desarrollarse por falta de marcos jurídicos o de apoyo político adecuado” (Delamaza, 2003: 157 – 158).⁵²

También el enfoque de concertación ha ido cambiando según la evolución de las políticas sociales y sus requerimientos. En el período de auge de las políticas focalizadas, la reducción de los fondos públicos y el surgimiento de los Fondos de Inversión Social por todo el continente, la concertación se limitó principalmente al desarrollo de “diagnósticos participativos”, es decir en la determinación más adecuada de la demanda, como una forma de orientar mejor los recursos de los pequeños proyectos locales y asegurar algún nivel de control social sobre la implementación. En iniciativas actuales de carácter multisectorial, como son los programas Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, la concertación entre Estado y sociedad civil forma parte de la conceptualización misma de los programas.⁵³ El diseño de este tipo de programas supone que mientras el Estado debe asegurar ciertos derechos y coberturas a un conjunto determinado de población marginada, las OSC y las ONG de desarrollo debieran actuar en el diseño local y la implementación. Se espera también de estas intervenciones algo más que la mera provisión de servicios, encaminándose al fortalecimiento del capital social de las comunidades (Cornwall y Gaventa, 2000).

Es necesario precisar que este último tipo de iniciativas aún no han sido evaluados suficientemente, en parte por lo recientes que son varios de estos programas. Si bien introducen nociones de derechos universales garantizados y las combinan con estrategias de focalización en sectores de pobreza, parece aún débilmente justificado considerarlos como una base firme para “grandes concertaciones nacionales en áreas clave” al modo de los países nórdicos, como lo insinúa Bernardo Klisberg (2006: 43). Los supuestos de la concertación social nacional de los Estados de bienestar están lejos de cumplirse en los países que han introducido este tipo de programas, orientados más que nada a evitar las consecuencias de la miseria extrema de grupos que siguen estando estructuralmente marginados.

⁵² Daniel Cravacuore, que analiza la dinámica participativa de los municipios en Argentina, por su parte, propone la siguiente escala creciente de complejidad de las articulaciones: “Acuerdos para una acción particular por una vez con capacidad de repetición; acuerdos para una acción particular sostenida en el tiempo; acuerdos para una serie de acciones con capacidad de repetición; acuerdos para una serie de acciones sostenida en el tiempo” (Cravacuore *et al.*, 2004: 50).

⁵³ Estos programas son actualmente una de las principales estrategias orientadas a la acción contra la pobreza en diversos países de América Latina, incluido Chile (Sistema Chile Solidario). A través de la transferencia condicionada intentan controlar el clientelismo y el asistencialismo de experiencias previas. El análisis de sus mecanismos de participación ciudadana y control social revela que, aunque no son realmente eficientes y utilizados por los beneficiarios, si cuentan con herramientas de control que limitan el uso clientelar o patrimonialista de los recursos que se transfieren (Hevia, 2009).

Algunos de los programas mencionados han generado instancias permanentes de concertación con funciones crecientes, como el programa Bolsa Familia en Brasil que establece la concertación de los niveles de la administración y la paridad entre representantes de la sociedad civil y el Estado en el nivel local. La necesidad de fortalecer la asociatividad y las capacidades de interlocución de los grupos sociales, forman ahora parte de las metas de la política. Este tipo de arreglo institucional participativo tiene importancia, pues atiende simultáneamente a problemas de legitimidad y de eficacia en la provisión de servicios. Como lo plantea Clarisa Hardy, “la debilidad de las expresiones y representación de los intereses ciudadanos, por ejemplo, en la provisión de servicios, es parte de un déficit de participación democrática, pero también de insatisfactorios resultados en los desempeños de los sectores sociales. De ahí la importancia de políticas, normas e instituciones que favorezcan la asociatividad” (Hardy, 2002: 366).

La gestión de las políticas sociales va adquiriendo crecientemente un carácter multiactoral o multiorganizacional, poniendo en el centro los problemas de coordinación y dando lugar a diferentes arreglos institucionales según sea la naturaleza del problema abordado, el bien o servicio provisto y los objetivos del programa. En los casos de conducción centralizada los desafíos son menores, pero van creciendo en la medida que la ejecución está externalizada o el programa se ejecuta a través de redes de actores diversos, las que también pueden tener distintos niveles de complejidad. Se configura así un proceso abierto, en desarrollo, que posibilita la transformación de los vínculos previos entre las entidades estatales y las expresiones sociales concernidas, al incorporar nuevas metas a los programas sociales. En las palabras de un autor dedicado a temas de gestión pública,

“La constitución y consolidación de estas redes forman parte de los propósitos de programas entre cuyos objetivos está estimular el aprendizaje compartido, el mejor aprovechamiento de los recursos y la acumulación de impactos. Ejemplos de estos programas son los de desarrollo local o comunitario en los que se procura, a través del establecimiento de relaciones entre actores, abrir oportunidades para nuevas iniciativas y desarrollar procesos de construcción de capital social” (Martínez, 2006: 149).

También puede combinarse la complejidad con la institucionalización que involucra. En el nivel más básico están aquellos procesos orientados principalmente a la asignación de prioridades para la inversión pública. Generalmente se trata más bien de procesos de consulta, de carácter instrumental, donde la agenda está definida por el actor estatal y los resultados se refieren a opciones entre alternativas prefijadas o secuencias temporales. Un nivel de mayor complejidad está representado por los procesos de planeación participativa, cuyo marco temporal es más amplio y que supone un diálogo menos puntual y específico entre autoridades y ciudadanos. Un tercer nivel se refiere directamente a la toma de decisiones sobre proyectos e iniciativas específicas.

Estos dos últimos niveles suponen la verificación de algún proceso de deliberación pública, así como de negociación sucesiva de intereses, prioridades y propuestas. Es decir, no se trata solamente de abrir espacios de participación, sin atender a la metodología específica que requieren construir para obtener los objetivos planteados.

Un proceso continuo y más complejo, que supone un grado importante de maduración previa es cuando se incluyen aspectos de control sobre la implementación, la evaluación del proceso y la reformulación de nuevas etapas, incluyendo las reglas mismas de la concertación. La situación más avanzada es cuando las reglas de dicha concertación han sido previamente concordadas entre los actores participantes y cuando se pueden renegociar de manera también concertada a medida que evoluciona el proceso mismo. En esos casos podemos decir que estamos realmente en presencia de consensos horizontales y redes autosoportadas y con capacidad de adaptación. Que esto se produzca no es sólo un problema de reglamentación o marco legal, es sobre todo una medida de su efectividad política y exigibilidad social. Algunas experiencias avanzadas de presupuestos participativos, como Belo Horizonte y Porto Alegre en Brasil o comunidades altamente cohesionadas con acceso al municipio, como Toribío en Colombia han incorporado este tipo de prácticas (Avritzer, 2002; Velásquez y González, 2003).

Finalmente, podemos mencionar el surgimiento de nuevas agencias mixtas, donde la participación está considerada como un componente regular de la administración. No siempre este tipo de agencias –como consorcios intermunicipales, agencias de desarrollo municipal o regional– están bien conectadas con las dinámicas de participación y concertación local previamente establecidas. Lo propio ocurre en ciertas ocasiones, cuando un proyecto nacional toma como modelo una experiencia local, pero en la estandarización normativa, reglamentaria y de asignación de recursos, termina cerrando el espacio local previo. En el incremento de escala se presentan algunos de los desafíos más difíciles para participación ciudadana en la política pública, pues la flexibilidad y pertinencia local que estuvo a la base de la experiencia inicial no puede luego generalizarse fácilmente. Así ocurrió en Chile en el caso del Programa Puente, destinado a apoyar directamente a familias de estratos de extrema pobreza. Dicho programa se inspiró explícitamente en parte en la experiencia del Modelo de Atención Familiar de la Municipalidad de Quillota, cerca de Santiago. Sin embargo cuando el Programa Puente se tuvo que aplicar en dicha comuna, obligó al equipo municipal a desactivar el modelo local, por cuanto el Programa Puente, al formar parte del diseño del gobierno central, contaba con recursos asignados desde el nivel central mientras que no ocurría lo mismo con el modelo de Quillota (Ruz y Palma, 2005). Algo similar sucedió en el paso de los presupuestos participativos de nivel municipal a los estatales en Brasil, donde los éxitos han sido menores a lo esperado.⁵⁴

⁵⁴ Ver al respecto la edición brasileña de *Le Monde Diplomatique* de marzo de 2009, en la que aparecen tres artículos abordando las limitaciones de la estrategia de presupuestos participativos: “Limites Intrínsecos do Orçamento Participativo” de Marcelo Kunrath y Giampaolo Baiocchi;

La evolución hacia una participación de mayor complejidad que hemos expuesto, resulta especialmente difícil para la tradición estatal latinoamericana homogeneizante, centralizada y jerarquizada. Para la concertación en ámbitos sectoriales, como ocurre en salud, educación o vivienda, el desafío que enfrentan las agencias concernidas es el de contar con la autonomía suficiente, así como con apoyo político para correr los riesgos implícitos de la innovación participativa y superar los obstáculos que se presentan. El mismo instrumento de concertación puede sufrir grandes transformaciones según sea su situación respecto de la dinámica política en la que se inserta.⁵⁵

En el plano local la proyección y el incremento de impacto (*scaling up*) de esas experiencias depende directamente de avances sostenidos en el proceso de descentralización, el apoyo que reciban desde los niveles superiores de la acción pública y la mantención de su autonomía de decisión. Luego del impulso innovador inicial, precisan de estrategias específicas que apunten a la institucionalización y el cambio político, estrategias que trascienden los niveles locales y comprometen otro tipo de actores y procesos: legislación, diseños organizacionales, lógicas de asignación presupuestaria, normatividad y reglamentaciones, etc. Este problema es muy frecuente entre las innovaciones institucionales, especialmente en el ámbito local. Generalmente surgen de un modo periférico a las corrientes principales, como expresiones de la renegociación local de las reglas y orientaciones de las políticas centrales, sea entre el nivel municipal y el nacional o entre los responsables de los programas y la base social. El desafío que enfrentan en su desarrollo es, por lo tanto, hacer posible el incremento de impacto y la sostenibilidad, que dependen de factores exógenos como el nivel de descentralización fiscal y política del país. Posiblemente uno de los factores de éxito de los presupuestos participativos en Brasil sea el alto grado de descentralización de ese país, mientras que las dificultades de los mismos en Perú y su menor presencia en Chile, se relacionen con las limitaciones e inconsistencias de sus procesos de descentralización (Navarro, 2003; Posner, 2003; Remy, 2005; Montecinos, 2007).

Las consideraciones anteriores permiten relativizar la idea de que los problemas de la concertación son más fácilmente abordables en la esfera local, que en los niveles nacionales. La experiencia muestra iniciativas locales relevantes y exitosas cuando se logra desarrollar una gestión pública de proximidad y se aprovechan sus ventajas. Sin embargo no obtienen los mismos resultados en sus diferentes aplicaciones, por diferentes razones que condicionan desde fuera a las concertaciones locales. A modo de ejemplo puede señalarse las dificultades de lograr una adecuada

“A Relevancia Política de la Participación Popular” de Leonardo Avritzer y “Até Onde Vao os Efeitos Redistributivos do Orçamento Participativo” de Adalmir Marquetti.

⁵⁵ Un caso que ilustra esta situación es la evolución de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en el marco de los cambios políticos en Perú (Panfichi, 2006). En este caso el instrumento participativo resultó muy sensible a los cambios políticos de los contextos de su aplicación.

transversalidad o multidimensionalidad en el enfoque de los problemas locales, dada la heterogeneidad de actores e instituciones involucradas. Como se señala en un estudio sobre la experiencia catalana, se trata de “dificultades que tienen que ver con la escasa corresponsabilización transversal dentro de la estructura de gobierno para el impulso y la asunción de esos resultados participativos y se acaban reflejando en la adopción en la práctica de enfoques temáticos limitados” (Blanco y Gomá, 2003: 93) Algo similar ocurre cuando un acuerdo local sólido rebasa los límites impuestos por la política sectorial y no puede implementarse, como ocurrió con los temas relativos al aborto en el Distrito Federal de México, en el marco de una política local compartida -bajo la modalidad de red- para la defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos (Álvarez, 2003: 305).

Si bien es plausible la hipótesis de que este tipo de concertación sea más viable en los contextos locales dada la proximidad de actores sociales y autoridad y la menor complejidad relativa de los temas a tratar, esa condición de posibilidad requiere de otros factores concurrentes para verificarse. Por una parte depende de la naturaleza de los problemas que se abordan, donde la experiencia muestra que los que afectan intereses colectivos, derechos difusos y bienes públicos son objeto más apropiado para una concertación amplia que aquellos relacionados con demandas de satisfacción individual o familiar. También suponen la existencia de actores relativamente constituidos o legitimados para participar de la concertación. Sin embargo el principal problema es quizás la falta de autonomía relativa de los sistemas locales y su inadecuado encadenamiento con las políticas del nivel central y las instancias de decisión nacional. Esto quiere decir que el ámbito local es proclive a la concertación y la hace más fácil, pero sus alcances en gran medida están condicionados desde fuera y muchas veces no pueden ser definidos localmente. Debido a esto, en ocasiones se logran coaliciones locales para enfrentar a los niveles superiores, lo que es también una forma de concertación efectiva, aunque más conflictiva.

Si las políticas locales requieren de mayor autonomía para poder fortalecer su estrategia concertada, las sectoriales tienen la ventaja de poder establecer instancias más funcionales y acotadas, como consejos consultivos y mecanismos de control social, relacionados con aspectos específicos del diseño e implementación de la política. Ese mismo rasgo, sin embargo, conduce a veces a una suerte de profesionalización de los participantes, que tienden a provenir de ONG de desarrollo más que expresar la diversidad de la organización social (Cunill, 2008). Por otra parte, experiencias como el presupuesto participativo, que han demostrado eficacia en desarrollar la concertación para problemas relacionados con intereses colectivos y comunitarios -particularmente infraestructura urbana- no muestran igual potencialidad frente a temas como la vivienda social, donde están comprometidos intereses mucho más individuales y familiares y donde el vínculo con la política sectorial es decisivo (Filgueiras, 2005).

1.3.4 Gobernanza de proximidad, redes multinivel y alianzas

Una aproximación que contribuye a conceptualizar las nuevas problemáticas planteadas por la vinculación directa entre sociedad y Estado es la *governance* de proximidad y las redes multinivel, desarrollada y experimentada en Cataluña (Font, 2000; Blanco y Gomá, 2002; Ibarra, 2002). Partiendo de la base de la complejidad, incertidumbre e interdependencia de los problemas públicos contemporáneos y la erosión de la concepción jerárquica como modo de gobierno, el planteamiento catalán fundamenta una concepción de gobierno en red basada en tres pilares: “a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b) un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales, y c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos” (Blanco y Gomá, 2002: 22). En esta concepción se plantea un desafío de “legitimidad, es decir, de profundización democrática en clave más ciudadana y participativa” así como también un fortalecimiento de los territorios locales (politizados) en su vínculo con las dinámicas globales, donde “el Estado cede y resitúa a la baja sus capacidades de gobierno” (*ibíd.*: 23).

El planteamiento catalán tiene una dimensión empírica en el reconocimiento del avance de los gobiernos locales en el escenario europeo, el que, más allá de sus limitaciones, es mucho más fuerte que el acaecido en el caso chileno. Sin embargo, también contiene una dimensión normativa, que atiende a las limitaciones de las formas tradicionales de gobierno y a los desafíos contemporáneos de regulación del conflicto social. En estos términos, la concepción de *gobernanza* de proximidad plantea un requerimiento de concertación, ya que “hablar de redes participativas implica no sólo el reconocimiento de una pluralidad de actores sino la articulación de estos actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones con proyectos públicos compartidos” (*Ídem.*: 26). Como resultado de esta interacción en red debiera producirse un reforzamiento de las capacidades de los actores, en un espacio público altamente participativo. Se denomina “*governance* multinivel de proximidad”, no porque se aplique exclusivamente en el nivel local, sino por “la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica a estas convergencias entre niveles” (*ibíd.*: 28).⁵⁶

Blanco y Gomá, haciendo un balance de las principales restricciones de los instrumentos participativos utilizados en las redes multinivel analizadas, señalan las siguientes: estandarización metodológica que lleva a nuevas rigideces, más

⁵⁶ Las experiencias empíricas de referencia de este planteamiento son: planes estratégicos, presupuestos participativos, Agenda Local 21 (medioambiental), planes comunitarios, proyectos educativos de ciudad, pactos locales por el empleo, políticas de cooperación al desarrollo y políticas de cooperación (Blanco y Gomá, 2003).

concentradas en la elaboración de planes, generando problemas de adecuación a las circunstancias específicas; participación poco plural, marginación de la ciudadanía no organizada y concertación entre las elites; dificultades para operacionalizar los aspectos transversales; neotecnocratismo y exceso de gerencialismo en vez de pluralidad; dificultad de traducción de acuerdos y objetivos en acciones prácticas; falta de reconocimiento mutuo de legitimidades y anclaje de algunos actores en sus roles tradicionales (Blanco y Gomá, 2003: 34-37).

Otro enfoque, que puso en boga las modalidades de acción en red, fue el de “alianzas” o *partnerships* (que en Brasil denominan *parcerías*), impulsado por el Banco Mundial y otras instituciones internacionales a mediados de los años noventa (Fizsbein y Lowden, 1999; Levinger y Mc Leod, 2002). La vinculación del enfoque con las políticas de instituciones de financiamiento y cooperación permitió la realización de diversas experiencias de colaboración entre Estado y sociedad civil, así como luego de cooperación y alianza entre los “tres sectores” (Estado, sociedad civil y mercado) de acuerdo con la conceptualización imperante en aquel momento.

¿Qué resultados muestra la experiencia de alianzas? En un trabajo sobre *partnerships* se propone una forma avanzada de ellas (*synergistic partnerships*) que podría asimilarse a espacios de concertación como los que hemos tratado en este trabajo. Los autores señalan que las *partnerships* sinérgicas convienen cuando el problema es complejo, sistémico y duradero; cuando los resultados sólo pueden obtenerse en un marco de tiempo extendido, ya que este tipo de alianza resulta más comprensiva y continua para sostener los beneficios iniciales y construir impactos de largo plazo. Finalmente se considera conveniente cuando el contexto es volátil, pues la diversidad permite compartir los riesgos existentes (Levinger y Mc Leod: 2002: 44). De acuerdo con ese mismo análisis, los beneficios generales de las alianzas sinérgicas se refieren a la coordinación, la comprensividad y la continuidad. La primera permite identificar mejor necesidades, problemas de cobertura y asignar los recursos de acuerdo a ello. La comprensividad se refiere a la sinergia entre actividades, que puede permitir enfoques múltiples para problemas complejos. Y la continuidad provee de mayor eficiencia e impacto a largo plazo. Los impactos se producen tanto en los beneficiarios, como en los propios participantes de la alianza. Mientras probablemente los primeros obtengan una mayor y mejor provisión de bienes y servicios, los participantes directos obtienen efectos más intangibles que se traducen en aprendizaje organizacional y capital social (*ibid.*: 31).

Sin embargo, la pertinencia del enfoque sinérgico o avanzado para problemas multidimensionales, no asegura su mayor viabilidad, por cuanto las exigencias de transformación institucional que plantea son también mayores. Así, tanto la ejecución de programas a través de alianzas estratégicas como la formación de consorcios, son los arreglos institucionales más complejos y difíciles de mantener en el tiempo, pues suelen actuar en contextos institucionales diversos y muchas veces se carece de instrumentos o incentivos para rectificar cursos de acción ya tomados. En este sentido previene Humberto Martínez, desde una perspectiva

de cambio organizacional, cuando señala que “las dificultades que suelen surgir durante la implementación provienen de la distribución diferencial de capacidades entre los integrantes del consorcio, de la difícil correspondencia entre los aportes y las expectativas del conjunto y de la necesidad de mantener los equilibrios en los ámbitos de conducción del consorcio” (Martínez, 2006: 151).

¿Qué tipo de logros se obtiene de este tipo de concertaciones? La evidencia no es concluyente, pues se carece de estudios sistemáticos, pero los que hemos tenido a la vista sugieren ciertos resultados principales. En una comparación de cuatro experiencias chilenas de concertación para el desarrollo local en comunas rurales pobres se evidenció que en un plazo de cuatro a cinco años se obtuvieron logros en términos de nuevas capacidades de los actores del territorio, diseño de estrategias locales y carteras (*portfolios*) de proyectos priorizados por la comunidad, que expresan concretamente un “proyecto local”, una meta hacia donde se quiere avanzar de manera concertada. También fue posible apreciar el surgimiento de nuevas instituciones al interior de la municipalidad y nuevas figuras jurídicas en las asociaciones populares, que van adoptando perfiles “mestizos”, combinando roles diversos según los desafíos que enfrentan. El papel del municipio aparece relevado, pero se acrecienta en la medida que los proyectos reconocieron explícitamente ese rol y que, al mismo tiempo, éste recibió asistencia técnica y asumió estrategias de fortalecimiento institucional (Delamaza, 2002).

Por ejemplo, en un análisis del caso de Buenos Aires, se estableció que el logro mayor fue el desarrollo de competencias para la gestión asociada de proyectos, inducido tanto por capacitación como por práctica de la articulación. Los gobiernos locales mostraron flexibilidad y los programas se valoraron como aumento de transparencia, fomento de la participación en los planes estratégicos y disminución del clientelismo, así como mayores rendimientos con menores costos en algunos casos (Cravacuore *et al.*, 2004: 57-58).

Por otra parte, en una comparación entre los llamados “espacios públicos de concertación local” (ver acápite 1.4) se encontró que los resultados fueron mayores en el fortalecimiento de la vida asociativa y el aumento de las “voces de los pobres” en las decisiones públicas, así como a la generación de mayor confianza en la acción colectiva. Fueron menores en cambio en lo relativo a afectar la distribución de los recursos públicos y mejorar la calidad de vida de comunidades empobrecidas, así como en un cambio más profundo de la cultura política (Bebbington *et al.*, 2005: 16 y ss.).

Los resultados en materia asociativa son producto de esfuerzos deliberados por promover y facilitar la inclusión, que se expresan en las reglas del juego que la incentivaron y que normalmente parten de dinámicas sociales previas que facilitaban el proceso. También se ha visto como relevante la colaboración de agentes externos –como ONG– que cumplen un papel de formación y asistencia técnica, pero que también en ocasiones pueden intermediar entre los actores sociales y la administración en algunas de las coyunturas difíciles. Estos roles sugieren que en

experiencias complejas, las modalidades organizativas pueden ser diversas y articuladas entre sí (Filgueiras, 2005).

Por su parte los procesos desatados a partir de las dinámicas de concertación, cuando éstas se institucionalizan, exigen cambios a las propias instancias gubernamentales, requieren de su transformación interna. Es decir que la política participativa no sólo supone condiciones en la sociedad civil, sino que requiere de cambios en las condiciones de acción de las propias instituciones públicas. Este aspecto está normalmente menos estudiado, cuando se pone atención exclusiva en la dinámica de la sociedad civil y los movimientos sociales. Los desafíos de cambio institucional son variados, algunos de ellos de difícil concreción. Como señala Cristina Filgueiras, entre ellos se pueden incluir los siguientes:

“creación de nuevas instancias en la estructura del poder municipal; necesaria coordinación entre las estructuras existentes; designación de personal y recursos; mejora de las instancias de planificación; perfeccionamiento de la información para monitoreo de las inversiones, producción de información técnica; ejecución de las obras decididas; capacidad para alterar rutinas administrativas, modernizar los sectores, formar a los funcionarios en la lógica democrática y participativa; adopción de nuevos instrumentos de gestión y planificación; adquisición de capacidad del ejecutivo de administrar conflictos, establecer negociación entre partes, hacer la articulación entre planificación y presupuesto” (Filgueiras, 2004: 29).

En tal sentido se puede considerar también como un resultado de los procesos de concertación los cambios en los modos de gestión gubernamental en los niveles locales. Es necesario prestar mayor atención a dicho ámbito de transformación.

1.4 Los espacios públicos de concertación local y la evidencia empírica

El dispositivo conceptual que hemos desarrollado para comprender mejor la complejidad del vínculo entre Estado y sociedad civil intermediado por las políticas públicas es el de “espacios públicos de concertación local”.⁵⁷ Son espacios de participación directa de las organizaciones de base pero en los cuales las formas de movilización social han traspasado la pura reivindicación y la resistencia. Involucran a los actores de la administración, pero éstos han traspasado la simple consulta con los sectores populares y las estrategias de incorporación subordinada. Es decir, se

⁵⁷ Ver el desarrollo conceptual y aplicado de esta noción en nuestro texto en co-autoría con Rodrigo Villar y Anthony Bebbington, donde se lo considera en un conjunto de experiencias de concertación en América Latina (Bebbington *et al.*, 2005). Dicho texto es resultado de la investigación dirigida por el autor.

trata de espacios de concertación donde existen procesos y prácticas de encuentro, negociación, deliberación y construcción de acuerdos entre diferentes tipos de actores, cada uno con sus distintos intereses.

Son espacios públicos donde los procesos son visibles, sujetos al monitoreo social y hasta cierto punto institucionalizados. Cuando no lo son, tales experiencias permanecen débiles, sujetas a cambios de actitud o estrategia de los actores involucrados. Si bien no está explícito en el concepto, se trata de espacios de participación de organizaciones de base que representan a poblaciones pobres y/o poblaciones que habían sido previamente excluidas de la deliberación sobre asuntos públicos. Esta calificación es importante, porque no todos los espacios públicos de concertación local con participación de organizaciones de la sociedad civil incluyen a las organizaciones de base de los pobres o excluidos. De hecho no hay equidad en el acceso de diferentes actores a estos espacios locales.

Estos espacios no se construyen de un día para otro, más bien ha habido importantes procesos sociales que los antecedieron y que han influido tanto en la posibilidad de su surgimiento, como en la calidad de su funcionamiento. También están siempre enraizados (*embedded*) en la economía política en la cual existen. Esto implica que las diferencias de poder, de interés y de recursos materiales que caracterizan a la economía política, también están presentes en los espacios de concertación. Esto quiere decir que los impactos materiales de la participación también están muy afectados por las dinámicas de los mercados, definidas por la economía política. Las políticas nacionales e internacionales, así como otras variables externas, influyen mucho en los efectos que éstos pueden tener. Lo local siempre debe ser entendido en términos de su relación con otras escalas.

Además de lo anterior, estos espacios de concertación están incrustados en el entramado institucional existente. En algunos casos adaptan o innovan sobre la oferta institucional del Estado, en otras las propuestas de institucionalización buscan vincularse o influir en espacios donde se discuten políticas o programas sociales relevantes para la localidad y en otros incluso, se busca crear una normativa que les dé permanencia. De hecho su propio surgimiento y difusión está ligado al impulso a los procesos descentralizadores en América Latina a partir de los años ochenta. Estos procesos no tienen un sentido unívoco, ni responden a un mismo modelo de institucionalización política, lo que significa que sus impactos sobre la participación son también diversos.

Lo anterior expresa una restricción “estructural” a la participación. Si bien es cierto que normalmente se afirma que en el espacio local es donde se puede producir de mejor forma la participación, el problema es que la autonomía relativa y la disponibilidad de recursos de poder en el ámbito local suele ser muy restringida. De tal manera que existe una elevada relación entre descentralización y participación, pero en la medida en que los gobiernos nacionales no confían en la segunda, la primera seguirá siendo una demanda parcialmente atendida (Canto, 2005). Los casos de Brasil, Colombia y Chile son un claro ejemplo de ello. El éxito de los presupuestos

participativos en Brasil está relacionado con la historia de la descentralización en ese país. El mismo instrumento utilizado en otro contexto, como el chileno enfrenta las limitaciones de una administración mucho más centralizada (Posner, 2003; Delamaza y Ochsenius, 2008) Asimismo la profusión de legislación pro participación en Colombia expresa la importancia política que tuvo el tema para el sistema político en un momento de crisis, a fines de los años ochenta. Mientras tanto en Chile, el proceso de transición democrática de los noventa no incluyó a la descentralización como un asunto de importancia política (Angell, 1999; Mardones, 2006).

Los espacios públicos de concertación local están definidos territorialmente. En ellos se encuentran actores con diferentes identidades e intereses para discutir sus diferencias y buscar cómo concertar esfuerzos. No necesariamente lo hacen en todos los ámbitos, de hecho en muchos casos pueden concertar en un solo tema y discrepar mucho en otros. Pero conciertan por lo menos en algo. La noción de concertación no libra a estos espacios de las asimetrías de información, poder, conflicto, etc., existentes entre los actores que participan. Modificar eso muchas veces requiere de una cierta nivelación de fuerzas y poderes entre los actores involucrados. Esto se debe a que el concepto de espacio público no niega los conflictos sociales. Por ello, como señala Vieira, el espacio público no se parece al mercado de individuos y opiniones, ya que “la noción de espacio público no puede ya más limitarse a la visión liberal de un mercado de opiniones [...] La ciudadanía, definida por los principios de la democracia se constituye en la creación de espacios sociales de lucha (movimientos sociales) y en la definición de instituciones permanentes para la expresión política...” (Vieira: 249 y 250, citado en Canto, 2005: 26).

Esta definición de espacios de concertación también supone algún grado de institucionalización, aunque no necesariamente formal, basada en reglas, decretos de alguna instancia del gobierno o una formalización por el municipio. Más bien la institucionalización se refiere a la existencia de códigos, reglas, procedimientos escritos acordados y apropiados por un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales. Lo que marca la pauta para hablar de “institucionalización”, es la apropiación social y el peso que tienen los códigos, reglas, procedimiento en la orientación de las prácticas deliberativas entre actores, sean esos códigos parte o no del acervo jurídico

El diseño institucional y las reglas del juego institucional marcan diferencias en las dinámicas de la concertación local. En el apoyo a procesos de concertación no es suficiente con promover las capacidades de acción colectiva de las organizaciones participantes. Se requiere prestar atención al diseño institucional, a los incentivos y a las reglas del juego que orientan a los actores definiendo la eficacia e inclusividad de los espacios, así como su capacidad de profundizar la democracia y limitar la formación de elites participativas.

En América Latina estas experiencias se originan como innovaciones en el marco de una cultura política signada por rasgos adversos para la construcción de espacios públicos deliberativos, como son el clientelismo y patrimonialismo polí-

ticos; las relaciones entre Estado y sociedad marcadas por la instrumentalización o directamente por la confrontación mutua. El desarrollo y potencialidad de estos espacios dependerá -en parte- del modo como logren transformar algunas de esas variables contextuales.

En relación al clientelismo, por ejemplo, la concertación intenta modificar una modalidad de relaciones asimétricas y no sometida al escrutinio público entre Estado y sociedad, particularmente presente en el caso de los sectores populares. Ello involucra modificar el particularismo, la falta de normativas aceptadas y permanentes y la apropiación privada -aunque parcial- de bienes y recursos públicos. Sin embargo, el clientelismo no adquiere una forma única, sino más bien evoluciona y se adapta a diferentes modalidades de gestión institucional, como ocurre con procesos surgidos de estrategias de modernización de la gestión pública. De tal manera que, “la introducción de los nuevos mecanismos de distribución de bienes públicos, como el subsidio a la demanda, los concursos de proyectos, las formas participativas de gestión, no necesariamente eliminan completamente los rasgos clientelistas, pues también pueden comenzar a funcionar al interior de las pautas clientelísticas” (Bebbington *et al.*, 2005: 323).

En este sentido la problemática de los diseños institucionales de la participación, no es tanto la de crear instancias acordes a un modelo preestablecido -como los Presupuestos Participativos o las Mesas de Concertación- sino la de generar una dinámica continua de democratización en el nivel local, que aumente la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, así como introducir instancias de transparencia y control públicos para los mecanismos de asignación de bienes y servicios públicos.⁵⁸ Así, la publicación de las relaciones entre el Estado y el ciudadano representa una aspiración y un norte que, aunque actúa en dirección opuesta al clientelismo, coexiste en tensión permanente con éste en las situaciones concretas. Alterar una pauta tradicional de confrontación para dar paso a la concertación entre el sector público y la sociedad civil en el nivel local es un proceso difícil. Por una parte, los movimientos sociales desconfían de dichas instancias de concertación y no hay un enfoque claro y compartido de cuáles son los alcances reales que debe tener la participación. Más bien su legitimidad e impacto se van construyendo y evolucionando de acuerdo con la disponibilidad de los actores para participar o no en él. Aparte de ello, como lo muestra el caso de las asociaciones populares en Belo Horizonte, la estrategia de participación en un espacio de concertación no inhibe otras formas de movilización social que muchas veces involucran confrontaciones con el mismo aparato público (Filgueiras, 2005). Las organizaciones reivindican su

⁵⁸ De acuerdo con el trabajo de John Durston, el clientelismo muchas veces “ataca de nuevo” y no se erradica de una vez y para siempre. Por otra parte, no se trata de un término unívoco, sino una cuestión de grados, de rasgos clientelistas mayores o menores, inscritos en las relaciones políticas, detrás de los cuales también existe negociación, compromisos y formas de participación no necesariamente subordinadas (Durston, 2005: 15).

autonomía, pues la experiencia parece enseñar que con diferentes estrategias se logran distintos resultados y es necesaria la combinación de formas de acción.

Al igual que en el caso del clientelismo, la práctica de la concertación pública en el nivel local modifica parcialmente las formas anteriores de relación entre Estado y grupos sociales y coexiste –a veces con gran dificultad- con las confrontaciones que han marcado esta relación en muchas situaciones concretas. Por último, indiquemos que la potencialidad de transformación efectiva de las condiciones de vida de los sectores pobres y excluidos, así como el alcance que obtengan estos espacios de concertación, dependerá también del incremento de la escala de la concertación a nivel de la sociedad en general y no es razonable pensar que ella podrá desarrollarse de modo aislado sólo en función de los actores locales de comunidades pobres.

La participación, compromete relaciones de poder, pues ellas juegan tanto en escenarios de menor como de mayor participación. En este sentido, un énfasis excesivo, en la dimensión “deliberativa” de los espacios participativos oscurece las otras dimensiones presentes en ellos y puede restarles legitimidad al omitir las referencias a las relaciones de poder. El carácter más o menos democrático se verificará en el balance que pueda hacerse en cuanto a contrarrestar la tendencia a la formación de elites participativas e incluir crecientemente nuevos grupos e intereses. Al parecer los mecanismos de participación y deliberación podrán jugar mejor su papel incluyente en la medida en la que se mantenga la demanda social por participar y se renueven las manifestaciones del poder que fuerzan a las elites a abrir los espacios, estableciéndose así los equilibrios a través de rediseños institucionales incluyentes (Canto, 2005).

Capítulo 2

Chile: pautas de modernización desde arriba y redemocratización de baja intensidad

El uso extendido de los términos *sociedad civil* o *Estado* tiene el riesgo de reificar conceptos más allá de su existencia empírica, como si existiera una entidad esencial de cada uno, que se manifestara de diversas maneras en cada contexto. La realidad es que cada sociedad se configura de diversos modos, de tal manera que el Estado o la sociedad civil que allí existen no son una variante de esencialidad alguna, sino las formas de denominar el proceso histórico específico. En el caso de la sociedad civil chilena mostraremos su constante vinculación e interrelación subordinada a un Estado dominante, principalmente a través de la mediación del sistema político. Tal fue la importancia de esos vínculos durante el siglo XX que la transición democrática iniciada a fines de los años ochenta, no ha podido superar completamente la ruptura producida por el régimen militar. Ello a pesar de la recomposición del sistema político. Es que tanto la sociedad civil como sobre todo el Estado fueron transformados radicalmente en los años setenta y ochenta. La propia política de la transición sólo se parece a la anterior al año 1973 por la permanencia de algunos de los mismos partidos.

El objeto de este capítulo es mostrar la trayectoria histórica de las relaciones entre sociedad civil y Estado, las tendencias actuales de fragmentación y autonomización parcial de la sociedad civil y los nuevos instrumentos de mediación que surgen de las políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos posteriores a 1990. Ese análisis nos permitirá situar dichas políticas en el marco de la evolución de la democracia chilena, de tal manera de identificar luego en el capítulo siguiente su potencial de contribución a la gobernabilidad democrática.

2.1 La temprana conformación de un Estado que se impuso a la sociedad

En Chile, se ha señalado, el Estado no es producto de la nación sino que la antecede y es actor relevante en la constitución de un espacio nacional. Ello politiza necesariamente la reflexión sobre la sociedad, pues las modalidades de constitución del Estado resultan determinantes para las relaciones sociales en el espacio nacional.⁵⁹

⁵⁹ Desde un punto de vista general, este fenómeno ha sido analizado como característico de las sociedades dependientes. En la medida que se trata de sociedades cuyas clases dirigentes están a su vez subordinadas a burguesías extranjeras, se produce una autonomización del Estado como agente del desarrollo en detrimento de la estructuración de un sistema de relaciones de clase.

En el caso de sociedades de fuerte articulación tradicional, con importantes componentes indígenas agrupados en unidades culturales amplias y economías campesinas, el Estado no logra recubrir el espacio nacional y opera mas como ficción jurídica y como realidad represiva. Allí son los propios sectores populares los que, durante el transcurso del proceso de industrialización y urbanización, han ido desarrollando fragmentariamente la integración nacional.⁶⁰

En el caso chileno, en cambio, la imagen del Estado ha dominado la lectura de la sociedad. “El Estado es la matriz de la nacionalidad, la nación no existiría sin el Estado”, afirmaba un connotado historiador chileno (Góngora, 1981). Se ha enfatizado también en la temprana constitución de un Estado nacional, basado sobre la unificación de las clases dominantes como “administradoras” y subordinadas a la dominación extranjera expresada en la economía de enclave (De Riz, 1979). Esta preeminencia estatal logra consolidarse institucionalmente pocos años después de lograda la independencia de España ya que a partir de 1830 se estabiliza una dominación política expresada en una Constitución Política que perduró por noventa y dos años e influyó fuertemente en la dictada casi cien años después para reemplazarla (1925).

Es importante destacar que, adicionalmente, ese rasgo está muy presente en la conciencia de las elites políticas chilenas y es argumento recurrente en los debates actuales. Se destaca en ellos el valor de la estabilidad institucional que Chile independiente habría logrado tempranamente, en relación a otros países de América Latina. Tal como lo plantea Edgardo Boeninger, uno de los artífices de la transición política chilena, el elemento central que define la trayectoria histórica desde la independencia es el orden republicano y el Estado centralizado que forjó instituciones que se proyectan hasta hoy (Boeninger, 1998 y 2007). Los conceptos políticos formulados por el ministro Diego Portales y expresados en la Constitución de 1833, aludían a un gobierno fuerte y centralizado, legalidad, austeridad y servicio público (Edwards, 2005: 677).⁶¹

Otro elemento a tener en cuenta es la formación de un ejército profesional y la expansión y fijación de fronteras en la década de los ochenta del siglo XIX. Como “conciencia nacional” ese Estado había completado su formación a fines del siglo XIX, principalmente a través de operaciones bélicas, la principal de las cuales fue la Guerra del Pacífico (1879 - 1883) contra Perú y Bolivia. La victoria en ese conflicto significó la incorporación de importantes territorios en el norte del país, pero también tuvo consecuencias sociales de integración nacional: la constitución del “ejército del roto chileno” que integró simbólica y profesionalmente a importantes contingentes

“La forma general de la sociedad está determinada por su relación con el capital extranjero; esta relación es administrada o transformada por el Estado” (Touraine, 1978: 97).

⁶⁰ Un buen ejemplo de esta situación es el caso peruano Ver: De Gregori *et al.* (1985).

⁶¹ Ver visiones críticas del mito portaliano en la historiografía y la política chilena en Jocelyn-Holt, (1997) y Portales (2004).

populares y al mismo tiempo posibilitó el sometimiento y la incorporación definitiva del territorio mapuche en el sur de Chile (1881) utilizando ese mismo ejército como fuerza de colonización interna (Bengoa, 1999; Hernández, 2003).

El Estado surgido de los conflictos posteriores a la guerra de independencia (1810 - 1818), pudo sostener un régimen político estable a pesar de los sucesivos conflictos armados tanto internos (1851, 1859, 1891), como externos (1837, 1865 y 1879) a lo largo del siglo XIX, pero no constituyó la expresión genuina de los grupos, intereses y proyectos de la sociedad a la que regía. Tal orden fue en su momento impuesto por la fuerza, mediante la derrota de las fracciones liberales a manos de los conservadores en el campo de batalla y excluía de hecho al 90 por ciento de la población de los derechos políticos básicos.⁶² Sin embargo, tanto la representatividad como la efectividad democrática del sistema político aumentaron significativamente a partir de la Ley Electoral de 1874, que permitió controlar el presidencialismo y abrió espacio al surgimiento de nuevos partidos políticos. Aumentó el número de votantes y se permitió el desarrollo de un sistema político plural, aunque limitado a las elites, aspecto recurrente en el desarrollo político chileno (Valenzuela, 1985).

Aunque no lo desarrollaremos *in extenso*, el proceso descrito tiene también consecuencias en el plano cultural y admite una lectura sobre la “identidad chilena” en esos términos. En el cuarto tomo de su *Historia de las Ideas y la Cultura en Chile*, Bernardo Subercaseaux plantea este problema como central

“Hay países como Chile en que ya en el siglo XIX el discurso de la homogeneidad se implementó por la elite y por el Estado con extraordinario éxito, generando la autoconciencia de una nación que se percibía como culturalmente europea, de allí el mito de “la Suiza o la Inglaterra de América Latina”, de allí también el mito (nacionalista) de su excepcionalidad en el contexto latinoamericano. Comparativamente se puede afirmar que Chile tiene en cuanto a espesor cultural socialmente circulante -de base étnica o demográfica- un enorme déficit” (Subercaseaux, 2007: 22).

En el proceso histórico chileno el sistema político funciona y admite nuevos grupos, pero arrastra también un déficit de representatividad, debido a los procedimientos de estructuración política básica del Estado. El revisionismo histórico

⁶² Los trabajos de historia social chilena lo han puesto de manifiesto en contribuciones recientes. Así se plantea que “La Constitución de 1833 (...) excluyó a: las mujeres; los chilenos que no tenían propiedad inmueble, ni capital invertido, ni un ingreso equivalente o superior a \$200 anuales (o sea: cuatro veces el ingreso medio de un peón corriente); y a los sirvientes domésticos. La Ley Electoral de ese mismo año agregó a los miembros del clero regular; a los soldados, cabos y sargentos del Ejército Permanente, y a ‘los jornaleros y peones-gañanes’”. Esta situación duró hasta 1914 (Salazar y Pinto, 1999: 89).

reciente así lo ha establecido al analizar los procesos de conformación de la política y el Estado. Como lo plantean Salazar y Pinto, se

“perfila nítidamente un arquetipo de construcción estatal, a saber: la transformación de la diversidad civil en unidad política se ha logrado sustituyendo el diálogo ciudadano por un ‘consenso operacional’, que ha consistido en la imposición de una determinada forma estatal (unilateral) con ayuda de las Fuerzas Armadas. La ‘ilegítima’ tarea de alcanzar la homogeneización política de la sociedad a partir de un proyecto unilateral se ha resuelto con el uso de la fuerza” (Salazar y Pinto, 1999: 20).

Por otra parte, en cada una de las coyunturas constitucionales “los constituyentes designados por la autoridad (...) tendieron de modo invariable (1833, 1925 y 1980) a construir un modelo de Estado esencialmente político (no social, ni económico); esencialmente liberal (no corporativo, ni socialista), y esencialmente centralista (no federal, ni comunal)” (Salazar, 1994: 94).

2.2 El predominio de lo político en el siglo XX

A comienzos del siglo XX emerge con fuerza el conflicto social poniendo en jaque los modelos de integración “privados” predominantes hasta ese momento: la beneficencia de los adinerados y la autoorganización de los excluidos, sin participación del Estado. Es la emergencia de la llamada “cuestión social” (Morris, 1968; Illanes, 1990; Grez, 1995 y 1997; Romero, 1997; Serrano, 2008).⁶³ Al mismo tiempo se evidencia una ruptura violenta entre elites y sectores populares, quienes protagonizan violentos “motines urbanos” duramente reprimidos con apoyo de las fuerzas armadas, en sucesivas oportunidades durante los dos primeros decenios del siglo (Garcés, 1992).

Si bien la inestabilidad política va a durar en cierta medida hasta 1938, la intervención reguladora del Estado en los conflictos sociales se produce a partir de la dictación de las leyes laborales en 1924 (bajo presión militar), el Código del Trabajo a fines de los veinte y la emergencia de representaciones políticas populares que junto con dirigir y canalizar la protesta popular empiezan a participar del sistema

⁶³ Se denominó *cuestión social* al debate de fines del siglo XIX y comienzos del XX, sobre la existencia o no de una fractura social y económica en el país, sus causas y consecuencias. Algunos, como el político Enrique Mac Iver, argumentaron que la llamada *cuestión social* no era más que un importación de “intelectuales afrancesados”. Otros, como el dirigente obrero Luis Emilio Recabarren, hicieron de esta cuestión el asunto clave del debate del Centenario de la República. Un excelente análisis histórico y político del debate sobre la “cuestión social” y las leyes laborales desde el inicio del siglo XX hasta mediados de los años veinte en Morris (1967: 79 – 108). Una selección de textos sobre la “crisis” en torno al centenario de la República en Godoy (1971: 251 - 329)

político (Partido Comunista en 1921 y Partido Socialista en 1933).⁶⁴ Este proceso se estabiliza en 1938, con el gobierno del Frente Popular y dura hasta 1973.⁶⁵

Un sistema de relaciones laborales institucionalizado y un sistema político pluralista y de relativamente alta inclusividad marcaron por varias décadas los vínculos entre sociedad y Estado. Por eso se ha hablado del sistema político como la “columna vertebral” que articuló a los actores sociales y el Estado durante los cuarenta años anteriores a 1973 (Garretón, 1998). Durante este período se amplía permanentemente la participación electoral en el marco del pluralismo político, incluyendo también a las mujeres, que adquieren derecho a voto en 1949. Y en este esquema fue también desarrollándose la sociedad civil, oscilando entre su constitución autónoma a través del sindicalismo urbano y rural y más tarde las organizaciones de pobladores, y su vínculo permanente con el sistema político, que canalizaba las demandas hacia el Estado. Eso fue también ampliando la capacidad de respuesta del propio Estado, que en sucesivas coyunturas fue estableciendo estructuras para dar cuenta de los problemas provenientes de la sociedad. Es la historia de la institucionalización de las políticas sociales en el país. De la educación a partir de los 30, la salud en los 50, la vivienda y la Reforma Agraria en los 60 (Arellano, 1985; Espinoza, 1986; Pizarro, 1986; Ibáñez, 2003).

Mirado desde el ángulo de los movimientos sociales, éstos no se estructuraron autónomamente, pues se enmarcaban parcialmente en la legalidad, dirigían sus reivindicaciones hacia el Estado y eran conducidos por partidos políticos. A pesar de ello, la organización popular fue fuerte, obtuvo importantes conquistas y fue de hecho ampliando la agenda del sistema político. Aún así, la constante ampliación del sistema político tampoco evitó importantes exclusiones sociales, como los campesinos y las masas de migrantes rurales que hicieron crecer las ciudades a partir de los años 50.⁶⁶

⁶⁴ Sobre el Partido Comunista ver una antología que revisa desde el período de Luis Emilio Recabarren y la fundación del partido hasta la política de rebelión popular en los años ochenta (Loyola y Rojas, 2000). Sobre la trayectoria histórica de la izquierda chilena ver Arrate y Rojas, (2003).

⁶⁵ El detalle sobre la dinámica política de la discusión e implementación de la legislación laboral y las políticas sociales en el siglo XX en Morris (1967: 109-202).

⁶⁶ El diagnóstico inicial acerca de la incapacidad, tanto de la economía como del Estado chileno, para absorber la creciente demanda planteada por los sectores excluidos del llamado Estado “de compromiso” fue formulada a comienzos de los años sesenta por el economista de la CEPAL Aníbal Pinto. La tesis de Pinto hace énfasis en que frente al estancamiento de la economía chilena desde mediados de los años cincuenta, el espacio político continuaba ampliándose. Este “sobredesarrollo” político y social, auguraba Pinto, entraría en colisión con la incapacidad del modelo económico de la época, lo que fundamentaba la necesidad de su profunda transformación (Pinto, 1963 y 1970). Sobre la dinámica del movimiento obrero ver Pizarro (1986); sobre la protesta urbana de 1957, cuando emergen públicamente los sectores “excluidos”, ver Milos (2007); sobre el movimiento de pobladores, ver Espinoza (1986) y Garcés (2002); sobre el movimiento campesino e indígena, Bengoa (1988 y 1990).

De modo que frente a la visión del Estado “matriz de la nación”, hay que resaltar el alto grado de constitución de los actores sociales, con capacidad de influencia política. Es decir, no se trató simplemente de un fenómeno de cooptación política o de subordinación y movilización heterónoma de masas desorganizadas, propios de la matriz populista (Valenzuela, 1993; Gonzales, 2007; Frei y Rovira, 2008). Sin embargo, a pesar del impacto político de la participación social organizada y la presencia de los intereses populares, la matriz de relaciones establecidas en el siglo XX se caracterizó por el relevante rol jugado por los partidos y el sistema político en general (Garretón, 1985; Valenzuela, 1995; Moulian, 2006). El elemento distintivo del caso chileno es la importancia del rol de mediación cumplido por partidos políticos institucionalizados, representativos de intereses sociales amplios y tuvieron éxito en procesar las demandas de sus representados en el ámbito estatal. Su acción se manifestaba tanto en la presencia estatal, en el parlamento y en el gobierno, como en la dinamización de la sociedad civil en sus diversas expresiones.⁶⁷

En una comparación con los países vecinos destaca la trayectoria clasista del movimiento obrero y el radicalismo y alta movilización de los movimientos populares urbanos durante el período 1960-1973. Por otra parte, a partir de los años ochenta se ha investigado el importante grado de autonomía histórica desarrollado durante el siglo XIX por los sectores campesinos desarraigados (peones no sujetos a la dependencia de la hacienda tradicional); trayectoria hasta hoy oscurecida por el predominio de la historiografía heroica del movimiento obrero nacido entre los trabajadores de las explotaciones salitreras (Salazar, 1985). Por otra parte, la relación entre partidos y movimientos sociales no puede calificarse simplemente como clientelismo, toda vez que estuvo vinculada a proyectos políticos de transformación. Como señala Arturo Valenzuela, a diferencia de otros países de la región, como Brasil y Colombia, no fue el clientelismo el rasgo distintivo de la vinculación. Donde éste estuvo más presente fue en el ámbito local, y no tanto en el nacional (Valenzuela, 1977).

Pero la dinámica política chilena del siglo XX también estuvo marcada por la recurrencia de sucesivos proyectos políticos que emergieron y se impusieron desde arriba, favorecidos tanto por el presidencialismo como por el fuerte peso de la tecnocracia en diversos momentos. La Constitución de 1925 recuperó el espíritu portaliano de la de 1833, orientado a fortalecer la autoridad presidencial, limitando la intervención de los partidos políticos. Con ello se dejó atrás el período del parlamentarismo que se había iniciado en 1891, con el triunfo de las fuerzas del Congreso contra el presidente Balmaceda en la guerra civil de dicho año. A

⁶⁷ Diversos trabajos dan cuenta de esta particularidad de Chile, en relación a otros países del continente, marcando hasta hoy las pautas de acción de la sociedad civil (Valenzuela, 1977, Mainwaring y Scully, 1995; Garretón, 2006). Así como todos los partidos importantes tenían una fuerte implantación social, también todo ellos estuvieron en el gobierno alguna vez entre 1925 y 1973.

partir de ese período al menos tres presidentes gobernaron basándose más en su autoridad o carisma personal que en las coaliciones partidarias: Arturo Alessandri (1920-1925 y 1932 - 1938); Carlos Ibáñez (1927-1931 y 1952-1958) y Jorge Alessandri (1958-1964). Los dos últimos esgrimieron además un fuerte discurso antipolítico. Tanto la autonomización de la figura presidencial como el discurso en contra de la política y los partidos se amplificaron y extremaron durante el largo gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1990).

Si bien los análisis sociológicos e históricos realizados después de 1973 han tendido a enfatizar la importancia y centralidad del Estado en la constitución de la sociedad chilena -y de paso el estatismo de las concepciones políticas- esto no puede llevar a menospreciar la existencia de actores sociales que desarrollaron importantes grados de sociabilidad e identidad propias. Limitar el análisis a la inserción política de dichos sectores o al comportamiento de los partidos que reclamaron su representación, es eludir justamente el punto que requiere ser interpretado: la existencia simultánea de integración política -parcial y subordinada- y de autonomía social. Si bien es cierto que el conflicto tendía a canalizarse en presiones hacia el Estado, no lo es menos que esas presiones eran expresadas por actores definidos y poderosos.

Puede decirse, en consecuencia, que la relación entre la sociedad y el Estado estuvo marcada al mismo tiempo por aquellos rasgos propios de las sociedades dependientes (autonomía del Estado, fusión de los conflictos) y por un grado significativo de constitución de actores (unidad de las clases dominantes, autonomía del movimiento obrero clasista). Esto permite entender la alta capacidad de transformación que mostraba la sociedad chilena. Durante los años sesenta se empieza a manifestar una crisis del modelo de dominación que altera las relaciones entre la sociedad y la política y que culmina en la ruptura institucional de 1973.

La presencia de la sociedad civil organizada se expresó también en formas de cooperación y de co-construcción de institucionalidad con participación de la sociedad civil. Pueden citarse numerosos ejemplos en los cuales el Estado concurrió con financiamiento, normativa, excepciones y beneficios a respaldar iniciativas surgidas de la sociedad civil. Ello sucedió especialmente con sectores cuyo poder les permitía lograr espacios de cooperación y convertirlos -a través de la legislación y la iniciativa política del ejecutivo- en nuevas instituciones. Es así, por ejemplo, que de las ocho universidades existentes en el país a 1973, sólo dos eran estatales: la Universidad de Chile (1842) y la Universidad Técnica del Estado, nacida de la Escuela de Artes y Oficios (1849), ambas surgidas en plena construcción republicana (Brunner y Barrios, 1987: 43). Sin embargo, las otras seis correspondían en algunos casos a corporaciones privadas relevantes en la vida nacional como la Iglesia Católica (Universidades Católicas de Santiago, Valparaíso y del Norte) y la Logia Masónica (Universidad de Concepción), en otros a iniciativas privadas de profesionales, empresarios y filántropos, como ocurrió con la Universidad Austral de Valdivia y la Universidad Federico Santa María

en Valparaíso. Todas estas universidades conformaban –y lo hacen hasta hoy- el Consejo de Rectores y recibían financiamiento público.

Otros ejemplos de lo anterior es el caso del Colegio de Abogados, que fue creado, financiado y estructurado como una repartición pública incorporada al presupuesto nacional y con funciones de tutela sobre la profesión, precisamente por su carácter público (Ibáñez, 2003: 300 y ss.). El modelo institucional de este Colegio, tendió a ser imitado por los demás que se crearon posteriormente. Otro ejemplo es la Junta de Adelanto de Arica, creada para promover el desarrollo de esa provincia en el norte del país. Administrada por un Consejo Empresarial, recibía, sin embargo, financiamiento producto de las ventas globales de la zona, asegurado por ley (González, 2006: 315 y ss.). De tal manera que no resulta apropiado plantear una especie de acción plenamente autónoma y unilateral del Estado. Así como tampoco resulta justo considerar este tipo de institucionalidad como puramente corporativista o de “captura” del Estado por las corporaciones. Vistas desde hoy, aparecen como formas de cooperación entre Estado y sociedad civil, propias de un período de mayor protagonismo estatal, así como también de mayor peso de la sociedad civil, especialmente de sus estratos medios altos.⁶⁸

En la conformación organizativa del Estado, el correlato de lo planteado anteriormente fue el crecimiento de la burocracia pública y el surgimiento de un cuerpo de “profesionales del desarrollo” que fue teniendo creciente importancia a lo largo del siglo, más allá de los cambios políticos. El peso de la tecnocracia, ha sido significativo en varias coyunturas, pero no ha sido estudiado suficientemente, sobre todo por los enfoques que enfatizan los aspectos más políticos del proceso. En el plano político se manifiestan las alternativas y los proyectos en pugna pero en el estamento tecno-burocrático la continuidad es mucho mayor.

Así, por ejemplo, en la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que ha sido vista como el proyecto más importante del gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938–1941) y símbolo del intervencionismo estatal, tuvo un papel muy relevante un conjunto de técnicos de extracción conservadora que se habían formado en el gabinete económico de Gustavo Ross, el candidato opositor a Aguirre Cerda. También se destaca en ese momento el peso del Instituto de Ingenieros y la Sociedad de Fomento Fabril, en nada vinculados con los proyectos políticos de transformación del Frente Popular (Ibáñez, 2003; Correa, 2004; Silva, 2009).⁶⁹

⁶⁸ Un análisis de relaciones entre corporaciones y función pública en los casos de la Sociedad Nacional de Pesca y la Central Unica de Trabajadores en Yuri (s/f).

⁶⁹ El historiador Adolfo Ibáñez, que ha estudiado la trayectoria de la institucionalidad del Estado chileno durante el siglo XX, plantea que la CORFO formó parte de un desarrollo político más amplio, que tendió a restringir el alcance de las reformas democráticas: “se había llegado, con la Corporación de Fomento, con la Administración Pública renovada, con la Ley de Seguridad Interior y con la de las Zonas de Emergencia –todos elementos institucionales y legales, pero no establecidos en la Constitución Política-, a un régimen de democracia autoritaria, protegida y tecnificada” (Ibáñez, 2003: 144).

Pero dichos tecnócratas se habían hecho fuertes en el primer gobierno del general Ibáñez (1927-1931), como lo serían nuevamente durante la segunda mitad de su segundo gobierno (1952-1958). El gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) fue denominado “gobierno de los gerentes” por la importancia que en él tuvieron los altos ejecutivos provenientes del sector privado, que ocuparon cargos en nombre de un discurso antipolítico que caracterizaba al presidente, lo que también había sucedido con Ibáñez.

Durante el gobierno de Frei Montalva (1964-1970) se produjo un nuevo avance en la tecnificación de la administración estatal, esta vez al servicio de un modelo de planificación e ingeniería social de mayor amplitud. Ello se expresó en el ingreso de los “asesores” y en el incremento de agencias gubernamentales que comenzaron a cumplir funciones anteriormente ejercidas por partidos políticos, esta vez desde el ejecutivo. Tal es el caso, por ejemplo de la Consejería Nacional de Promoción Popular, que abordó la organización poblacional (Juntas de Vecinos y Centros de Madres), inspirada por la teoría de la marginalidad del sacerdote jesuita belga Roger Vekemanns y las agencias ocupadas de la Reforma Agraria como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) (Silva, 2009).⁷⁰ Una oleada de jóvenes profesionales demócratacristianos implementó las reformas sociales desde el Estado, creando un estamento técnico de creciente relevancia política de ahí en adelante.⁷¹

La división de la Democracia Cristiana en 1969 y 1971, dio origen a grupos políticos de izquierda – el MAPU y la Izquierda Cristiana- que no provenían del tronco histórico de esta, ni en lo ideológico ni en lo social. Se trataba de grupos compuestos mayoritariamente por profesionales de origen católico y de clases acomodadas, que no agregaron muchos votos a la izquierda tradicional, pero cuyo peso específico estuvo dado precisamente por su origen social elevado y por sus competencias técnicas y profesionales. Ello se evidenció durante el gobierno de Unidad Popular, así como en la reorganización de la oposición a la dictadura militar y, de manera altamente significativa, en los gobiernos democráticos post 90, como veremos en el capítulo 5 (Agurto, 1991; Otano, 1995; Moyano, 2009).

Por cierto, durante la dictadura militar también el peso de la tecnocracia fue decisivo, controlando el poder por los militares y suprimidas las restricciones nacidas de la intermediación política. El lugar privilegiado para ello fue la política económica y luego la política social que de ella derivaba. Ello expandió la influencia de un grupo de economistas de la Universidad Católica, mayoritariamente post graduados en

⁷⁰ Vekemanns fundó además la Escuela de Sociología de la Universidad Católica y el Centro DESAL con respaldo jesuita. Ambos fueron lugares de formación y expansión de ideas de cambio en las nuevas generaciones de profesionales provenientes del catolicismo.

⁷¹ Testimonios personales del período de la “revolución en libertad” durante el gobierno de Frei Montalva y el ingreso de profesionales destacados de diversos ámbitos a la administración estatal se encuentran en Orrego (2005) y Blanco (2006).

el Universidad de Chicago, que asumieron con gran cohesión y decisión política la conducción económica y social durante diferentes períodos de la administración, con el aval de Pinochet (Silva, 1991; Montecinos, 1993; Cavallo *et al.*, 1997; Rosende, 2007) Veremos como esta influencia se proyecta en los modos de gestión y cada vez más en la política, tal cual esta ha sido ejercida con posterioridad.

2.3 La sociedad civil chilena: sus vínculos políticos, continuidad de “los de arriba” y discontinuidad de “los de abajo”

Si bien no son abundantes los estudios sobre el desarrollo de la sociedad civil chilena, pueden destacarse algunos rasgos principales. Uno de ellos es la temprana constitución de organizaciones sociales de los sectores medios y populares desde la segunda mitad del siglo XIX, desde la Sociedad de la Igualdad, fundada en 1850 y la Unión de Tipógrafos (1853), a un conjunto amplio de organizaciones de origen popular minero y urbano a partir de la década del 80. Las primeras en constituirse fueron las organizaciones de cooperación y autoayuda conocidas como “sociedades de socorros mutuos”, “a través de las cuales organizaron un sistema social de prestación de salud y un sistema previsional a la medida de sus recursos, al paso que fundaban sus propias escuelas, sus salas de teatro, baile y cultura y su propia prensa. Un micro mundo social popular que encontraba allí un referente para la construcción de identidad” (Illanes, 1993: 140). Eran organizaciones que abordaban la problemática de los sectores populares en ausencia de toda política social del Estado (Illanes, 1990).

A su vez las clases altas canalizaban a través de la Iglesia Católica aportes en dinero para financiar las organizaciones caritativas, que -a partir de un esquema paternalista- atendían las necesidades más urgentes de los sectores desfavorecidos (orfanatos, lazaretos, hospitales). Así, durante el siglo XIX, con un Estado marcado por el ultraliberalismo y prescindente en el área social, se desarrollaron dos vertientes organizativas importantes: la propia de los sectores populares, inspirada en valores solidarios y la asistencial, dirigida a los pobres, pero gestionada por la Iglesia con el dinero de los sectores acomodados (Romero, 1984 y 1997; Grez, 1997; Serrano, 2008).

En el terreno de las ideas durante todo el período se enfrentaron las concepciones tradicionales vinculadas al catolicismo, el hispanismo y la defensa del orden agrario de la hacienda, con aquellas de origen laico, liberal y, tendencialmente, democráticas.⁷² En el terreno económico el libremercadismo fue dominante durante

⁷² El propio significado asociado a Chile como nación durante el siglo XIX osciló entre dos polos. Inmediatamente después de la independencia Chile era considerado como sinónimo de libertad, más tarde pasó a ser asociado principalmente con un orden de rasgos autoritarios a partir de las reformas del ministro Portales de los años 30, que estructuraron el Estado nacional que permaneció hasta el siglo XX (Sagredo, 2008).

la segunda mitad del siglo XIX; en el campo político en cambio, normalmente las ideas liberales y avanzadas fueron derrotadas. Pero ganaron presencia en instituciones educacionales y culturales como la Universidad de Chile (1842), el Instituto Nacional (1813) y en la voz de importantes reformadores como Manuel de Salas, Valentín Letelier y otros (Gazmuri, 1992; Subercaseaux, 1997).

Más tarde surgieron organizaciones propiamente reivindicativas de carácter ilegal como fueron los sindicatos y también un importante movimiento que combinaba objetivos culturales, con desarrollo comunitario y reivindicación económica, expresado en las organizaciones mancomunales. A comienzos del siglo se fundó la primera organización unitaria de trabajadores, la Federación de Trabajadores de Chile (FOCH) bajo influencia anarquista y socialista. En los años veinte surgieron las organizaciones de los sectores medios, muchos de ellos vinculados al empleo público, como los profesores (Salazar y Pinto, 1999; Pizarro, 1986; Garcés, 2002; Milos, 2007).

Otro rasgo significativo es el alto grado de estructuración y continuidad que han mostrado las elites económicas, que han contado con importantes organizaciones desde mediados del siglo XIX. La más antigua es la Sociedad Nacional de Agricultura (fundada en 1838), que representa los intereses de los grandes propietarios agrícolas. En 1858 se fundó la Cámara de Comercio y en 1883 las sociedades de Fomento Fabril y Nacional de Minería. Dichas organizaciones han jugado siempre roles significativos de representación gremial, políticamente vinculadas a los partidos de derecha y tradicionalmente opuestos a los proyectos de reforma social, conformando las vertientes principales de la elite económica (Campero, 1991; Montero, 1997; Arriagada, 2004; Correa, 2004).

Durante el siglo XX el empresariado cumplió un importante papel político asociado al Estado interventor en lo social y económico. Las instituciones promotoras de la producción nacional y de política monetaria, las agencias financieras y crediticias y las diferentes empresas que el Estado constituyó fueron directa o indirectamente influenciadas por los líderes empresariales, que participaron orgánicamente en sus directorios y formaron parte de las definiciones políticas que les afectaban, pues “desde un comienzo, la legislación consignó la representación de estas cuatro asociaciones empresariales de elite en los directorios de las agencias gubernamentales a cargo de las regulaciones económicas” (Correa, 2004: 34).⁷³ En este contexto, y frente a los crecientes desafíos políticos se produce la unificación de las distintas corrientes en 1935, cuando se funda la Confederación de la Producción y el Comercio, que aglutina hasta hoy a las organizaciones nombradas y a la Cámara de la Construcción y la Asociación de Bancos.

⁷³ También Adolfo Ibáñez enfatiza en la importancia de las presiones corporativistas, particularmente del empresariado, en diversos organismos reguladores y promotores del desarrollo en ámbitos sectoriales, como la minería, la industria y otros (Ibáñez, 2003).

También debe destacarse la continuidad del rol ideológico, organizador y comunicativo del diario *El Mercurio*, establecido en Valparaíso en 1827 y en Santiago en 1901, que juega hasta hoy un papel gravitante en las ideas empresariales y actúa como “intelectual orgánico” del gran empresariado en el campo político (Santa Cruz, 1988; Stuenkel, 2000). Contrasta este panorama de estabilidad, continuidad y unidad de la *alta sociedad civil* con el anteriormente descrito de los sectores populares. Mientras los trabajadores se fueron organizando paulatinamente y enfrentaron muchas coyunturas de represión, repliegue y fragmentación, en el campo de las elites incluso instituciones sociales tan tradicionales como el Club de la Unión han subsistido incólumes a las grandes transformaciones del país y de la propia elite económica.⁷⁴

Otro gran actor social ha sido la Iglesia Católica, institución de implantación nacional, que ha patrocinado desde la colonización española hasta hoy, gran parte de las iniciativas de beneficencia en el campo de la salud, la educación, la atención a los ancianos, etc. A partir de comienzos del siglo desarrolló importantes actividades de promoción del sindicalismo urbano, oponiéndose a los movimientos de raíz socialista. De fuerte presencia en el medio rural, la influencia de la iglesia fue decisiva para la mantención del orden tradicional, así como más tarde para la emergencia de movimientos de cambio a partir de la década de los cincuenta y durante la realización de la reforma agraria en los años sesenta (Landsberger y Canitrot, 1967; Grez, 1995; Hidalgo y Cáceres, 2003; Serrano, 2008).⁷⁵

Por cierto, la influencia de la Iglesia Católica ha sido muy relevante en las instituciones educacionales de nivel primario, medio y superior (universidades católicas en Santiago, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Concepción y Temuco), de tal manera que su presencia en la sociedad civil se ha dejado sentir tanto en el campo institucional formal como en las organizaciones y movimientos de diverso orden y a lo largo y ancho de todo el espectro social: desde la formación de las elites económicas y políticas (las instituciones jesuitas, los colegios de monjas para las mujeres de clase alta, los movimientos conservadores como el Opus Dei) hasta las escuelas rurales para los hijos de campesinos y los hogares de huérfano(as). La corriente católica se canalizó políticamente a través del Partido Conservador, pero desde los años 20 en adelante se desarrolló una tendencia socialcristiana reformadora que se expresó primero en movimientos apostólicos y que más tarde dio origen a la Falange Nacional, escindida del Partido Conservador con el aval de parte impor-

⁷⁴ A la vez las asociaciones y los partidos políticos de derecha estaban dirigidos por grupos de elite fuertemente relacionados entre sí por lazos de parentesco, amistad e ideas comunes (Correa, 2004) Sobre empresariado en el siglo XX ver también Montero (1997).

⁷⁵ De hecho la Iglesia Católica promovió el sindicalismo campesino desde los cincuenta y realizó la primera reforma agraria antes de la gubernamental, entregando las propiedades rurales que poseía para su administración por los campesinos (Landsberger y Canitrot, 1967; Bengoa, 1988 y 1990).

tante de la curia de la Iglesia. De ahí nacería en 1957 el principal partido político de los últimos 50 años en Chile: la Democracia Cristiana (Grayson, 1968; Smith, 1982; Valenzuela, 1995).⁷⁶

A partir de fines de los años 50 se desarrolló la organización barrial de los habitantes de sectores urbanos pobres (comités sin casa) y el movimiento cooperativo, aumentando la presencia de los sectores populares en la vida nacional. Estas organizaciones fueron producto de diversos factores: la migración campo-ciudad, el aumento de las movilizaciones sociales por salario y servicios, las iniciativas de reforma desde el Estado (especialmente a partir de 1964), la actividad de partidos políticos de centro e izquierda y la fuerte influencia de la Iglesia Católica. En 1953 se funda la Central Única de Trabajadores (CUT) y comienzan las primeras huelgas campesinas, desarrollándose procesos cíclicos de movilización durante todo el decenio de los sesenta y comienzos de los setenta, período en que se vive un clima de máxima politización (Pizarro, 1986; Espinoza, 1986; Arrate y Rojas, 2003).

En los años 60, durante el gobierno de Frei Montalva, el Estado comienza a desarrollar una actividad específicamente destinada a organizar y movilizar a sectores populares, proponiendo de este modo su integración política. En 1966 se dicta la Ley de Sindicalización Campesina y la Ley de Reforma Agraria. En 1968 se dicta la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que legaliza y amplía un conjunto de organizaciones de base territorial (Juntas y Comités de Vecinos) y funcionales (Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Juveniles, Centros Culturales y Clubes Deportivos). Las Juntas de Vecinos y Centros de Madres sólo alcanzan a funcionar cinco años antes de su intervención por parte de la dictadura militar (Garcés, 2002).

Otros segmentos de la sociedad, como los sectores indígenas, desarrollaron dinámicas organizativas centradas en sus propias comunidades y estableciendo una relación meramente clientelar con la política. Su ámbito de influencia fue de carácter comunal o provincial y su paso a lo político estuvo marcado por la cooptación por los partidos que, sin embargo, no lo consideraron un movimiento social autónomo. Por eso el movimiento mapuche siempre se estructuró fragmentado, según la orientación política de sus dirigentes. Recién a fines de los años 60 surgieron movilizaciones que pretendían establecer formas de poder popular, al margen (y en contra) de la institucionalidad política, impulsados por movimientos políticos extrasistémicos (Bengoa, 1987 y 1999; Foerster y Vergara, 2000).

Desde comienzos del siglo XX la realidad de la sociedad civil chilena estuvo fuertemente influida por los fenómenos políticos que sucedían en el país, principalmente porque el espacio político fue ampliándose hasta convertirse en el campo de

⁷⁶ La Democracia Cristiana fue el partido más votado desde mediados de los sesenta hasta el 2004, cuando fue desplazado por la Unión Democrática Independiente (UDI), partido igualmente surgido de las elites católicas, sólo que de orientación conservadora, apoyado por el Opus Dei.

negociación y resolución de los principales intereses de esa sociedad. Si bien hasta 1925 la política se realizaba principalmente entre los grupos de elite -divididos entre conservadores y liberales-, ya en 1920 fue elegido Arturo Alessandri, un caudillo liberal que amplió la convocatoria hacia los sectores medios y populares. Anteriormente el Partido Demócrata (fundado en 1887) había tenido gran influencia entre los artesanos y nuevos sectores medios y el Partido Comunista y los anarquistas eran fuertes en los sindicatos. A partir de 1925 la relación entre política y organizaciones civiles se hace más estrecha, estableciéndose una suerte de correa de transmisión mediante la cual los grupos sociales se movilizaban y presionaban por sus demandas al sistema político, el cual -a través de los partidos y el parlamento- abría y regulaba espacios al interior del Estado. Todo este proceso se vio interrumpido con el golpe militar de 1973 y la represión posterior (Angell, 1974).

A diferencia del período anterior, a partir de 1925 el Estado desarrolló una creciente actividad en el campo económico y social, apoyado en la nueva legislación laboral y la presencia de representantes de los diversos sectores sociales urbanos en el parlamento, tendencia que se acentuó con la reforma electoral que impidió el control político del voto rural por los caudillos de la derecha. Todo ello permitió abrir espacios institucionales y lograr que una gran cantidad de reivindicaciones populares se hicieran parcialmente realidad.

La influencia política sobre la sociedad civil fue creciendo a medida de que el espacio político fue ampliándose, hasta convertirse en el campo de negociación y resolución de conflictos entre los principales intereses sociales, desde el elitismo de inicios del siglo hasta la masificación de la participación electoral en los años 60. Como esta inclusividad también se apoyaba en políticas sociales cada vez más amplias, ello afectó a la autonomía de las organizaciones populares e implicó el predominio de una orientación reivindicativa frente al Estado por parte de todos los sectores, tanto populares como dominantes. El Estado respondió expandiéndose de modo inorgánico pero constante, hasta 1973.⁷⁷

⁷⁷ Algunas interpretaciones históricas consideran que este predominio de la acción política con impacto en el Estado significó una subordinación completa del movimiento social al control por parte de la "clase política". "El movimiento popular, no presentó después de 1932 ningún proyecto alternativo de construcción estatal. Más bien, por presión o sin ella, se disciplinó bajo el imperio de la Constitución y el Código del Trabajo. Incluso colaboró, de modo clientelístico, hasta 1946. Después, sin embargo, entró activamente en el mercado competitivo de las 'peticiones' (allí combatían demandas justas con las no tanto) (...) el Estado de 1925 no fue un instrumento de dominación ni del empresariado ni del proletariado ni de las clases medias sino, en rigor, de la clase política civil (...) que excluyó y subordinó todos los movimientos sociales (incluyendo el de los militares). Es decir: todos los brazos de la sociedad civil. El trueque de la 'participación' por la 'petición' se practicó hasta el final". (Salazar y Pinto, 1999: 64 - 65).

2.4 La recomposición política y social bajo el impacto de las reformas del régimen militar

La instauración de un gobierno militar de larga duración y conducción única a lo largo de más de dieciséis años produjo importantes efectos de reestructuración en la sociedad civil chilena y sus vínculos con la política y el Estado. El marco general fue una fuerte represión política y militar a toda expresión de descontento y oposición, basada en el intento de refundar el sistema económico y político desde arriba. El diagnóstico histórico de las fuerzas que ocuparon el Estado apuntaba a desactivar las alternativas de cambio y su capacidad de incidir sobre las estructuras estatales. En el campo social se promovió la “privatización” de los ciudadanos, los que fueron alejados tanto de la participación política como de formas asociativas propias (Garretón, 2000; Cristi y Ruiz Tagle, 2006).

En el terreno económico, luego de los dos primeros años se impuso un modelo de apertura al exterior, privatización y desregulación económica, el que se tradujo en un importante proceso de concentración de propiedad e ingresos, cambios en la legislación laboral y privatización de los servicios de salud y sistema previsional, transformaciones en la estructura social, entre otros. Durante los años setenta y ochenta se vivieron dos períodos de durísimo ajuste económico (1975-76 y 1982-83) que tuvieron como consecuencia el empobrecimiento de amplios sectores de la población, el deterioro de los niveles de vida y la falta de resolución de las necesidades básicas por la disminución de la acción social del Estado.

A lo anterior se agrega el aumento de la diferenciación social, producto de la exclusión de grandes sectores del aparato productivo, el crecimiento de un sector terciario reducido, pero de alta tecnificación (ligado a las finanzas y al comercio exterior), el aumento del empleo informal y la disminución del empleo público, las transformaciones en el agro, etc. En términos gruesos se puede señalar que durante los ochenta surge un amplio sector “excluido” de todo beneficio del funcionamiento del sistema (el desempleo abierto llegó al 30%), contrapuesto a otro “integrado”, sea en forma privilegiada o deteriorada, a través, por ejemplo, de la permanencia en empleos estables con remuneraciones de mercado. Es decir, se acrecentó la heterogeneidad de los sectores sociales entre sí y al interior de cada sector (Ffrench Davis, 2004). Por otro lado, la mantención de una alta tasa de desempleo redundó en una virtual paralización de la acción obrera independiente, por temor a la pérdida de la fuente de trabajo y en el desarrollo, entre los cesantes, de múltiples estrategias de sobrevivencia que pasaron a ocupar un lugar central en su accionar (Campero y Valenzuela, 1981).

Otro conjunto de efectos del período fue el cierre de los espacios de participación y de articulación de identidades sociales. A través de las reformas legales y el ejercicio de la represión, se promovió la atomización de las organizaciones sociales populares; la privatización de las esferas del conflicto social a través de reformas privatizadoras en salud, previsión, educación y legislación laboral; o, simplemente el control

gubernamental directo o indirecto (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros de Alumnos y Federaciones Estudiantiles, Centros de Padres, Municipios).

También el espacio político permaneció cerrado a toda actividad organizada y se quebraron las relaciones preexistentes entre la sociedad y el Estado. Desde el inicio el régimen prohibió la actividad de los partidos políticos tradicionales, persiguiendo y reprimiendo duramente sobre todo a los de izquierda. Por su parte los partidos de derecha se autodisolvieron, confiando su papel de representación a los militares y a los tecnócratas vinculados al gran empresariado que se hicieron cargo de los puestos públicos. Se clausuraron también las instancias propias de la democracia representativa generadas por elección directa y se incineraron los registros electorales (Díaz, 2006).

Al mismo tiempo se reformuló el rol económico y político del Estado, éste hizo abandono de sus funciones tradicionales para fortalecer una función eminentemente represiva, garante de una política económica antiintervencionista y que no reconocía como interlocutores a los grupos sociales afectados. Se estableció un fuerte control sobre la comunicación masiva excluyendo a los grupos no oficialistas. Lo propio se hizo con las universidades (Brunner y Barrios, 1987: 40 y ss.). Con todo esto se buscó suprimir la función de mediación que los partidos políticos -pero también las grandes organizaciones, los dirigentes, los comunicadores, los intelectuales- cumplían dentro del sistema democrático chileno. Si bien estos agentes subsistieron a pesar de la represión, no pudieron ya intermediar entre los grupos sociales y el Estado, como era tradicional en Chile en los cuarenta años precedentes.

En 1978 se dictó el Código Laboral que reestructuró el movimiento sindical, excluyendo a las organizaciones representativas autónomas y buscando la despolitización del sindicalismo (Campero y Valenzuela, 1981; Drake, 2003). También se establecieron políticas que afectaron negativamente al movimiento cooperativo, hasta su práctica desaparición, al menos en el medio urbano. En 1979 se dictó una ley que apuntaba a la división de las comunidades indígenas, por medio de la asignación individual de las tierras y la posibilidad de comprar y vender las tierras de propiedad comunitaria de los indígenas del sur, los mapuches. Las juntas de vecinos, organizaciones que agrupaban a los pobladores urbanos y rurales fueron intervenidas y sus dirigentes designados por los alcaldes y gobernadores, también designados por el gobierno (Oxhorn, 1995).

La década de los ochenta permitió al régimen militar institucionalizar su diseño político y profundizar sus reformas económicas y sociales. En 1980 Pinochet hizo aprobar una Constitución Política que rige hasta la fecha, la cual le permitió gobernar como Presidente de la República durante ocho años y llamar a plebiscito sucesorio en 1988 para dirimir la continuidad del régimen. En 1981 se comenzó una profunda estrategia de modernización económica y social en la cual se echaron las bases de las instituciones que rigen hasta hoy la vida nacional: se privatizó el sistema de pensiones, se transfirieron a los municipios los establecimientos de educación básica y media y los de salud primaria, se creó el sistema de instituciones privadas

de salud y el de la educación particular subvencionada (financiada por el Estado pero operada por el sector privado), entre otras reformas. A lo largo del decenio se completó la privatización de gran parte de las empresas públicas, con excepción del cobre, los puertos y los ferrocarriles (Cavallo *et al.*, 1997; Moulian, 1997; Ffrench Davis, 2004).

El régimen militar se articuló internamente de un modo particular: a pesar de que la Junta Militar estuvo compuesta por los jefes institucionales de las cuatro ramas (Ejército, Marina, Aviación y Carabineros) y Pinochet dirigió tanto el ejército como el gobierno, sólo algunos militares ejercieron como ministros o jefes superiores de servicios.⁷⁸ Muy pronto después del golpe militar ingresaron al aparato público grupos de tecnócratas que se mantuvieron por mucho tiempo en puestos de poder, principalmente en el área económica y social. Destacan aquí los llamados *Chicago Boys*, un grupo de economistas provenientes mayoritariamente de la Universidad Católica y postgraduados en la Universidad de Chicago, que mostró alta cohesión ideológica y gozó de gran autonomía durante gran parte del gobierno (Rosende, 2007).

Los Chicago Boys fueron responsables de la política económica de *shock* en 1975, el Plan Laboral de 1978, las reformas modernizadoras de comienzos de los ochenta y –luego de un interregno en el manejo de la crisis posterior a 1982– en la reactivación encabezada por el ministro de Hacienda Hernán Büchi. Implementaron de un modo radical las ideas privatizadoras de Milton Friedmann (inspiradas en Friedrich Von Hayek), que venían siendo elaboradas desde fines de los años sesenta.⁷⁹ En el área social se reclutó a un conjunto de jóvenes profesionales vinculados a corrientes religiosas conservadoras, quienes, bajo el liderazgo de Miguel Kast fueron los responsables de adaptar la política social a los requerimientos del modelo económico (Angell, 1999). El elenco de la conducción del régimen se completaba con los nuevos integrantes civiles provenientes del Movimiento Gremial de la Universidad Católica, jóvenes católicos tradicionalistas, discípulos de Jaime Guzmán, que ocuparon alcaldías y secretarías de la juventud, de los gremios y otros organismos

⁷⁸ Más presencia tuvieron los altos oficiales en intendencias y alcaldías, así como en las universidades como rectores-delegados, Es decir en todos aquellos lugares donde se quería “asegurar el orden”.

⁷⁹ El programa aplicado en 1975 estaba ya compilado en el volumen llamado *El Ladrillo* (Varios Autores, 1992) y fue presentado a Pinochet, quien lo adoptó sin que fuera su pensamiento económico ni el de los militares (Cavallo y otros, 1997). La conexión directa entre la elaboración intelectual y el programa político, queda documentada por Arturo Fontaine, es director del *El Mercurio*, directamente involucrado con el gobierno militar. Dice Fontaine: “antes del mediodía del miércoles 12 (de septiembre de 1973), los oficiales generales de las Fuerzas Armadas que ejercen responsabilidades de gobierno, tendrán el plan encima de sus escritorios” (Fontaine, 1988, citado por Boisier, 2000). Sobre la historia previa, originada en el convenio entre la Escuela de Economía de la Universidad Católica y la Escuela de Chicago firmado en 1957, ver Rosende (2007).

de proselitismo político estatal. De esos componentes saldrían los cuadros técnicos futuros de la derecha, así como la directiva de la Unión Democrática Independiente (UDI), el partido que ha proyectado la herencia política de Pinochet y el modelo económico (Silva, 1991; Valdés 1995; Montecinos, 1998).

Los grupos civiles mencionados gozaron de amplia autonomía por el férreo apoyo que les prestó Pinochet, la falta de oposición política y juego democrático y su alto nivel de capital cultural, cohesión interna y sentido de misión. Ello permitió al gobierno mantener una línea coherente durante largo tiempo y asegurarla más allá de las presiones sectoriales y gremiales que recibía, especialmente de sectores empresariales.

El golpe militar de 1973 destruyó no sólo la democracia sino que el modelo del Estado y su relación con los partidos y los actores sociales. El Estado se separó de la nación, fortaleciéndose su papel represivo frente a los sectores populares, sus expresiones partidarias, sindicales y gremiales, así como utilizando el terror y el disciplinamiento social generalizado hacia toda forma de organización y expresión de la sociedad civil.

Un cambio de gran importancia para la dinámica social fue la proscripción y represión hacia los partidos políticos democráticos. A ello se sumó la autodisolución del Partido Nacional y el Frente Nacionalista Patria y Libertad, principales referentes de la derecha que apoyó al golpe. En definitiva se canceló el espacio político partidario lo que se sumó al cierre del Congreso y la concentración del poder político e institucional en manos del gobierno militar.

Los partidos de la Unidad Popular fueron disueltos y perseguidos desde el primer momento, teniendo que recomponerse desde el exilio y con dificultad en la clandestinidad. Mientras tanto la DC que apoyó inicialmente al régimen militar, fue declarada “en receso” y tuvo medios para reproducir algunas de sus actividades (centros de estudio, la Iglesia Católica, algunos medios de comunicación). En 1980 Pinochet puso en vigor la nueva Constitución que sancionó para Chile un proceso de transición a un tipo de democracia protegida, algunos de cuyos rasgos duran hasta hoy: régimen presidencialista, estatuto semi autónomo para las fuerzas armadas, partidos con escasas facultades políticas y económicas en el Poder Legislativo, instituciones no democráticas con importantes atribuciones, como el Banco Central y el Tribunal Constitucional.

Los dirigentes intermedios o de base de partidos de la izquierda que se mantuvieron en Chile o que regresaron del exilio durante el régimen militar, se refugiaron en espacios protegidos por la Iglesia Católica, que adoptó una postura de defensa de los derechos humanos y protección de las víctimas del régimen. Esto permitió el desarrollo de una nueva relación entre la izquierda y la iglesia, sobre todo a través de sus militantes que tenían vínculos previos con ella, principalmente provenientes de los partidos escindidos de la DC en el período anterior. También participaron en este *espacio alternativo* las fracciones minoritarias de la DC que se opusieron al golpe desde el primer momento, a diferencia de su liderazgo institucional oficial. Con el

tiempo, por fuera de la Iglesia, algunos cuadros técnicos de de izquierda con presencia en el interior del país y, desde luego la DC que aún conservaba medios de prensa e institutos privados, se aglutinaron en centros de estudios y reflexión, que pasaron a engrosar las filas de las ONG creadas en Chile a partir de los años 80 (Brunner y Barrios, 1987; Taller de Cooperación al Desarrollo, 1990; Puryear, 1991).

A partir de 1983, se produjo una amplia movilización de los sectores afectados por la dictadura, bajo la forma de *protestas nacionales*. El antecedente inmediato de dichas movilizaciones fue una crisis económica, producto de la dependencia del modelo hacia las variables económicas externas. Se produjo la quiebra de empresas, la intervención estatal de la banca, el aumento del desempleo y el fin de la estabilidad cambiaria. De un régimen que se planteaba como “refundador” de la economía y de la sociedad, se transitó a uno que “administraba la crisis” (Garretón, 1985).

Durante tres años y medio se produjo la movilización reiterada de la sociedad civil emergente, en conflicto directo con el gobierno militar. La movilización desde 1983 a 1986 mostró tanto los efectos de la dictadura sobre la sociedad, como las capacidades existentes en la sociedad civil chilena, particularmente en su “fracción inferior”. Convocada por la Confederación de Trabajadores del Cobre, el núcleo más poderoso del sindicalismo nacional (empresas estatales), fue sustentada en realidad por la movilización de amplias masas urbanas: pobladores, estudiantes e, intermitentemente, sectores medios (Baño, 1985; Delamaza y Garcés, 1985; Delamaza, 1999).

A pesar de que la protesta fue organizada a través de una red de grupos contruidos pacientemente durante diez años por activistas políticos, defensores de los derechos humanos, agentes pastorales de las iglesias y mujeres incorporadas a la lucha por la subsistencia, en la práctica movilizó masivamente a los “no organizados”. Realizada luego de una década de propaganda contra la política y las propuestas democráticas, las protestas nacionales fueron directamente políticas, contra el régimen y bajo una consigna simple: ¡Democracia ahora! Fueron manifestaciones, periódicas y sin continuidad; principalmente pacíficas pero con duros enfrentamientos con la policía y ocasionalmente con actos de violencia, ya sea masiva (sobre todo de jóvenes) o realizados por grupos armados. Diferentes estrategias políticas intentaron conducir las, pero se trató sobre todo de un reencuentro de lo social y lo político en el marco de la acción expresiva, más que del despliegue de una estrategia (Baño, 1985; Delamaza y Garcés, 1985).⁸⁰

⁸⁰ Uno de los trabajos relevantes acerca del período de las protestas lo llevó a cabo Cathy Shneider (1989) sobre la protesta poblacional para su tesis doctoral en Cornell. La tesis de Schneider sugiere que la intensidad y combatividad de las protestas estuvo en directa relación con la presencia en las poblaciones de grupos de militantes activos, destacando entre ellos los del Partido Comunista. No otorga demasiada significación a los vínculos entre la militancia política y la red organizacional surgida desde la Iglesia, ni analiza el surgimiento de los propios militantes desde la organización social previa.

Pueden señalarse dos consecuencias de importancia de ese período de movilizaciones: en primer lugar se abrió un espacio para la aparición de actores políticos públicos. Ellos buscaron hacerse cargo de la exigencia de cambio y representarla ante el Estado, pero sin que existiera un espacio político donde hacerlo. En segundo lugar, la protesta favoreció la reconstitución de la sociedad civil, que se expresaba pública y directamente en la lucha contra el régimen. Estas dos lógicas, implícitas en la protesta, no se combinaron fácilmente y, de hecho, tenían objetivos diferentes. Así, mientras una buscaba construir un espacio político donde negociar la transición, la otra reforzaba la organización de los actores sociales cuyo carácter político era débil, pues su acción de transformación tendía a ser efímera o porque respondían a intereses particulares que no tenían una traducción directa en el plano político. La protesta nacional era efectiva social y políticamente sólo en la medida que lograba armonizar esos polos en tensión: ni la sociedad civil tenía suficiente capacidad de auto-organización y auto-convocatoria en las condiciones existentes, ni la política podía ser efectivamente transformadora sin apoyarse en la movilización civil (Delamaza y Garcés, 1985).

La movilización de protesta y en pro de una ruptura democrática declinó a partir de fines de 1986, pues no logró el fin del régimen militar, ni su apertura política, y fue abandonada como estrategia por importantes sectores políticos, que manifestaron su temor ante la envergadura de la movilización popular y la dificultad de controlarla.⁸¹ A mediados de 1988 se volvió a vivir una masiva movilización social, pero esta vez canalizada en la participación electoral en un plebiscito convocado por Pinochet y contemplado en la Constitución Política de 1980 para decidir la continuidad del régimen. La unidad de la oposición (con la excepción del Partido Comunista), junto a la masividad del apoyo obtenido, posibilitó la derrota de Pinochet y abrió paso a la realización de elecciones democráticas en diciembre de 1989 (Otano, 1995; Cavallo y otros, 1997).⁸²

Se ha destacado la importancia del componente político de la sociedad civil movilizada contra el régimen durante mediados de los años ochenta (Schneider, 1989; Oxhorn, 1995; Taylor, 1996). Ello no es de extrañar teniendo en cuenta la tradición previa de vinculación entre sociedad civil y política. Como lo expresa Lucy Taylor, "This was a form of civil society in which the community appeared to unite a broad political position, in which a global analysis of the political context and

⁸¹ También influyó en la desactivación de las protestas el descubrimiento de la internación de armas por parte del Partido Comunista, con el fin de apoyar una política de insurrección popular armada (Cavallo y otros, 1997).

⁸² Dicho plebiscito, incluido en las normas de la Constitución de 1980, preveía una ratificación del candidato propuesto por el gobierno (Pinochet) como presidente hasta 1997. Al resultar derrotado, continuó gobernando un año y medio más, período en el cual se negoció la transición posterior y se anticiparon o apresuraron las reformas que el gobierno militar quería proyectar a futuro. Entre ellas la Ley Orgánica Constitucional de Educación, la ley de partidos políticos, la ley electoral y la definición de las circunscripciones electorales, vigentes hasta hoy día (2009).

social requirements dominated and where the link between reality, practicalities and political thought was strong" (Taylor, 1996: 779). Sin embargo, los elementos de continuidad esconden las profundas transformaciones que ambos polos de la relación sufrieron durante el período militar. El caso más claro de esto es el del movimiento de pobladores urbanos, que, en términos de movilización, aparecía como "the most influential of these movements" (Taylor, 1996: 779). Sin embargo, como lo reconoce la propia Taylor, esa fortaleza fue más aparente que real y no le permitió proyectarse en el espacio político que su propia movilización contribuyó a crear. Especialmente cuando las reglas del juego político que surgieron, lo limitaron al espacio institucional, mediado exclusivamente por los renacientes partidos políticos y negociado para dar espacio a los sectores que apoyaban a Pinochet.

La reconstrucción de la sociedad civil después de 1973 estuvo marcada por el hecho de que se realizó al margen de la legalidad y bajo una fuerte represión. Por lo tanto se tradujo en pequeños espacios organizativos, su expresión pública fue débil y tendió a reunir a ciertos sectores ciudadanos, mientras la gran mayoría permaneció desarticulada y sin voz propia al menos durante diez años. La Iglesia Católica y otras iglesias cristianas asumieron la defensa de los derechos humanos y ampararon a los sectores afectados por la política imperante en la época. A mediados de los setenta surgieron las Agrupaciones de Familiares de víctimas de la represión, existentes hasta hoy. También las manifestaciones artísticas y el trabajo comunitario en los barrios populares fueron espacios de reencuentro de los actores políticos impedidos de incorporarse al Estado con nuevos dirigentes sociales en busca de solución a sus problemas. Se constituyeron así nuevos espacios de sociabilidad, siempre enmarcados y hostigados por la prohibición gubernamental y por lo tanto orientados hacia la resistencia al poder en nombre de la identidad cultural, el proyecto de recuperación democrática y la vivencia de la solidaridad.

Otro factor clave fue el apoyo de la cooperación internacional que fluyó de diferentes países en apoyo a la lucha democrática en Chile. Esto permitió desarrollar un conjunto de organizaciones de nuevo tipo: las ONG, al comienzo ligadas a la iglesia y a los derechos humanos y luego, en los ochenta, autónomas y cubriendo un amplio espectro de desarrollo social; organizaciones económicas populares, para enfrentar la sobrevivencia y el desempleo. Estas llegaron a ser más de tres mil a comienzos de los noventa, para luego declinar rápidamente. También surgieron centros académicos independientes; nuevos sindicatos, permitidos desde 1978; amplia participación de mujeres en diverso tipo de organizaciones y grupos: ollas comunes, comedores solidarios, talleres laborales, grupos de salud, comunidades cristianas, comités sin casa, grupos feministas, etc.; grupos ambientalistas; organizaciones culturales indígenas; grupos juveniles y culturales; etc. (Brunner y Barrios, 1987; Taller de Cooperación al Desarrollo, 1990; Puryear, 1991; Loveman, 1994; Delamaza, 1999).

Muchas de estas organizaciones estuvieron vinculadas activamente a la lucha contra la dictadura, aunque de muy distintas formas. Muchas veces la dirigencia

de las organizaciones y grupos poseía vínculos políticos mientras la base social se movilizaba en función de intereses muy específicos o de convocatorias de reorganización social o afirmación cultural. Lo distintivo era, sin embargo, que en ese movimiento se recreaba tanto la propia sociedad reprimida y fragmentada, como las nuevas propuestas políticas que se proyectarían al espacio público en las condiciones de transición negociada. En 1986 se organizó la Asamblea de la Civilidad, una concertación sociopolítica de las principales representaciones sociales de la época: colegios profesionales, agrupaciones sindicales, estudiantiles y de derechos humanos. (Loveman, 1994; Otano, 1995).

Como se puede apreciar de lo expuesto, la sociedad civil organizada bajo el régimen militar heredó algunas de las características de la relación previa con los partidos políticos. Aunque estos, como estructuras orgánicas, tenían mucho menor peso que en el pasado y no contaban con espacio institucional para actuar, sin embargo operaban como referentes y orientación para la sociedad civil. Adicionalmente debe considerarse que la sociedad civil en la época se organizaba principalmente contra el régimen, lo que le brindaba de suyo un carácter político, de tal modo que el activismo y la discusión política, así como la elaboración de proyectos y propuestas alternativas fueron un componente de la actividad de la sociedad civil (Taylor, 1996: 779). La sobrepolitización de la sociedad civil organizada de la segunda mitad de los ochenta, ocultó en parte la transformación interna que ésta estaba experimentando. De una parte la hegemonía creciente del gran capital privado que se comenzaba a proyectar mas allá del régimen militar. Por la otra, la extrema fragmentación de los sectores sociales, menos vinculados al Estado, menos organizados en sindicatos y con los puentes cortados con los antiguos liderazgos de la sociedad chilena. Estos sectores estaban listos para comenzar a participar en el nuevo escenario que había sido creado para ellos, lo que comenzó a ocurrir a partir de 1987, con la reactivación económica, el repunte del empleo y la aceptación política del marco constitucional impuesto por Pinochet.

2.5 Una transición política estable y de baja intensidad

Tras la restauración democrática en 1990 se modificó una vez más la situación de la sociedad civil, siendo determinada globalmente por las condiciones políticas de la transición y las profundas transformaciones socioeconómicas que se originaron en los años ochenta y se aceleraron durante este decenio. La sociedad civil ha tendido a autonomizarse parcialmente del Estado, a diversificarse internamente y ha profundizado su fragmentación originada en la esfera socioeconómica.

El rasgo distintivo y original de la transición chilena lo constituyó el realizarse dentro de los marcos establecidos previamente por la dictadura, lo que permitió a las fuerzas que la apoyaban conservar una gran influencia y poder, tanto en la esfera económica como en la política y cultural. De tal manera, la transformación principal

fue la restauración de los procesos institucionales democráticos –aunque con limitaciones–, el ingreso de una nueva elite política a la administración del Estado y la posterior dinamización de las políticas públicas, especialmente en el área social. Por estas razones es que el nuevo sistema político –una democracia incompleta– pierde su capacidad de interpretación y canalización de las demandas de la sociedad civil, consolidándose la ruptura de la matriz sociopolítica prevaleciente en el pasado.

El proceso político se había radicalizado a partir de 1983, con el ciclo de protestas nacionales masivas. Sin embargo, la salida democrática no se produjo por medio de una ruptura institucional, ni se tradujo en una reforma económica de significación. Al contrario, la estrategia política se basó en derrotar a Pinochet en el plebiscito que él mismo convocó y negociar posteriormente con sus representantes. Como el ordenamiento constitucional incluía un conjunto de resguardos institucionales para el orden establecido durante el régimen militar, las propuestas de cambio se vieron sometidas a diversos límites. Asimismo la estrategia económica mantuvo el modelo de apertura al exterior con hegemonía del gran capital. Así, la expectativa mantenida por un sector importante de la oposición chilena en orden a producir una amplia participación popular no se realizó con posterioridad a 1990, limitándose un protagonismo de las elites políticas y económicas que negociaron los términos de la transición (con participación de las fuerzas armadas). Se desactivó el movimiento social opositor y no se reemplazó con formas participativas de nuevo tipo. La situación inédita planteada por el plebiscito de 1988, donde la oposición derrotó a Pinochet dentro de los marcos de la transición diseñada por éste, impidió su continuidad a cargo del gobierno, pero no la de su marco constitucional y legal. Tampoco el resultado adverso aceleró los plazos de la transición, por lo que el gobierno saliente dispuso de un año y medio para aprobar diversas leyes, diseñar el espacio político electoral, consolidar la privatización de empresas, etc. (Otano, 1995; Boeninger; 1997).

Durante la transición chilena se dio la paradoja de que la sociedad civil mostró grados relativamente altos de movilización durante el período militar y luego sufrió una importante desactivación, que dio paso a un fenómeno que ha sido denominado como de desencanto y desafección de la política democrática (Silva, 2004; Posner, 2003), así como también se ha observado una progresiva despolitización de esta sociedad civil, tradicionalmente asociada a los actores políticos (Silva, 2004; Tedesco, 2004). Es importante considerar que la fuerza relativa de la sociedad civil durante el régimen militar puede haber sido sobrevalorada en cuanto a su autonomía o su grado interno de articulación. Lo concreto es que cambió sustancialmente al modificarse el escenario político. Retomaremos este aspecto en el acápite 2.6.

El fin de la dictadura planteó simultáneamente la redemocratización institucional y la necesidad de reconstruir los lazos entre Estado y sociedad sobre nuevas bases, luego de la prolongada transformación realizada. Diversos factores influyeron para que sólo se abordara parcialmente la primera tarea, posponiéndose la segunda. Entre ellos la negociación política que sustituyó a la ruptura institucional

y la transformación económica que a fines de los años ochenta estaba teniendo resultados de crecimiento económico. Como no hubo ruptura institucional, el marco legal posterior a los años noventa se inscribió dentro del orden constitucional de 1980 y tuvo diversos límites producto de la presión militar, que le otorgaron al bloque proclive al régimen militar una suerte de “poder de veto” sobre la acción estatal (Moulian, 1997).⁸³

La Constitución de 1980 fue reformada parcialmente durante 1989, en un plebiscito consensuado entre el gobierno saliente y la oposición de la época. En éste se disminuyó el período presidencial de ocho a seis años (cuatro para el primer gobierno de transición), se aumentaron los cupos parlamentarios y se derogó un artículo constitucional que impedía la formación de partidos de izquierda. Las reformas relativas a lo que se ha denominado como *enclaves autoritarios* no fueron incluidas.⁸⁴ Por ello se prolongaron durante los siguientes quince años disposiciones claramente antidemocráticas, como lo eran la composición parcialmente electa del Senado (que incluía senadores designados y vitalicios) y la inmovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, situaciones que duraron hasta marzo de 2006. En esa fecha asumió la primera legislatura totalmente electa y el ejecutivo recobró la facultad de remover a los jefes de las instituciones armadas.

A pesar de las reformas que han sido acordadas con la oposición de derecha, subsisten otras disposiciones que limitan severamente la posibilidad de transformar la Constitución. Las principales de ellas son los altos porcentajes legislativos requeridos para hacerlo y el sistema electoral binominal, que permite a la derecha obtener prácticamente la mitad de la representación parlamentaria, habiendo obtenido sólo entre un tercio y un 40% de la votación. Más allá de ello, el binominalismo ha transformado el panorama político chileno en el sentido de estructurar dos coaliciones que se reparten la totalidad de los cargos de elección popular (e inciden en diversos otros nombramientos: jueces, embajadores, directores de Televisión Nacional, y miembros del Consejo de Seguridad Nacional, entre otros), dificultando la expresión de otros grupos. Recién a fines de 2007 se produjeron deserciones en la Concertación que podrían anunciar cambios en el sistema de partidos, aunque ello resulta difícil dado el privilegio que el binomi-

⁸³ Este poder de veto se expresó durante los tres primeros gobiernos concertacionistas tanto en el plano político institucional como fuera de él. En este último campo ello ocurrió a través de la acción de lo que un dirigente de la derecha liberal (Andrés Allamand) llamó los “poderes fácticos”, a saber, la cúpula del gran empresariado, la comandancia en jefe del ejército y el diario *El Mercurio*.

⁸⁴ Entre los enclaves autoritarios de la Constitución de 1980 se encontraban: la existencia de senadores designados y no electos; la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional con participación de las fuerzas armadas y capacidad de autoconvocatoria; la inamovilidad práctica de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, las facultades y composición del Tribunal Constitucional, entre otras.

nalismo otorga a las coaliciones grandes en términos electorales (Huneeus, 2008; Mardones, 2008).⁸⁵

El orden político chileno no sólo ha tenido limitaciones legales, sino que durante todo el decenio de los 90 debió soportar la presión militar, dada la permanencia de Pinochet en la comandancia en jefe del ejército. Esta situación experimentó un brusco cambio con la intervención de un elemento externo al diseño de la transición, como fue su detención y procesamiento en Londres en octubre de 1998. Tanto el gobierno como la oposición de derecha emprendieron activas gestiones para obtener su liberación y retorno a Chile. Ella se logró un año y medio después y, aunque Pinochet logró la impunidad judicial declarándose incapacitado mentalmente, debió resignar su condición de senador y retirarse de la escena política activa hasta su muerte en 2007.⁸⁶

La oposición de derecha no sólo se vio favorecida por la presión militar y las reglas del sistema político. También vio reforzado su *poder de veto* sobre la acción estatal, a través del control que ha mantenido sobre los medios masivos de comunicación, especialmente de la prensa escrita y la fuerte presencia en televisión. Existe prácticamente un duopolio de la prensa diaria, mientras han desaparecido todos los medios periodísticos constituidos por la oposición durante los años 80 (dos diarios, varias revistas semanales, medios audiovisuales de reportaje, entre otros). Los grupos económicos que controlan más del 90% de la circulación de diarios y revistas en el país son solamente dos: COPESA, de propiedad de empresarios ligados a la UDI, y *El Mercurio*, de propiedad de la familia Edwards, organizadores del golpe militar y fuerte sostén de su régimen, que ha comprado gran parte de los diarios regionales. Las radios han ido concentrándose en manos de unos pocos grupos empresariales, aunque mantiene mayor pluralismo. En la televisión sólo se modificó la situación de Televisión Nacional, que actualmente refleja en su directorio la composición de las fuerzas políticas dominantes de la transición y que en su administración no se diferencia mayormente de un canal comercial, pues debe autofinanciarse (Sunkel y Geoffroy, 2001). Los demás canales de televisión abierta están en manos de la Universidad Católica, el empresario conservador Ricardo Claro (recientemente fallecido) y el empresario y presidente de la república (2010 – 2014), el político de derecha Sebastián Piñera, respectivamente.

⁸⁵ En el Capítulo 5 hacemos referencias más detalladas a los cambios en la conformación y composición del campo político durante la etapa actual.

⁸⁶ Las gestiones políticas internacionales para traer de vuelta a Pinochet se realizaron en nombre del *pacto de la transición*, garante de la gobernabilidad, que implícitamente incluía inmunidad para el general. Sin embargo, a diferencia de casos como el español, en Chile no tuvo lugar ningún tipo de pacto formal entre las fuerzas políticas, sino solamente una negociación reservada entre la conducción política de la coalición ganadora en el plebiscito y las Fuerzas Armadas aún en el poder. Así, las cláusulas del *pacto* sólo se revelaban de manera fáctica ante una transgresión reconocida como tal por las fuerzas políticas dominantes en el país.

Los partidos políticos volvieron a emerger con pocas transformaciones en la transición, pero ya no contaban con las condiciones institucionales y políticas para la intermediación que era tradicional en Chile durante los cuarenta años precedentes (Fuentes, 1999; Siavelis, 1999). En el nuevo espacio político, además, los partidos estaban relativamente aislados, pues ni las universidades, ni los sindicatos, ni los medios de comunicación, ni siquiera la Iglesia, recuperaron el papel que previamente habían tenido.

Pero además de los fenómenos políticos, también es importante consignar el hecho de que en el terreno económico la transición se realizó mientras el país vivía una reactivación, continua desde 1985. Ello llevó a los responsables de la política económica de los gobiernos democráticos a formular una estrategia basada en la mantención del modelo económico de apertura al exterior y predominio del gran capital financiero y multinacional, adicionándole sin embargo una fuerte reactivación de la política social. A esta combinación la hemos llamado el “neoliberalismo bien temperado”, es decir una economía de fundamento neoliberal pero que produce resultados de crecimiento económico sostenido y va acompañada de importantes medidas de política social (Delamaza, 1995).⁸⁷ Por último, también en 1989 se produjo el fin del campo socialista, intensificándose tanto la globalización capitalista como la crisis de las alternativas políticas de izquierda, lo que también avaló los rasgos de continuidad de la transición chilena respecto de período anterior.

Si bien la transición fue producto de una convergencia entre sociedad civil y actores políticos, que destruyeron la gobernabilidad dictatorial y legitimaron el cambio, el proceso mismo condujo al predominio de una gobernabilidad entendida crecientemente como estabilidad, lo que De la Cuadra (2006) llamó *hipergobernabilidad*. Asegurar la estabilidad se convirtió en el objetivo primordial de la alianza gobernante en diálogo con los *poderes fácticos* (económicos, militares y comunicacionales) y la estructura de poder institucional heredados del régimen anterior.⁸⁸ Por ello la enorme movilización de reencuentro social que se había producido en nombre de una meta explícitamente política como la recuperación de la democracia, terminó,

⁸⁷ Esta situación establece importantes diferencias entre Chile y otros países, donde se ha aplicado el mismo tipo de reformas. El paquete de reformas se aplicó de manera más radical y consistente bajo el dominio militar y, por lo tanto, con poca resistencia. Y la nueva democracia no modificó las bases de ese régimen económico y de relaciones sociales. Al contrario, la mejoría en los niveles de ingreso, permitió que las personas comenzaran a participar de modo masivo en este nuevo régimen recién a partir de los años noventa. Al mismo tiempo, las políticas sociales, moderaban en parte algunos de los rasgos más duros del modelo neoliberal implementado.

⁸⁸ Para una interpretación que no incorpora las condiciones específicas que limitaron la transición chilena y que considera que la estabilidad, los logros económicos y sociales del gobierno y la tradición chilena vuelven innecesario e “inapropiado” establecer mecanismos de participación a nivel nacional, ver Cleuren (2007)

de acuerdo con la gráfica expresión de un periodista, “en un *coitus interruptus*, en el inicio de una ausencia civil” (Otano, 1995: 69).⁸⁹

Los fundamentos de legitimidad política de la redemocratización, ayudan a entender la dinámica de la sociedad civil que se ha verificado durante este período. Históricamente, podemos identificar en Chile dos fuentes importantes de legitimidad de la acción política: la democrático-institucional y la nacional-popular. La primera constituyó el mito de la democracia chilena antes de 1973: el *Estado en forma* organizado por Diego Portales en 1833, la continuidad institucional de la democracia y la progresiva ampliación del espacio estatal. Esta se expresaba, principalmente, en la fuerza y gran representatividad de los partidos políticos, “el Estado de la clase política civil” en palabras del historiador Gabriel Salazar. El mismo Salazar, ha señalado que se trató de una legitimidad procedimental, más que de una adhesión sustantiva de los actores políticos a los valores democráticos. Sin embargo permitió mantener, por cuarenta años un sutil equilibrio entre la representación de intereses corporativos muy diversos y la adhesión a un sistema político que daba espacio a los actores más organizados, legitimando al mismo tiempo la exclusión de los menos organizados. La cara oculta de este sistema político eran, justamente, esas importantes exclusiones y la tendencia de cuestionamientos hacia los partidos políticos y la adhesión a un presidencialismo de cariz caudillista, que también existió de manera importante desde los años cincuenta.

La reconstrucción del sistema de partidos después de las protestas de 1983, se realizó completamente de acuerdo con la tradición democrático-institucional, ya que se otorgó la prioridad a la formación del sistema político. En otros términos, “la identificación entre democracia y sistema político llega aquí a su máxima expresión” (Valenzuela, 1993: 119). Sólo que esta reconstrucción política e institucional estuvo desprovista de la eficacia histórica que tuvo en la etapa anterior, por los efectos de

⁸⁹ Ton Salman, que estudió los procesos de Chile bajo Pinochet y Nicaragua sandinista, se pregunta por qué las organizaciones populares “de nuevo tipo” que animaron la movilización no fueron capaces de oponerse eficazmente a la reducción del proceso político a su dimensión institucional. La explicación que intenta remite a que los cambios en la cultura política chilena operados en los espacios poblacionales durante los años ochenta, se expresan más en el campo sociocultural que en el político, debido a la “lentitud o la temporalidad de los cambios” en que participan los sujetos (Salman, 1998: 101). No nos parecen comparables los procesos chileno de resistencia y nicaragüense de cambio revolucionario, en relación al potencial de cambio de los sujetos. Adicionalmente, la consideración de los factores culturales no puede omitir un análisis de la debilidad objetiva en que los sujetos concretos que se analiza -en este caso los pobladores- estaban al momento de la transición chilena. La antropóloga Julia Paley, que investigó los grupos de salud de la zona sur de Santiago a comienzos de los noventa, otorga una importante responsabilidad a los intelectuales que animaron las luchas durante los años ochenta y luego “abandonaron” a los pobladores para vincularse principalmente con el gobierno. De hecho dedica un capítulo a las nuevas formas de legitimación del conocimiento y lo inicia con el registro de una conversación con un sociólogo chileno que siguió esa trayectoria (Paley, 2001: 182 y ss.).

la reestructuración económica, la reducción del papel del Estado y el corto alcance de las reformas institucionales negociadas con las fuerzas armadas. La compleja trama de lazos entre instituciones políticas y sociedad fue cortada por la acción dictatorial y no se reconstituyó apropiadamente. Ello resultó en un desplazamiento del componente aquí llamado nacional-popular, que se despolitiza -ya que no se enmarca en la lógica de la transición- y se expresa mucho más como una defensa primaria de la identidad y comunidad popular.

De hecho el proceso de conformación del nuevo sistema político no fue fácil ni sin resistencia, pues alteraba tanto la tradición previa a 1973 como la experiencia reciente de la movilización popular. Como lo expresa el sociólogo Eduardo Valenzuela, dicho proceso “tuvo que abrirse paso en medio de una experiencia política radicalmente diferente, que llamaremos técnicamente ‘populista’”. Lo específico del *populismo* en los términos de Valenzuela, es precisamente el intento de hacer política a partir del “rescate del potencial de historicidad de los excluidos” y “el recurso a una teoría del sujeto definido como sujeto histórico” (*ibíd.*: 119 – 120). Las palabras de uno de los actores políticos de la transición, haciendo el balance del período, aluden precisamente a la necesidad de cambiar lo que también denomina *populismo*. Señala Edgardo Boeninger:

“el fin de la movilización social, marcada por el fracaso del intento populista de la ‘Demanda de Chile’ formulada por la Asamblea de la Civilidad (1986), radicó definitivamente en los partidos la conducción de la oposición. Las organizaciones sociales reconocieron la primacía de lo político, pasando a apoyar la nueva estrategia político-electoral de naturaleza eminentemente conciliadora en el plano social” (Boeninger, 1997: 370).

Durante la transición se pusieron nuevamente en tensión las fuentes de legitimidad de la acción política: en los 80 había brotado desde la experiencia populista hacia la democratización, y en los 90 produjo una democracia incompleta, limitando incluso las posibilidades de la política democrático-institucional que la administró.⁹⁰ Las consecuencias de lo anterior han sido la escasa participación social que caracteriza a la democracia chilena y sus dificultades para auto-transformarse y completarse aún transcurridos casi dos decenios desde su inicio formal. Al mismo

⁹⁰ La importancia de la escisión producida entre sistema político y experiencia social -incluyendo la experiencia de los propios militantes políticos populares, que estudió Cathy Schneider- radica en que la legitimidad del populismo puede ser interpretada como un *exceso* del principio democrático en América Latina. Ello lleva a ver el desafío de la democracia latinoamericana en los siguientes términos: “de lo que se trata es, asumiendo los mecanismos políticos propios del juego democrático, de extremar las consecuencias de lo que sus reglas de juego posibilitan; de constituir al ‘pueblo’ en actor a través de la participación política y no limitarse tan sólo a una mera representación institucional” (Martucelli y Svampa, 2003: 238). Precisamente aquello que no ocurrió en el caso chileno.

tiempo que sobrevive la concentración de poder en los grupos que heredaron una posición privilegiada de la acción del gobierno militar.⁹¹

2.6 Una sociedad civil fragmentada que se aleja de la política

Mirado el proceso desde el punto de vista de la sociedad civil, vemos que ésta gana en autonomía, en el sentido que cuenta con menos vínculos con la política. Pero no por ello logra remontar su fragmentación interna y la debilidad de sus expresiones organizadas, como veremos en el capítulo siguiente. Habiendo “apostado a la política”, como ha sido la tradición chilena, no logró constituir por sí misma sus propios proyectos sociales.

Mirada desde el ángulo de lo que puede denominarse compromiso cívico, es decir, la actitud de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas, el proceso político de la transición ha producido un creciente fenómeno de desafiliación política, especialmente entre los jóvenes y con relación a la institución parlamentaria, en la opinión negativa sobre las instituciones políticas representativas, y en una caída general de la adhesión a la democracia en las encuestas realizadas. El padrón electoral ha ido envejeciendo, dada la pequeña proporción de jóvenes que se inscriben en los registros electorales, aún teniendo derecho a ello (después de los 18 años) (Luna y Seligsson, 2007; Briceño et al., 2009; Saldaña, 2009). En 2008, sólo el 62% de los adultos está inscrito para votar, y los menores de 30 años representan sólo el 6,7% de ese universo. En términos de participación electoral, esta ha ido disminuyendo sistemáticamente a lo largo del período, ubicándose en términos comparativos como el séptimo país con menor participación declarada en elecciones presidenciales en una muestra de 17 países en América Latina (Luna y Seligson, 2007: 132).

Las encuestas de opinión (Tabla N° 2) que se realizan periódicamente en el país muestran una tendencia permanente al descrédito de los partidos políticos y el Parlamento, los que figuran con los menores niveles de aceptación y los mayores de rechazo.⁹²

⁹¹ El destino de los grupos que sostuvieron el golpe y régimen militar ha sido diversa entre sí. Los militares han sido desplazados del poder político luego de la detención de Pinochet y una importante proporción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos durante el período han sido llevados a la justicia y condenados (Lira, 2009). Véanse elementos comparativos con la situación de Argentina y Sudáfrica en Verbitsky (2009). En el campo de los civiles no ha habido un proceso similar, manteniendo un gran número de ellos importantes cuotas de poder político, económico, académico y comunicacional.

⁹² De acuerdo a los datos del estudio de cultura política de la democracia en Chile, en 2006, el nivel de confianza en los partidos políticos llegó al 39,6%, mientras la Corte Suprema al 48,6% y el Parlamento al 51%, constituyéndose en las tres instituciones que menor confianza suscitaban en la población encuestada (Luna y Seligson, 2007: 47).

Tabla N° 2
Confianza en los Partidos Políticos en América Latina (Porcentaje)

	1996-1997	2001-2002	2003-2004
Chile	31,1	17,3	16,6
País con mayor confianza	Uruguay 38,1	Uruguay 33,0	Uruguay 23,9
País con menor confianza	Colombia 16,1 Venezuela 16,1	Ecuador 7,9	Ecuador 5,4
Promedio 18 países	24,5	16,5	14,2

Fuente: Latinobarómetro en Welp (2009: 30).

De acuerdo al Latinobarómetro Chile pasó de ser uno de los países de mayor confianza en los partidos políticos a estar apenas por sobre el promedio de América Latina, en un contexto general de baja de confianza en estas instituciones en la región. Por otra parte, a pesar de la estabilidad del sistema de partidos, sólo un cuarto de los chilenos expresa simpatía por algún partido, de los cuales un 8% lo hace por partidos que carecen de representación parlamentaria. Dicho de otro modo cerca del 20% de los chilenos adhiere a alguno de los seis partidos que controlan el parlamento y el poder político (*ibíd.*, 150). Sólo se compara su situación con la de los tribunales de justicia, también poseedores de una muy baja apreciación de la población. Este dato se complementa con la opinión sobre el sistema democrático en sí mismo, que ha ido perdiendo adhesión a lo largo de la transición, ubicándose sustancialmente más abajo que en los países de larga tradición democrática con los que suele compararse (Uruguay y Costa Rica) (PNUD, 2004; Luna y Seligson, 2007).⁹³

Sobre los fenómenos anteriores se han intentado diversas explicaciones. Algunas apuntan a una cierta tendencia general de la sociedad contemporánea, que se expresaría en la pérdida de centralidad de la política, al menos en las etapas donde no está manifiesta una crisis de la sociedad (Brunner, 1998; Tironi, 2003) Por otra

⁹³ “Mientras que en Costa Rica (la democracia más estable de los países estudiados) un 87,7% de los encuestados sostiene que dicha forma de gobierno ‘es siempre preferible a otro régimen político’, en Chile un porcentaje significativamente menor (aunque también mayoritario) se encuentra de acuerdo con esa afirmación”. De hecho este apoyo llegaba en 2006 al 70,5%. Por otra parte “la comparación con Costa Rica también pone en evidencia que un 20% menos de chilenos posee actitudes ‘favorables’ respecto a una democracia estable” (Luna y Seligson, 2007: 63). De acuerdo a los datos del PNUD, este acuerdo y preferencia por la democracia pasó de 64% en 1989 a un 50% en 2004 (sólo 45% en 1999). Por el contrario la indiferencia entre democracia y régimen autoritario había pasado de 21% a 31% ya en 1999, lo que se mantenía en 2004 (PNUD, 2004b: 254).

parte los científicos políticos han criticado diversos aspectos de la mecánica electoral existente. Entre ellos la obligatoriedad del voto, unida al carácter voluntario de la inscripción en los registros electorales; la falta de coincidencia entre elecciones presidenciales y parlamentarias hasta 2006; la falta de atribuciones suficientes del parlamento; el sistema binominal; y la falta de financiamiento de la política, entre otros (Navia, 2009; Campos, 2009).

Desde el punto de vista de la estructuración de movimientos sociales y políticos, se aprecia una fuerte crisis de las instituciones tradicionalmente intermediadoras de los intereses sociales. Al parecer la función de intermediar y agregar intereses ya no es cumplida adecuadamente por los partidos políticos, quienes a la vez se han separado de las organizaciones sociales tradicionales. Estas por su parte también han perdido parte de su función intermediadora. En el caso del sindicalismo, por ejemplo, éste ha disminuido su peso social, mantiene vínculos conflictivos con los grupos políticos y su pauta de acción lo asemeja más a un grupo de interés limitado que a un movimiento social con proyecciones amplias. En cierto modo Chile avanza hacia un modelo de sociedad pluralista donde estas funciones ya no serán monopolio de la política. Pero también se trata de que no se haya diseñado una institucionalidad capaz de contener las nuevas demandas por participación y proyectarlas hacia la acción política.

Pero el ocaso de los movimientos sociales y la desarticulación social, son también expresiones de la transformación socioeconómica, que es el marco estructural de la transición política. De un período de ajuste en el que se implantó un modelo neoliberal excluyente y concentrador, se transitó a un período de crecimiento sustentado en el mismo modelo, al que se adicionó la acción social del Estado encaminada a paliar las consecuencias más agudas de la operación del modelo. El crecimiento se ha traducido en un aumento sostenido de los ingresos de las personas (salarios medios, salario mínimo y prestaciones sociales) y, más intensamente, de su capacidad de consumo (apoyada también en el aumento de las horas de trabajo y en el endeudamiento). Durante casi dos décadas se ha mantenido el dinamismo de un modelo que aumenta la disponibilidad global de recursos pero crea oportunidades inequitativas y profundiza la desintegración social. Desarrollamos este aspecto en el acápite siguiente.

En general la desarticulación social no se ha convertido en movilizaciones colectivas, ni en demandas políticas, sino que se ha expresado principalmente como temor e inseguridad, desafiliación política y debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. Es decir ha habido un cambio en las bases mismas de la sociabilidad, marcada por la retracción a los espacios privados e íntimos, la desconfianza hacia “los otros” y la falta de proyectos compartidos. El Informe de Desarrollo Humano en Chile de 1998 enfatizaba en el deterioro del vínculo social. Mientras los chilenos “no sólo reproducen, sino legitiman prácticamente el orden establecido”, al parecer ello no basta para “dar forma al ‘capital social’ necesario”. Los datos presentados por el PNUD muestran una sociabilidad débil en Chile. Se ha podido constatar un

alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, una creciente instrumentalización de las relaciones sociales e incluso cierto debilitamiento de la cohesión intergeneracional de la familia” (PNUD, 1998: 216). El Informe mencionado relaciona los procesos de modernización como se han vivido en el país, con la experiencia subjetiva que los acompaña, señalando su falta de articulación.

“la falta de complementariedad entre modernización y subjetividad, y las dificultades para asumirla socialmente, parecen ser las principales razones de la inseguridad objetiva y subjetiva en Chile. El Chile actual se caracteriza por un desacople de ambos procesos que, a falta de mediaciones, distorsiona tanto el despliegue de la subjetividad como la sustentabilidad de la modernización. Todo ello puede afectar, incluso, a la convivencia democrática” (*ibíd.*: 29).

Los antecedentes presentados permiten caracterizar el marco de desenvolvimiento de la sociedad civil chilena: mayores niveles de inclusión socioeconómica a través del consumo, pero mantención y profundización de inequidad social, debilitamiento de los mecanismos de integración interna de los grupos sociales e incertidumbre frente al futuro. Todo ello dentro de un esquema político que no estimula la participación y se vuelve crecientemente elitario.

Las condiciones de la transición chilena muestran la paradoja de una sociedad movilizadora en condiciones mucho más restrictivas, pero desmovilizada y despolitizada en el marco de la democracia (Silva, 2004). Al respecto es relevante remarcar algunas de las diferencias entre la situación chilena y la de otros países como Brasil y Argentina, que también experimentaron transiciones desde gobiernos militares a democracias. Paul Posner ha estudiado las diferencias con el caso brasileño, indicando que el legado del régimen fue diferente, logrando los militares chilenos una consolidación mucho mayor de las reformas que emprendieron. Señala Posner que “for ideological, political and pragmatic reasons, the Brazilian military left behind a legacy of state reform which was a far cry from the highly market-oriented model that the military rules bequeathed to their democratic counterparts in Chile” (Posner, 2003: 55). Comparados los países desde el punto de vista de su descentralización y los espacios que abren para la participación en los espacios locales, prácticamente se puede afirmar que son opuestos. Al menos su punto de partida, su institucionalidad y el arreglo político fueron muy diferentes. De tal manera que en Brasil la participación popular ha cumplido un rol efectivo de ensanchamiento de la oferta estatal hacia importantes sectores. Mientras que en Chile se desarrollaron políticas públicas focalizadas en sectores pobres, pero con una modalidad desde arriba. En términos de resultados, ambos países pueden exhibir resultados positivos, sin embargo los procesos difieren grandemente. Por ello Chile se muestra más débil en términos de democratización social, descentralización efectiva y *accountability*, mientras crece la legitimidad de la tecnocracia estatal que gestiona los programas sociales.

En cuanto al “desencanto” y despolitización que se evidencia en el caso chileno y que motivara un fuerte debate a fines de los años noventa (Tironi, 2003; Silva, 2004; Tedesco, 2004; Van der Ree, 2007), estos fenómenos no han dado lugar a una crisis de gobernabilidad. Hasta el momento han sido administrados a través de algunas reformas políticas, como la elección directa de alcaldes y, sobre todo, por medio de la profundización de las reformas sociales. Ellas han sido el sello de las últimas dos administraciones de la Concertación (gobiernos de Lagos y Bachelet) y, siguiendo el modelo establecido a comienzos de los noventa, han sido diseñadas y administradas desde arriba. En términos de popularidad electoral, tanto el presidente Lagos, como la presidenta Bachelet han logrado por esa vía terminar sus períodos con altísimos niveles de adhesión, cercanos al 70% en el primer caso y sobre 80% en el caso de Bachelet.⁹⁴ La modalidad “individualista de hacer política” (Silva, 2004) se va consolidando en ese contexto.

La situación descrita ha experimentado algunos cambios a partir de 2005 en adelante: en 2006 se producen las primeras manifestaciones masivas de descontento social (estudiantes secundarios) y al año siguiente emergen manifestaciones de un nuevo sindicalismo que organiza a la fracción de los trabajadores subcontratados, es decir el estamento laboral precario de los rubros exportadores (cobre, forestales, salmonicultura). Simultáneamente la política social se orienta hacia un sistema de protección social (salud, cuidado infantil, adultos mayores, reforma previsional) y se dictan medidas de mayor regulación laboral y de la actividad económica, sin poner en duda, sin embargo, las bases de sustentación sociales y económicas prevalecientes. Similar pauta de comportamiento estatal se aprecia en 2009, frente a la crisis económica mundial: el Estado pone a disposición los recursos ahorrados durante los “años de bonanza” previos para fortalecer la política de protección social, pero no interviene para modificar el sistema económico y productivo que genera importantes problemas sociales.

Por último, la reconfiguración de las elites políticas se desarrolló de modo consistente con el panorama descrito. Por una parte se constituye una elite transversal al gobierno y la oposición de derecha, cuyos roles no son los tradicionales a estos sectores, sino que comparten la administración del arreglo de poder y administran la relación y los vínculos con la elite económica. Esta por su parte no se hace representar en el campo político, actuando directamente en la negociación con el ejecutivo para el impulso de sus agendas. Las fuerzas sociales conducidas por los partidos oficialistas, a su vez, desarrollan una actividad que, luego de un primer período de acuerdos y negociación, tiene un fuerte cariz opositor. Un sector importante de los

⁹⁴ Una evolución de la aprobación de los mandatarios desde 1990 en la medición de la Encuesta CEP en El Mercurio 4-09-2009: <http://diario.elmercurio.com/2009/09/04/nacional/politica/noticias/16D9D541-084C-4985-A7AA-9F50799D0211.htm?id={16D9D541-084C-4985-A7AA-9F50799D0211}>, (consultado el 8 de septiembre 2009).

funcionarios gubernamentales provino del segmento superior de las organizaciones de la sociedad civil, como se muestra en el capítulo 5. Pero ellos también forman parte de la política gubernamental “autonomizada” de sus orígenes sociales, débilmente representativa y orientada según los requerimientos de los acuerdos y condiciones que dieron origen a la transición (Otano, 1995; Delamaza y Ochsenius, 2006).

2.7 La política social como principal innovación en el vínculo del Estado con la sociedad civil

Como se ha señalado previamente, en 1990 se obtiene la recuperación de las instituciones democráticas en el país, en el marco de una salida negociada entre las fuerzas armadas en el gobierno desde 1973 y los nuevos responsables de la administración del Estado. En el plano político, la Concertación de Partidos por la Democracia (centroizquierda), ha permanecido en el gobierno sin interrupción desde 1990. Su gestión se ha caracterizado por una continuidad de las principales políticas en el campo económico, orientadas a garantizar el equilibrio macroeconómico, el control de la inflación como meta prioritaria y la apertura externa de la economía sobre la base de la movilización del gran capital privado. A la par, en el área social, desde 1990 el Estado ha adoptado políticas activas, que se han expresado principalmente en una fuerte inversión en infraestructura social básica (educación, salud, vivienda) y de variados programas innovadores para atender a problemáticas sociales específicas. Ello ha sido acompañado por un lento, pero continuo movimiento tendiente a introducir reformas modernizadoras de tipo gerencial en la gestión pública que comprometen a todo el aparato del Estado, pero sustantivamente al sector justicia, educación y salud. A ellas se suma, en el último quinquenio una orientación hacia la construcción de un sistema de protección social. Es precisamente en el área social donde la Concertación ha intentado la mayor diferenciación frente a las políticas de los años ochenta.

2.7.1 Crecimiento económico y consecuencias sociales

Chile muestra 25 años de crecimiento económico casi ininterrumpido, a tasas superiores a las históricas anteriores al golpe militar y sin las fuertes recesiones del período militar. Entre 1987 y 1997 se produjo una rápida expansión económica (6 a 7% anual), para luego sufrir una importante detención y retomar tasas del 4% anual hasta la crisis de 2009. A pesar del aumento de ingresos que ello ha implicado, los resultados han sido muy desiguales en sus consecuencias sociales.⁹⁵ No se ha

⁹⁵ A modo de ejemplo señalemos que mientras la tasa promedio de crecimiento fue del 6,3% absoluto y 4,7% per cápita entre 1989 y 2000, el empleo creció sólo en un 1,7% (0,8% a partir del 94); a su vez la productividad creció a un 5,6% anual, mientras las remuneraciones reales sólo lo hicieron a un 3,6% en promedio. Elaboración propia a partir de cifras oficiales obtenidas de MIDEPLAN (2002).

obtenido mayor equidad, ni en la distribución de los ingresos ni en la distribución de las oportunidades.

En efecto, se ha producido un aumento de los ingresos producto de diversos factores. Entre ellos los resultados de la economía –duplicación del PIB en los primeros diez años-, unidos a la reactivación de las políticas públicas –aumento del gasto social en 160% en los primeros catorce años-, el aumento de las jornadas de trabajo y el sobre-endeudamiento de las familias.

Todo lo anterior ha provocado también una disminución paulatina de la pobreza, de acuerdo con las mediciones de ingreso y necesidades básicas. Estas cifras destacan a Chile dentro del panorama regional latinoamericano, en el cual la pobreza no disminuye en términos agregados. En 1990 un 38,6% de las personas recibían ingresos mensuales menores a la denominada *línea de la pobreza*. El año 2003 -luego de dos decenios de alto crecimiento económico- ese porcentaje era de 18,8%. Si bien el avance es significativo, representa más que nada una recuperación, pues el porcentaje es todavía superior al obtenido 30 años antes, en 1973, cuando alcanzaba a un 17% de los chilenos, a pesar de que le precedían dos décadas de débil crecimiento de la economía (2% anual). Sólo en 2006 se logró superar rebajar esa cifra al 13,7%. Aún así, se ha criticado la metodología de medición, ya que mantiene la misma base de referencia válida en 1986, a pesar de los enormes cambios ocurridos en la economía e ingresos del país.⁹⁶ Al mismo tiempo en el 2008 Chile ocupó el segundo lugar en América Latina en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (detrás de Barbados), mostrando el mayor avance en la materia durante los últimos años.

Con la distribución del ingreso y las oportunidades, sin embargo, se ha consolidado una tendencia que sitúa al país en rangos altos de inequidad en la distribución del ingreso en el continente, sólo superados por Brasil, Honduras y Colombia (CEPAL, 2004: 12). Por ello en el caso chileno es importante diferenciar con claridad la evolución de la pobreza con respecto a la de la desigualdad, campo en el cual no hay avances sino estancamiento. Ambas tendencias se han consolidado entre 1987 y la actualidad. El sostenido proceso de crecimiento económico ha estado basado en la expansión de las exportaciones (cobre, celulosa y madera, fruta y productos del mar), el crecimiento de los servicios y una creciente internacionalización. La sociedad presenta crecientes rasgos de desarticulación y una enorme desigualdad entre ricos y pobres. Para fines de los noventa se calculaba que los ciudadanos del decil de hogares más ricos recibía

⁹⁶ Un estudio reciente calcula que si se actualizara la “canasta básica” de bienes y servicios que se usa para determinar el número de “pobres” e “indigentes” con la Encuesta de Presupuesto Familiar de 2007, el porcentaje de pobres ascendería nuevamente a 29% (y no 13,7% como sostienen las cifras oficiales basadas en la “canasta” de 1986), mientras la “indigencia” alcanzaría un 6,2% (en vez del 3,2%). Es decir ha habido reducción de la pobreza, pero su magnitud y dinámica no es la que señalan las cifras oficiales, siendo necesaria una modificación en la forma de calcular (Larraín, 2008).

un ingreso 37 veces mayor que el de los ciudadanos más pobres, situación que prácticamente no ha cambiado (Meller, 1998; González, 2008).

El debilitamiento de la integración socioeconómica se manifiesta de un modo paradójico: mientras los mecanismos tradicionales de integración (la educación y el empleo) muestran una alta cobertura, su impacto en términos integrativos es cada vez menor, dada la tendencia a la precarización laboral, los bajos salarios y la falta de servicios sociales adecuados. Ello estuvo detrás de la primera gran movilización social en democracia: la de los estudiantes secundarios en 2006.

La incorporación de las mujeres al trabajo remunerado ha sido una tendencia en permanente crecimiento. Sin embargo, está marcada por los mismos rasgos ya anotados: fuertemente diferenciada en lo socioeconómico, entre los sectores pobres se realiza principalmente en empleos temporales, mal remunerados, asociados al subcontrato y a eslabones informales de la economía formal, como son el trabajo de temporera en la fruticultura de exportación y a destajo y a domicilio en la industria de la confección. Un déficit que ha comenzado a disminuir bajo el gobierno de Bachelet es la disponibilidad de cuidado infantil, al que se sindicó como una causa de la aún baja tasa de mujeres en el mercado de trabajo. Adicionalmente se verifican diferencias salariales importantes entre hombres y mujeres (Yáñez y Todaro, 1997; Caro y Cruz, 2005).⁹⁷ Estos mecanismos de exclusión laboral, que también afectan a los jóvenes, generan problemas no sólo de carácter económico sino también social al interior del ámbito familiar y comunal.

Por lo anterior es que los relevantes logros sociales de la transición no se han traducido en pautas de integración y participación social activa. El aumento del empleo se hace sobre bases precarias e inequitativas; la extensión de la oferta educativa y el aumento del gasto en salud no alteran la brecha de la inequidad en el acceso a servicios y la disminución de la pobreza coexiste con la mantención de las enormes desigualdades distributivas.

En el plano político, la paradoja del Estado chileno es que a pesar de tener estabilidad política y buenos indicadores de gestión pública, no ha logrado completar la transición democrática plena en los veinte años transcurridos desde el plebiscito del 88. En el campo social, a pesar de dedicar una enorme proporción de recursos al área social, no ha logrado corregir las desigualdades estructurales de la sociedad. Una razón importante es, probablemente, el hecho de que el Estado chileno es uno de los más pequeños del mundo, aún entre aquellos países donde predomina la llamada economía de mercado libre.⁹⁸

⁹⁷ En el año 2000 se estimaba la diferencia salarial en un 31,7%. http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/nov/prensa08/sal_muj.htm (consultado el 22 de mayo de 2009). En junio 2009 se calculó en \$ 464.418 el ingreso promedio de los trabajadores hombres contratados que cotizaron en el sistema provisional. El mismo ingreso de sus pares mujeres fue sólo de \$ 403.227 (El Mercurio, 11 de octubre de 2009: B9)

⁹⁸ De acuerdo a datos de la Heritage Foundation, entre las 14 economías más liberalizadas, en Chile el consumo del gobierno es el más bajo como porcentaje del PIB -8%-, en el gasto ocupa el

2.7.2 *La reactivación de las políticas públicas en el ámbito social como prioridad de la transición*

El cambio institucional de comienzos de los noventa no vino acompañado de un replanteamiento del modelo de desarrollo, pero sí de una reactivación de las políticas públicas, especialmente en el campo social. Durante el gobierno militar predominó la ideología anti-estatista y se debilitaron las funciones no represivas del Estado. Durante la transición, como orientación general, el Estado ha buscado asegurar la continuidad de la estrategia de inserción económica internacional con el consiguiente predominio de los intereses del gran capital en esa esfera. Hacia arriba el Estado se articula con los actores económicos internacionalizados y ello organiza la política exterior, así como la gestión de las finanzas y las políticas de desarrollo (minería, transporte, telecomunicaciones, agricultura, energía, etc.). Esta estrategia se ha visto ratificada y consolidada a futuro con la suscripción de gran cantidad de tratados comerciales y acuerdos internacionales. Sin embargo, hacia abajo, el vínculo es principalmente con los grupos sociales desfavorecidos, a través de la política social focalizada.

La reactivación de las políticas sociales, ha involucrado más los diseños programáticos que el marco legal y el diseño institucional que las organiza, donde persisten importantes rasgos de continuidad de las reformas impulsadas durante los '80 por los anti-estatistas, como veremos en el Capítulo 3.⁹⁹ En cuanto a los mecanismos tributarios, ellos se establecieron en los ochenta y permanecen con muy pocas modificaciones. La prioridad en el desarrollo del área social se ha expresado en el crecimiento constante del gasto social del sector público a partir de 1990 y la creación de nuevas instituciones y programas, mayoritariamente al interior un nuevo ministerio: el Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN.

Se ha impulsado también un proceso de descentralización de la inversión pública que modifica su modo de gestión, principalmente traspasando decisiones de gasto a las instancias regionales. Junto con la democratización político institucional, quizás el cambio en las políticas sociales pueda ser uno de los indicadores claves de lo que la transición democrática ha producido en el país, pues la reactivación y reformulación parcial de las políticas sociales las realiza un Estado privado de gran parte de sus funciones tradicionales, destinando más del 70% de su presupuesto al área social. De este modo en la relación del Estado con la ciudadanía las políticas sociales han sido consideradas el factor principal.

En la medida en que no planteó reorientaciones a la estrategia de desarrollo,

tercer lugar -24%- y en peso de las empresas estatales el cuarto lugar -2,94% del PIB (Arriagada, 2003).

⁹⁹ La orientación "programática" ha ido cediendo paso a un segundo ciclo de reformas institucionales en los últimos cinco años y en algunos sectores como justicia, salud y recientemente previsión social.

ni revisó las privatizaciones de las empresas públicas, la fórmula intentada por los gobiernos de la Concertación aseguró la gobernabilidad de la transición, obteniendo el compromiso de los actores hegemónicos que, aunque opositores políticos, se beneficiaban directamente de la política económica. Ello permitió al primer gobierno democrático (Patricio Aylwin, 1990–1994) obtener la aprobación parlamentaria de una reforma tributaria basada en el aumento de los impuestos indirectos, con la cual financiar el incremento del gasto social. También permitió controlar la eventual conflictividad social proveniente de la acumulación de demandas insatisfechas durante el extenso gobierno militar. Se evitó cualquier apelación a la movilización social para crear nuevas correlaciones de fuerza, con lo que si bien se aseguró la calma de la transición, se debilitaron las instancias de la política democrática y se dejó sin espacio relevante a la participación social (Boeninger, 1997).¹⁰⁰

En el segundo gobierno (Eduardo Frei, 1994–2000), la prioridad estuvo puesta simultáneamente en la modernización económica y la definición de un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. Se intentó una política “pro crecimiento”, esto es, favorable a la inversión extranjera y al desarrollo del sector financiero y exportador de la gran empresa, crecientemente transnacionalizado. A esa política se adicionó el diseño de un enfoque intersectorial que coordinara la oferta pública para abordar la llamada “extrema pobreza” (familias que no logran cubrir con su ingreso el valor promedio de una canasta básica de alimentos), intentando acentuar la focalización de las políticas sociales hacia las comunas que concentraban la población más pobre del país. El programa formulado fue de corta vida, aunque no fue evaluado en su impacto. Aparentemente favoreció una focalización de diversos programas –sobre todo de infraestructura social y obras públicas– en las comunas más pobres del país (Raczynski y Serrano, 2002).

El énfasis sectorial en la segunda mitad de la década fue el sector educación, donde se comenzó una costosa reforma tendiente a aumentar la cantidad de horas de clase en la educación básica y media, con la consecuente inversión en infraestructura para hacerlo posible. En relación con los sectores de pobreza, se privilegió la ejecución de tres programas: hacia mujeres jefas de hogar, hacia jóvenes desempleados y hacia asentamientos urbanos precarios (campamentos). Sólo este último (Programa Chile Barrio) se mantendría después del año 2000. A partir de 1997 el ritmo de crecimiento económico disminuyó, aumentó el desempleo y se comenzó a expresar políticamente el descontento.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000–2006) el énfasis se desplazó a las reformas modernizadoras del Estado y a la construcción de la llamada *agenda pro-crecimiento* acordada con el empresariado. La agenda sectorial priorizó el sector

¹⁰⁰ Un analista canadiense del primer período de transición concluía: “the overall structure of Chilean democracy is weighted against broad-reaching public participation, inclusion of citizens into governmental processes, as individuals or groups, and stakeholderism in public policymaking” (Bickford, 1997: 53).

salud y nuevas estrategias de focalización en pobreza, dados los magros resultados de la política anterior de subsidios orientada a la extrema pobreza. En este período se buscó incorporar una noción de derechos en la gestión de la política pública diseñando una agenda mínima de prestaciones sociales garantizada, canalizada a través del el Plan AUGÉ en salud (Plan Asistencial de Garantías Explícitas de tipo universal) y el Sistema Chile Solidario (antecedido del Programa Puente) que se exponen en el capítulo siguiente. El otro énfasis en el área social fueron los programas de empleo temporal, que implicaron discontinuidad de los programas previos con enfoque territorial. También se implementó durante los primeros tres años un Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, financiado con un crédito del BID.

El gobierno de Bachelet (2006-2010) intentó priorizar reformas tendientes a establecer un “sistema de protección social” frente a la vulnerabilidad social y no sólo a la pobreza. Para ello se extendió la experiencia del Chile Solidario a un Sistema de Protección de la Infancia (aumentando significativamente la educación preescolar, para favorecer también a las madres que trabajan). Se promulgó también una reforma al sistema previsional, que no involucra alterar el sistema privado pero sí regularlo mejor y asegurar pensiones mínimas universales a quienes su cotización no les alcanza para ello.¹⁰¹ Otra reforma es en el plano laboral tendiente a limitar la subcontratación y el trabajo precario, la que es fuertemente resistida por el gran empresariado. Recién iniciado el gobierno debió enfrentar una masiva movilización estudiantil que obligó a diseñar una nueva Ley General de Educación, que reemplazó a la de Pinochet, a la que nos referiremos más adelante.

2.7.3 *La gestión local*

El ámbito local ha adquirido una creciente importancia para la ejecución de programas canalizando gran cantidad de recursos públicos. En efecto, a partir de los años ochenta diversas políticas y programas públicos se han ido transfiriendo inicialmente a los municipios y luego a los gobiernos regionales. En 1981 se produjo el traspaso de los establecimientos de educación básica y media y los consultorios de salud primaria a los municipios intervenidos por el gobierno militar, generando un fuerte desfinanciamiento del sector.

A partir de 1990 las municipalidades comienzan a implementar diversos programas de la nueva agenda social, proceso que se acentúa en 1992, con la elección democrática de alcaldes y concejales en los 344 municipios. De acuerdo con la reforma legal de 1999, el municipio adquiere atribuciones nuevas en los ámbitos económicos, productivos, ambientales, de igualdad de oportunidades. A la vez se

¹⁰¹ Esto significa incorporar a las mujeres que desarrollan labores en el hogar y no han cotizado en el sistema previsional, así como a los trabajadores y trabajadoras temporeras, con cargo a los fondos públicos. En este último caso el Estado se hace cargo de un sistema privado que no alcanza a financiar las pensiones, a pesar de recibir los recursos de los trabajadores.

han generalizado instrumentos de acción local como los Planes de Desarrollo Comunal, los Planes Reguladores y los Fondos de Desarrollo Vecinal, tecnificándose la gestión municipal. Desde el gobierno central, con recursos del Banco Mundial, se ha implementado el Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM).

Sin embargo, en términos de financiamiento, los municipios aún son una pieza menor del sector público. Por una parte se tiene que la inversión pública efectiva del nivel comunal ha disminuido como porcentaje de la inversión pública total, lo cual significa en la práctica una recentralización de la inversión pública. Es así como en 1990 la inversión pública efectiva comunal representaba un 17,2% de la inversión pública total. En 1995 era sólo 7,7%, para luego recuperarse, pero sólo hasta un 11,3% en 2004 (Leyton, 2005: 15). Por otra parte los ingresos propios permanentes de los municipios, si bien en moneda constante “ha pasado de \$ 173 mil millones a \$ 553 mil millones (moneda de 2004), al comparar la participación de este ingreso en los ingresos totales municipales, se aprecia que la proporción es menor en 2004 (42,4%) que en 1990 (49,6%)” (Leyton, 2005: 14). Al mismo tiempo la transferencia desde el nivel central a los municipios prácticamente no ha aumentado, siendo en 2004 de un 6,3% (*ibíd.*). En cifras agregadas, el Informe de la OECD sobre desarrollo regional en Chile señala que la inversión pública de decisión regional (IDR) se incrementó durante los noventa “to a peak of 33% in 2001. Since then, it has gradually declined. In 2006, the IDR accounted for 24% of central government investment. In terms of municipal investment plus regionally decided investment represents 30,5% of total public investment in Chile” (OECD, 2009: 151). Esto significa que la inversión municipal apenas alcanza a un 6,5% del total de la inversión pública en 2006, habiendo descendido desde un 7,7% en 1996.

Los principales cuellos de botella de la gestión han residido en el diseño y la gestión de la institucionalidad, el financiamiento y la gestión de recursos y las características de los recursos humanos, mayoritariamente planta administrativa y también la falta de personal calificado, especialmente en las comunas rurales y pequeñas (Raczynski y Serrano, 1999; Leyton, 2005). El otro gran problema de la gestión ha sido la falta de canales de participación comunitaria. Por ello, en la reforma de 1999 se redefinieron las instancias de participación estableciendo el requerimiento de dictar Ordenanzas Municipales de Participación; se otorgó mayor flexibilidad y autonomía para crear los Consejos Económico Sociales (CESCO) (un organismo consultivo de representantes de organizaciones); se regularon los plebiscitos y consultas comunales (aún con un ámbito bastante acotado de aplicación) y se estableció la obligatoriedad de las audiencias públicas (Montecinos, 2007).

En 1993 se dictó la Ley de Gobiernos Regionales, que permitió elegir indirectamente consejeros en 1994 y que ha ido aumentando sus atribuciones y recursos a lo largo de los últimos años. Los Consejos Regionales (CORE) carecen de funciones ejecutivas y su rol principal consiste en la asignación de los recursos de inversión pública descentralizada, especialmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional

(FNDR). Los preside el Intendente Regional designado por el presidente. Los mecanismos de generación de los representantes regionales acusan un importante déficit de legitimidad y han sido diseñados principalmente en una línea de gestión, más que de democracia local (Angell, 1999, Raczynski y Serrano, 1999; Leyton, 2005).

2.7.4 *La acción de la sociedad civil*

El panorama descrito ha tenido diferentes repercusiones sobre la estructuración de la sociedad civil. La sociedad chilena muestra una tendencia a sostener una trama asociativa extensa, como se expresa en el catastro realizado por el PNUD en 1999, donde se registraron 83 mil asociaciones sin incluir las religiosas (PNUD, 2000).¹⁰² Dicha trama, sin embargo, está compuesta principalmente de pequeños grupos débilmente vinculados entre sí, dependientes del financiamiento estatal para ejecución de programas gubernamentales y no articulados a redes mayores (PNUD, 2000). Al mismo tiempo dicha pauta asociativa está presente sobre todo en sectores menos impactados por la modernización económica. Otros sectores, como los trabajadores temporeros y temporeras, comunas sometidas a fuerte crecimiento poblacional y el sector laboral ligado a la subcontratación de servicios, muestran una densidad asociativa mucho menor y pocos instrumentos organizativos innovadores (*ibíd.*).

En el caso de las ONG, ello ha ido acompañado de una pérdida de identidad de las instituciones surgidas durante los años ochenta. Junto a la retirada de la cooperación internacional, durante los últimos años se ha construido un vínculo con la administración gubernamental como ejecutoras subordinadas de las políticas sociales. Se ha perdido en ese ejercicio una importante capacidad de propuesta y una inversión institucional de varios años. La principal demanda de éstas es la participación en el diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas sociales, con un estatuto autónomo de la administración estatal (Más Voces, 2004).

En el ámbito local se constata una crisis de la participación social. Subsisten múltiples formas de organización microlocal, pero no están vinculadas entre sí y carecen de poder efectivo para influir en las orientaciones de la gestión municipal. Por una parte una gran cantidad de grupos sólo se reúnen para obtener financiamiento a proyectos, sin continuidad en el tiempo, careciendo de una visión más amplia del espacio local. Ello en gran medida se debe a la multiplicidad de programas focalizados del Estado (central y local), que actúan en sectores de pobreza, principalmente a través de mecanismos concursables de asignación de recursos y en base a proyectos de corto plazo (como máximo un año). Obtener pequeños financiamientos a través de mecanismos concursables que dependen de la oferta pública disponible no es lo mismo que ejercer derechos y demandar soluciones a los problemas de la

¹⁰² Con la misma metodología en Argentina se registró un número inferior de asociaciones (79 mil), para una población el doble que la chilena (Delamaza, 2001).

comunidad, lo que supone vinculación entre sí para desarrollar estrategias locales de más proyección. Pero la concepción de sociedad civil que subyace a las políticas sociales no contempla la dimensión política en la acción social, la que reserva al Estado y la negociación política (Taylor, 1996: 781). El panorama general en el ámbito de las organizaciones de base, son las iniciativas de carácter microlocal, apoyadas por agencias estatales dedicadas a la gestión comunitaria, las que cuentan con una participación mayoritaria de mujeres, actividades que abarcan preferentemente funciones asistenciales y de mejoramiento comunitario (Delamaza, 2005). Por otra parte, los mecanismos institucionales de participación resultan particularmente ineficaces. El principal de ellos, el CESCO sólo tiene funciones consultivas, carece de legitimidad tanto social como frente a la autoridad comunal y son muy poco conocidos por la población, como se analiza más adelante. La estructura municipal cuenta con una oficina especializada en el vínculo con la comunidad, separando a la ciudadanía de todo rol en relación a las crecientes funciones asignadas al municipio, que radican en otras unidades (tampoco conecta a la población con los servicios centrales) (Greaves, 2003; Delamaza, 2005). En el caso de los servicios traspasados de educación y salud primaria la situación es más aguda, pues no solamente el municipio sólo ejerce funciones administrativas, sino que además en muchos casos son administradas por Corporaciones semiautónomas de la municipalidad, sustraídas por completo a la participación y control ciudadano.

En síntesis, tenemos que se ha transformado la matriz de mediación sociopolítica, siendo reemplazada parcialmente por estructuras institucionales mediadas por instancias técnicas. Pero un amplio campo ha sido entregado a los vínculos entre privados, que se realizan en el mercado, con insuficientes regulaciones. El vínculo entre la sociedad civil y el Estado sucede sólo muy marginalmente a través de los partidos políticos, mientras la primera tampoco cuenta con estructuras autónomas y sostenibles para replantear la relación en nuevos términos. Por esta razón es que la múltiple actividad tanto social como concertada con el Estado, especialmente en el nivel local, no da lugar a una nueva matriz de relación.

Capítulo 3

Las agendas de política social en la transición democrática

Las políticas sociales han sido el campo de mayor innovación en la acción del Estado desde 1990 en adelante. Estas políticas fueron concebidas como un factor clave para asegurar la gobernabilidad de la transición política, fortalecer el modelo económico y restablecer un vínculo entre el Estado y la sociedad. La importancia de dicho ámbito de las políticas públicas no sólo se expresa en su importancia relativa dentro del gasto público, sino que su relevancia es tal que ha sustituido en parte el vínculo histórico de la sociedad chilena con el Estado, que se realizaba a través del sistema político y los partidos. Pero estas nuevas relaciones, en la medida que permanecen en el campo de la *gubernamentalidad*, no alcanzan a realizar sus potencialidades de mayor inclusión social y expansión de la ciudadanía. Esto ocurre porque se desenvuelven en un marco institucional no transformado o bien porque sus avances carecen de traducción política al mantenerse inalterado el modelo de gobernabilidad establecido para la transición.

En este capítulo examinaremos diferentes campos de iniciativa política gubernamental, que se expresan las distintas áreas de política social y lo haremos con un prisma diferente al habitual. Nos interesará saber de qué manera estas políticas y programas sociales han modelado la relación entre el nuevo Estado surgido de la negociación de fines de los años ochenta con la sociedad chilena. Revisaremos para ello los enfoques generales que subyacen a esta política, para luego diferenciar orientaciones en su interior. La diferenciación que establecemos está basada en el modo como se concibe y se estructura el vínculo con la sociedad, la noción de ciudadanía y los instrumentos de participación. Ello nos permite distinguir entre cinco orientaciones de política que, si bien comparten algunos rasgos, difieren sensiblemente en su vínculo social y en las consecuencias que producen sobre la sociedad.

3.1 Las políticas públicas: innovación y restricciones en el marco de la transición

Aquí se analizan las políticas sociales como despliegue de la estrategia política general de la transición democrática en su faceta más innovadora y de mayor impacto directo sobre los actores sociales. Para ello se establecen variables analíticas que se utilizan para diferenciar orientaciones y agendas en su interior. Antes de diferenciar

entre enfoques y prácticas de política, estableceremos algunas condiciones generales del período en el que surgieron y se desarrollaron las políticas sociales a partir de 1990. Examinaremos también en términos conceptuales el enfoque de ciudadanía y participación a partir del cual queremos analizarlas.

3.1.1 Condiciones y dinámica de las políticas sociales

En términos generales se puede afirmar que el diseño de la transición buscaba evitar confrontaciones con el modelo económico precedente y se basaba en un acuerdo político en el marco de la Constitución de 1980. De manera consistente con ese diseño, la política social fue un campo de iniciativa innovadora privilegiada. Los gobiernos democráticos tenían tras suyo una importante acumulación de estudios y trabajo de campo realizado por centros de estudio y organismos no gubernamentales, lo que les permitió contar con propuestas bastante desarrolladas acerca de cómo actuar una vez en el gobierno. Fueron muchos de los(as) profesionales que habían elaborado diagnósticos y propuestas, que asumieron cargos en ministerios sectoriales e implementaron las nuevas agendas (Taller de Cooperación al Desarrollo, 1990; Puryear, 1994; Taylor, 1996; Paley, 2001; Delamaza y Ochsenius, 2006).

También existe una importante conexión entre las agendas de política social puestas en práctica y las vigentes en el campo internacional. Por una parte la reinsertión internacional de Chile fue una meta de política -un campo en el cual el régimen militar había carecido casi por completo de logros- lo que se manifestó en diversas iniciativas de impacto social: la firma de compromisos y convenciones de las Naciones Unidas que obligan al Estado chileno; la creación de una Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y el aporte de importantes sumas de recursos provenientes de la cooperación extranjera para los nuevos programas gubernamentales; la reapertura e intensificación de relaciones con diversos países con los cuales se habían deteriorado en el pasado (México y Cuba en América Latina y varios países de Europa Occidental).

A la vez, la dinámica internacional de grandes conferencias y cumbres mundiales fue especialmente activa durante el decenio y representó un escenario privilegiado para la participación de la recién recuperada democracia chilena y su énfasis en lo social. Es el período de la profundización del ajuste estructural -que en Chile ya había ocurrido-, el reinicio del crecimiento económico después de la “década perdida”, la vigencia de regímenes democráticos en prácticamente todos los países del continente y los procesos de paz en Centroamérica (Van Klaveren, 1998).

El sistema de Naciones Unidas realizó un ciclo de conferencias y cumbres internacionales en torno a temas de gran relevancia, que constituyeron nuevos referentes en áreas como infancia, derechos humanos y otras. En algunos de esos

casos se firmaron acuerdos vinculantes para los gobiernos. Todo ello resaltó la importancia de una nueva agenda de desarrollo en diversos campos.¹⁰³ Previamente, aún bajo el régimen de Pinochet, Chile había firmado la CEDAW, la Convención de los Derechos de la Mujer, en 1989. Luego se haría lo mismo con la Convención de Derechos de la Infancia en 1990 y se comenzaría una activa participación en foros internacionales dedicados a materias sociales. En 1995 se realizó, por iniciativa de Chile, la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague, que fue presidida por el embajador chileno Juan Somavía. Todo ello se reflejaba internamente en la prioridad en una política social activa, focalizada en grupos vulnerables o desaventajados, que buscaba corregir en parte los efectos de el modelo económico neoliberal y dotar de un nuevo rol al Estado (Molina, 1992; Raczynski y Serrano, 2003). También en ese contexto -nacional e internacional- la presencia de la sociedad civil, y en especial de las ONG de desarrollo- fue creciendo y haciéndose duradera (Scherer-Warren, 1999: 31 y ss.).

La política social mirada como conjunto, apuntaba a introducir elementos de equidad en un marco económico relativamente no modificado y sobre el cual se tenía poca capacidad de incidencia. De esta manera la política social se hacía cargo, de aquello que estaba ocurriendo en el escenario internacional. Sin embargo, las limitaciones y las áreas no cuestionadas del ordenamiento económico y político heredado de Pinochet, limitaron esas reformas. En el decenio de los noventa, los avances se registraron principalmente en el aumento del gasto público y su priorización del área social, pero no modificaron aspectos básicos de la institucionalidad heredada del régimen anterior. También es necesario señalar que Chile ya venía participando de la internacionalización del *policy making* en materia social con las reformas del período militar, como es el caso de la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas y su posterior exportación a otros países. Lo continuó realizando luego con la creación de programas y políticas sociales durante los años noventa.¹⁰⁴

¹⁰³ Un análisis de este período, excepcionalmente nutrido de grandes conferencias internacionales, lo describe del siguiente modo: “Con el fin de la guerra fría, el espacio de las Naciones Unidas cobró nueva vida al mismo tiempo que se renovó la agenda internacional. En las sucesivas conferencias mundiales – Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, 1992; Derechos Humanos en Viena, 1993; Población en El Cairo, 1994; la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague, 1995; Cuarta Conferencia sobre la Mujer en Pekín, 1995, y en la Conferencia Mundial de Hábitat en Estambul, en 1996- las activas ONG participantes recobraron directa o indirectamente, el espacio anteriormente ganado” (Rabotnikof *et al.*, 2003: 67).

¹⁰⁴ El prestigio general de la transición era motivo suficiente para la exportación de programas sociales, más allá de su éxito específico. Por ejemplo, Chile Joven, un programa de capacitación de jóvenes que no logró sus objetivos de inserción laboral de los jóvenes -y fue por lo tanto discontinuado en el país-, fue sin embargo adoptado como orientación por el BID, a mediados de los años noventa.

En sus formas de implementación, la política social presenta diferencias internas: por la prioridad otorgada en cada uno de los gobiernos post 90, por el impacto de la agenda internacional, por la existencia o no de contrapartes sociales organizadas y por las características institucionales del sector, lo que hemos llamado las capas geológicas del Estado chileno. Por ello se constituyen diferentes agendas que establecen distintos modos de vinculación con la sociedad civil, evolucionan de diferente manera y ofrecen por lo tanto potencialidades democratizadoras también disímiles.

En el presente capítulo se distinguen cinco modalidades o tendencias en la política social según sus orientaciones, gestión institucional y modalidad de vínculos con las organizaciones sociales. Dos de ellas surgen como resultado de la aplicación de enfoques innovadores durante los años noventa, que se expresan también en nuevas agencias. Una tercera se relaciona con la reorientación de políticas en las áreas tradicionales. En este último caso es posible distinguir dos etapas: hasta el año 2000 se trata más bien de la incorporación de nuevos programas y de un significativo aumento de los recursos, pero sin una modificación de la arquitectura institucional y el marco normativo establecido durante los años ochenta. A partir del gobierno de Ricardo Lagos se inicia una profunda reforma de la salud, que representa un cambio de enfoque y una modificación parcial de la institucionalidad del sector. Durante el gobierno de Michelle Bachelet los estudiantes secundarios fuerzan con su movilización el cambio de la Ley Orgánica Constitucional de Educación y, al mismo tiempo, se estudia un rediseño del sistema previsional y se promulga una reforma parcial del sistema. Es decir se ingresa en una etapa de reformas a la institucionalidad social, que analizaremos para el caso de la salud, el único que se ha implementado plenamente hasta la fecha.¹⁰⁵

Las dos últimas tendencias que distinguiremos se refieren a las interfaces creados entre la política social y la sociedad civil, en el espacio local. La primera analiza los organismos descentralizados y su rol en esta materia. La segunda, dos estrategias de externalización -o tercerización- del vínculo, a través de instituciones específicas de carácter paraestatal, que intentaron corregir las dificultades de la institucionalidad existente.

Esta clasificación de la política social es un desarrollo analítico más preciso de aquella más general y descriptiva formulada en un estudio previo, que distinguía sólo entre las políticas tradicionales -salud, vivienda, educación- y las agencias innovadoras -políticas focalizadas dirigidas a grupos específicos- (Delamaza, 2005). Ahora se identifican primero los diferentes modelos de vinculación con la sociedad civil y luego se examina una muestra de las agencias y dispositivos -programas y

¹⁰⁵ La reforma a la seguridad social o reforma previsional fue promulgada recién el 11 de marzo de 2008, es decir exactamente 18 años después de iniciado el primer gobierno democrático. La Ley General de Educación, primer cuerpo legal de la reforma educacional, fue promulgada recién en marzo de 2009. En ambos casos resulta aún demasiado temprano para analizar su aplicación.

servicios- que las encarnan. La metodología utilizada, que parte de *el último eslabón de la cadena*, es decir, la implementación local de los programas, asegura la posibilidad de analizar y evaluar las diferentes modalidades según sus resultados y no solamente según sus propuestas conceptuales.

Nos detendremos también en el período posterior al año 2000, durante el cual se ha reintroducido el debate sobre las nociones de ciudadanía como agencia –principalmente individual- y participación en ámbitos acotados de la política. Con ello se ha puesto en tensión el diseño de gobernabilidad establecido con anterioridad y débilmente contestado durante el primer decenio de transición. No se trata de un cambio radical ni con un sentido unívoco, pues las iniciativas puestas en marcha obedecen a diferentes enfoques, no necesariamente articulados entre sí. Pero marcan una modificación respecto de los enfoques de superación de la pobreza que predominaron hasta esa fecha. Este cambio se hace visible tanto en la reforma de la salud, como en el Sistema Chile Solidario: ambos se refieren a garantías sociales explícitas, exigibles ante la justicia y por lo tanto propias del enfoque tradicional de ciudadanía garantizada por el Estado. Pero, en el segundo caso, se trata de una nueva combinación de derechos sociales garantizados y políticas focalizadas hacia la extrema pobreza. Por otra parte, en ninguno de los dos casos se contempla un rol claro para la sociedad civil, no se consideran la participación deliberativa y organizada, de tal modo que eso reduce también la profundidad del cambio en el tema que nos ocupa (Contesse y Delamaza, 2005).

De manera simultánea desde 2002 se impulsa una Ley de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aún no aprobada, con la que se busca dotar al Estado de mecanismos de participación institucionalizada, aunque no incorporando formas de democracia directa. En cierto modo este proyecto de ley es tributario de las concepciones promocionales de los años sesenta, pero adecuado al diseño general de la gobernabilidad actual. En vez de plantear un nuevo sistema de *gobernanza* y una modificación de los regímenes de ciudadanía, se centra en el fortalecimiento organizacional y en el acceso de las organizaciones a las estructuras del Estado, a través de mecanismos de consulta (Delamaza, 2005). En el capítulo siguiente analizaremos esta y otras iniciativas orientadas directamente al fomento de la participación y al desarrollo de la sociedad civil.

3.1.2 *Actoría social y ciudadanía en las políticas públicas*

Una particularidad del enfoque de construcción democrática, es que vincula la consideración institucional con los desarrollos de la actoría social, dada la estrecha imbricación entre actores situados en distintos niveles de poder y ámbitos de interés público. Desde el punto de vista de la actoría social, una concepción de este tipo, alojada progresivamente en el funcionamiento y prácticas al interior del Estado, daría una mejor base de sustentación a un régimen ampliado de ciudadanía, no sólo “pasivo” (reconocimiento de derechos), sino también de ciudadanía “activa”

y “deliberante” (Jones y Gaventa 2002). Esto es, a una relación entre la sociedad civil y el Estado que instituye cursos y mecanismos de co-participación de quienes no ejercen directamente el poder político institucionalizado. De tal manera, éstos participan en la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, buscan incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente acerca de los temas de la agenda que preocupa a la comunidad política y coordinar sus esfuerzos de generación y ampliación de bienes públicos que no aseguran por sí solo el Estado ni el mercado.

Con todo, de este marco más bien normativo se desprenden numerosas interrogantes. Entre ellas, si acaso las nuevas formas de conexión de la sociedad civil con el Estado para el enfrentamiento de dilemas –es decir el debate sobre destino de recursos limitados, el establecimiento de prioridades y búsqueda de soluciones a problemas colectivos– denotan un proceso de apertura y ampliación democrática del Estado de efectos duraderos. Por otra parte, si contribuyen o no a superar la fragmentación de los actores de la sociedad civil y a generar en ella nuevas capacidades para la incidencia en la esfera pública, tales como asociatividad, autonomía, diálogo, negociación y elaboración de propuestas y, finalmente, si logran influir en transformaciones de la cultura política y funcionaria en favor de un “empoderamiento” de la sociedad en la marcha y orientación de los asuntos públicos (Bebbington *et al.*, 2005).¹⁰⁶

En una democracia de baja intensidad y creatividad institucional, y fuertes desigualdades sociales como la chilena, han sido principalmente las estrategias y políticas focalizadas de desarrollo social o local, implantadas en los años 80 en el marco de las políticas de ajuste estructural y reformadas en los 90, las que instalaron prácticas y sistemas participativos a escala micro-social o territorial (Taylor, 1996; Guerra, 1997; Greaves, 2003). Algunos de estos espacios han evolucionado hacia la creación de espacios directos de diálogo, concertación y deliberación pública entre segmentos del Estado y actores diversos de la sociedad civil, es decir no mediatizados por el sistema político ni incorporados formalmente a él.

¹⁰⁶ En una postura que rechaza considerar al Estado como “un actor más” en las estructuras de *gobernanza*, Cristina Zurbriggen recuerda el hecho de que el Estado cuenta con algunos recursos de los cuales los demás actores carecen, como el uso monopolístico de la fuerza, la obligatoriedad de la norma legal y la legitimidad democrática. Agrega que “más allá de poseer ciertos recursos, el gobierno tiene que hacerse cargo de ciertas tareas especiales, basadas en los principios de representación del interés público o salvaguarda de los valores democráticos” (Zurbriggen, 2004: 8). Nos parece que este es un planteamiento normativo, algo genérico, en cuanto señala “ciertas tareas especiales”, que no identifica y, sobre todo, no reconoce que los Estados contemporáneos en América Latina han ido perdiendo parcialmente algunos de esos recursos. Ello no ha ocurrido a causa del imperio de la *gobernanza* y la acción en red con la sociedad civil, sino del ajuste estructural y las reformas neoliberales. Es decir que es necesario distinguir el enfoque “socio céntrico” respecto del enfoque “mercado céntrico”, que también incluye actores extraestatales, pero no tiene un sentido de construcción democrática.

Los estudios disponibles sobre asociatividad, instrumentos legales de participación local, experiencias innovadoras y percepción ciudadana muestran un conjunto de conclusiones bastante homogéneo, que conviene sintetizar (PNUD, 2000; SUBDERE, 2004; Más Voces, 2005; Delamaza y Ochsenius, 2007; Gerber, 2007). En primer término, existe una alta tasa de asociatividad en Chile, especialmente de primer grado, de mayor densidad en zonas rurales, aunque de escasa interlocución e incidencia en políticas y orientaciones de gestión pública. En segundo lugar, los escasos instrumentos participativos dispuestos por ley, son poco conocidos y se utilizan de modo irregular y parcial, en la gran mayoría de los municipios del país. Por su parte las expectativas de la población sobre instancias de participación no se corresponden con la oferta existente.¹⁰⁷

A su vez los estudios de caso sobre innovación en la gestión social local (Montecinos, 2005 y 2007; Ochsenius, 2006) e instalación de mecanismos de participación asociados a la política pública (Espinoza, 2004; Fernández y Ordóñez, 2007), permiten también caracterizar el panorama en relación con los instrumentos de participación utilizados. En primer lugar, los instrumentos existentes responden a variados modelos de participación y no muestran un patrón común. Desde el punto de vista de su sostenibilidad, en general poseen bajo nivel de institucionalización y perdurabilidad en el tiempo. La ciudadanía convocada está conformada principalmente por personas pertenecientes a asociaciones formales, estando ausentes las organizaciones informales y/o los ciudadanos individualmente considerados. Las formas utilizadas son mayoritariamente *cara a cara* con autoridades y agencias públicas, las cuales priman por sobre las formas mediatizadas. Así, por ejemplo, hay baja ocupación de tecnologías de la información y comunicación. La participación alcanza normalmente el nivel informativo y consultivo y escasamente el deliberativo y/o de control social. Por último los esfuerzos se concentran mayoritariamente en la ejecución de servicios, programas y fondos de gestión, influyendo débilmente en otras fases decisivas del ciclo de la política pública, tales como la formación de agenda pública y la definición de políticas, medidas o decisiones públicas.

Los resultados de las agendas participativas dependen, entonces, del modelo adoptado por cada una de ellas y, muy especialmente, del tipo de contrapartes sociales y territoriales con que se vincula en su aplicación. Es decir se verifican diferentes maneras de relacionar a los actores de la sociedad civil con las agencias de política pública, estructurándose redes de política de muy distinto alcance, sustentabilidad e impacto.

Como se ha señalado más arriba, diversos sectores de la administración definen agendas particulares de participación ciudadana, que se expresan en programas y acciones específicas. Ellas se explican según su propia tradición institucional, la existencia o no de interlocutores y demanda social definida, la manera como se negoció

¹⁰⁷ Ver más adelante el acápite 3.5 sobre el ámbito local y el Capítulo 4 sobre la política de participación ciudadana.

con ellos durante un momento histórico o coyuntural particular -el inicio de la transición- y según la influencia en la agenda de actores internacionales de política. De tal modo que el Estado chileno ha ido superponiendo sucesivas “capas geológicas” institucionales, que coexisten en la actualidad.

Se pueden, entonces, distinguir en la acción estatal, las agendas y agencias provenientes del Estado antiguo, un Estado con mayor peso social y económico, anterior a la dictadura militar, más o menos transformadas por las reformas de los ochenta, que sobreviven en la expectativa de las personas y la reivindicación de los actores sociales organizados. Por otra parte están las agendas, agencias y modalidades que nacieron precisamente de las reformas del período militar, como es el caso de la salud y los establecimientos educacionales que fueron transferidos a los municipios en 1981; así como también es posible distinguir las modalidades surgidas del diseño original de la transición, elaboradas en los centros de estudio y organismos no gubernamentales durante los ochenta. Finalmente también es posible reconocer las acciones y programas provenientes de la influencia de organismos y acuerdos internacionales en el contexto de la reinserción internacional del país en los noventa, así como la nueva generación de reformas sociales durante los primeros años del siglo veintiuno (gobiernos de Lagos y Bachelet).

3.1.3 *Las agendas de política pública en relación a la sociedad civil*

Corresponde ahora la identificación de lo que hemos llamado las distintas modalidades de acción pública en relación con la sociedad civil, que permite establecer una primera distinción entre agendas de política, que difieren en sus características, diseño, estrategia de implementación y resultados. En primer lugar, tenemos las políticas focalizadas que surgieron a comienzos de los años noventa en respuesta a demandas explícitas de los movimientos sociales. Se trata de políticas que se establecieron como producto de la negociación política previa al 90, con movimientos sociales que formaron parte de la movilización antidictatorial. Estos lograron incorporar sus demandas en la agenda de la política social, aunque con diversos resultados según el proceso legislativo y de gestión política posterior y a su evolución como movimiento. Nos interesan en particular aquellos sectores nuevos cuyas demandas ingresaron al Estado por esta vía, pues carecían de presencia anterior, dando lugar, por lo mismo, a nuevas agencias estatales. Los dos casos que analizaremos son aquellos que estuvieron en el inicio de la transición: los del movimiento de mujeres y los pueblos indígenas.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Otros movimientos sociales, como el sindical, también negociaron sus demandas con la nueva conducción del ejecutivo en el inicio de la transición. Sin embargo no se trataba de un movimiento nuevo, de tal modo que su presencia fue siempre considerada dentro de la agenda política de la democratización, respondiendo en términos generales a los patrones tradicionales de negociación política, institucionalización y vínculo con los partidos. Tampoco dio origen a nuevas agencias públicas, canalizándose a través de las estructuras tradicionales del Estado (principalmente el Ministerio del Trabajo).

En segundo lugar, tenemos las políticas innovadoras focalizadas frente a grupos vulnerables atomizados. Agrupa a instituciones y programas creados como respuesta a lo que se llamó la deuda social, sin tener tras ellos movimientos sociales constituidos, siendo más bien la propia agenda la que los constituye.¹⁰⁹ Es el caso de la extrema pobreza, los pobladores sin casa, los discapacitados, los microempresarios y los cesantes. Todos ellos son objeto de políticas inscritas en el paradigma de la superación de la pobreza. Su articulación con el conjunto de la política es baja hasta 2006 -fecha en que se intenta una nueva agenda de protección social- así como lo es su impacto general sobre el fortalecimiento de la sociedad civil y la condición de ciudadanía.¹¹⁰

Una tercera vertiente de políticas apunta a la reconstrucción de la ciudadanía social pasiva, por medio de reformas institucionales con enfoque de derechos aplicadas a sectores de política social tradicional. A diferencia de lo que se venía haciendo hasta 1999, con el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se aborda una reforma institucional del sector salud, que implica una redefinición de los estándares del régimen de ciudadanía, a partir de institucionalizar un enfoque neouniversalista en la política social. El sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES) -conocido inicialmente como Plan AUGE- significa una obligación para el Estado en cuanto a garantizar atención, de acuerdo con determinados protocolos, para un conjunto amplio y preestablecido de patologías. Está en las antípodas de la política focalizada, cuyos límites están dados por la disponibilidad de recursos: aquí se trata de una garantía legalmente establecida a la cual el Estado debe responder. En el caso de que no tenga capacidad de hacerlo debe financiar la atención en el sistema privado. La tramitación de la reforma no estuvo articulada con los esfuerzos de participación y gestión de redes asistenciales desarrollados previamente por ese mismo sector.

Posteriormente, a partir del 2006, se dio inicio a reformas institucionales de envergadura en el ámbito de la seguridad social (previsión) y de la educación, ésta última producto de la movilización de los estudiantes de educación media. Estos procesos aún están en su fase inicial de implementación. Mantienen similitudes con la reforma de salud, en su enfoque, siempre con el Estado como garante de ciertos derechos básicos, pero sus agendas fueron elaboradas por medio de un procedimiento

¹⁰⁹ Hemos señalado anteriormente que el movimiento más masivo y visible durante los años ochenta, el de pobladores, no logró establecerse como interlocutor organizado al momento de la transición política. Ello dejó la iniciativa principalmente en manos del gobierno y sus agencias (Taylor, 1996; Salman, 1998; Paley, 2001). Jürgen Anker, por su parte señala que el movimiento de pobladores se fragmentó en tres estrategias diferentes durante los noventa, lo que le restó unidad e impacto en la nueva situación (Anker, 2000)

¹¹⁰ La introducción del Sistema Chile Solidario para abordar la extrema pobreza en 2003 y su ampliación hacia el diseño de un Sistema de Protección Social desde 2006, cubriendo infancia y previsión social para los adultos mayores, supone cambios en esta agenda, principalmente por la introducción de criterios del neo-universalismo, aunque de manera combinada con las políticas de superación de la pobreza, que analizaremos más adelante. Se trata de una "lógica incremental de la protección social" (Robles, 2009: 61)

más participativo o de concertación en la definición de agendas y soluciones, pero no a través de la deliberación ciudadana ampliada, sino a través de la formación de Comisiones Asesoras Presidenciales (Aguilera, 2009). Esta metodología significó en los hechos una negociación con la oposición en la etapa pre-legislativa que, en la práctica, terminó restringiendo significativamente los alcances de estas reformas en cuanto al rol del Estado, al tiempo que haciendo viable y expedita la tramitación legislativa.

En cuarto lugar, identificamos una modalidad de vínculo entre Estado y sociedad civil entre agencias descentralizadas de política social, municipios y comunidades locales. Si bien la institucionalidad política chilena es de carácter unitario y centralizado, en 1981 se traspasó a los municipios la atención de la salud primaria y la educación básica y media. A estas transferencias se les han ido agregando nuevas funciones a lo largo de los años noventa. Estas funciones se combinan con la institucionalidad de nivel regional, regulada en 1992, que permitió elegir Consejos Regionales a fines de 1993.¹¹¹ En el ámbito de diseño y operación de políticas, la institucionalidad parcialmente descentralizada se combina con las modalidades de ejecución de las instituciones del gobierno central. Estas son centralizadas en su diseño, pero operan a través de las agencias locales, en muchos casos constituyendo nuevas oficinas y programas municipales, aunque sin conformar nuevas instituciones descentralizadas. Por ello su evolución y efectividad dependen en general de la capacidad de formular proyectos locales de desarrollo y crear redes asociativas extensas, con ramificaciones extralocales y vínculos políticos y sectoriales directos, no sólo centrados en el acceso al financiamiento.

Una última modalidad la constituyen los intentos de externalizar el vínculo con la sociedad civil con el fin de corregir las rigideces del diseño institucional y construir una interfaz más flexible. No estamos hablando aquí de nueva institucionalidad estatal, sino exclusivamente de asignación de fondos a instancias para-estatales o mixtas, con participación de la sociedad civil, para canalizar acciones de política pública que no tienen cabida en la institucionalidad tradicional. Es decir, esta agenda es operada indirectamente, a través de la externalización de ciertas funciones a instancias *ad hoc* de la sociedad civil experta. Ello significó el traspaso de recursos a entidades autónomas, pero sustentadas a través del financiamiento público, por medio de fondos y programas. Es el caso de agencias como el Fondo de las Américas (dedicado a temas ambientales) y la Fundación para la Superación de la Pobreza,

¹¹¹ La descentralización efectuada durante el gobierno militar tuvo una primera acción consistente en el rediseño de la institucionalidad político administrativa del país. De las 25 provincias se pasó a 13 regiones, las cuales se subdividieron a su vez en provincias –cuyo rol es mínimo– y estas a su vez en comunas, de carácter autónomo. Junto a ello se subdividieron comunas, especialmente en la Región Metropolitana (Angell, 1999; Mardones, 2005). Esta división político-administrativa no fue modificada sino hasta el año 2008, cuando se crearon dos nuevas regiones: Arica-Parinacota y Los Ríos.

especialmente a través de su Programa Servicio País. Estos programas dan lugar a dinámicas de participación de mayor intensidad y diversidad de actores -“corrigiendo” así parcialmente las distorsiones que afectan al ámbito político- aunque muestran dificultades de institucionalización.

La importancia de las distinciones anteriores, nace de la siguiente consideración: las agendas de participación ciudadana -orientaciones de política e institucionalidad- y las redes de política pública conformadas en torno a ellas -espacios, mecanismos y contenidos de vinculación entre Estado y actores sociales- se convierten en componentes relevantes de la reforma democrática del Estado, cuando son capaces de articular el enfoque de ciudadanía con políticas y prácticas de participación de la sociedad civil. Como se ha visto, estos componentes han tendido a estar escindidos en la política pública chilena.

3.1.4 Análisis de las innovaciones en la agenda social

Junto a las áreas “tradicionales” de la política social, desde 1990 se crearon nuevas instituciones especializadas en el área social, las que debían hacerse cargo de los programas innovadores que marcarían la diferencia con el gobierno militar. Estas instituciones estaban focalizadas en grupos de la población considerados como vulnerables y frente a los cuales no se habían desarrollado programas y políticas, adquiriendo así un enfoque potencialmente multisectorial. Se las agrupó en un nuevo ministerio creado para tal efecto: el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), nacido de la antigua Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). ODEPLAN había sido creado en 1967, bajo el gobierno de Frei Montalva (1964 – 1970), como organismo dependiente de la CORFO. ODEPLAN fue el organismo que introdujo en el aparato público la función de planificación. Sin embargo, durante el gobierno militar esa función se discontinuó y en realidad lo que hizo fue administrar la red de subsidios sociales durante los años 80, vinculada directamente a la Secretaría de la Presidencia.¹¹² El nuevo ministerio conservó la referencia a la planificación en su denominación, pero heredó la función que tenía durante el gobierno militar. A pesar de su nombre, dicho ministerio no realiza funciones de planificación: tiene a su cargo la evaluación e inclusión de proyectos en el Sistema de Inversión Pública y, a partir de 1990, alberga a las instituciones focalizadas en sectores vulnerables y en extrema pobreza. En 1998 el presidente Frei anunció el cierre de MIDEPLAN, por considerar que no estaba cumpliendo una función necesaria. Sin embargo, ello no ocurrió y desde 2003 se hizo cargo del Sistema Chile Solidario y desde 2006 del Sistema de Protección Social.

¹¹² En el marco de su política de descentralización, que redujo las funciones del gobierno central, el régimen militar estableció en 1974 las Secretarías Regionales de Planificación, como organismos colaboradores de los Intendentes. Estas secretarías retornarían a MIDEPLAN en 1990 y luego nuevamente a los gobiernos regionales a partir de 2005 (Secretaría de Planificación Metropolitana, 2009).

En una primera etapa (1990 - 91) se constituyeron al alero del MIDEPLAN diversas instituciones especializadas en sectores sociales específicos considerados vulnerables: el Instituto de la Juventud, INJUV; el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM; la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, luego Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS. A mediados de los noventa se crearon el Servicio del Adulto Mayor, SENAMA y el Fondo de la Discapacidad, FONADIS. También se adscribió a MIDEPLAN la Agencia Chilena de Cooperación Internacional, AGCI; que luego fue transferida a la Cancillería (Raczynski y Serrano, 2003; Delamaza, 2005).

Más adelante se agregarían servicios especializados en áreas nuevas de intervención pública, como la Comisión Nacional de Medio Ambiente, CONAMA y el Consejo Nacional para el Control del Consumo de Estupefacientes, CONACE. Ambas entidades se adscribieron al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, marcando una diferencia de orientación del gobierno del presidente Frei respecto del precedente de Aylwin. También se constituyó el Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC, dependiente del Ministerio de Economía.

El impacto general de las instituciones innovadoras ha sido relativamente bajo en cuanto a alterar la situación de los grupos a los que están dirigidos, pues no han podido articularse eficazmente entre sí, a pesar de que varias pertenecen al mismo ministerio. Tampoco se han coordinado bien con la política social tradicional, que sigue teniendo un enfoque sectorial por la falta de una autoridad social de nivel ministerial y por carecer de una instalación institucional definida dentro del sector público.

Sin embargo los organismos innovadores recién mencionados son los que introducen en la administración pública la preocupación por actores no considerados hasta ese momento, de tal modo que inciden en su visibilización, amplían la agenda gubernamental y establecen relaciones directas con los sectores sociales involucrados. En este sentido la importancia de estas instituciones en el vínculo con la sociedad civil es muy grande, lo que contrasta con su menor impacto en cuanto a reorientar políticas. En algunos casos actúan bajo el amparo de leyes más o menos completas que deben ponerse en práctica, como el caso de la Ley Indígena, la Ley de Violencia Intrafamiliar y la Ley del Defensa del Consumidor (aprobada en 2004). Los dos primeros son precisamente aquellos casos de instituciones que respondieron a demandas sociales estructuradas, que se negociaron al comienzo de la transición (ver siguiente punto). La necesidad de dictar cuerpos legislativos específicos ha implicado diversas negociaciones y transacciones con la oposición, lo que ha mermado en gran medida el alcance de las leyes que en un comienzo se impulsaron, como se verá en el caso de la Ley Indígena.

Las nuevas instituciones de política social, nacidas en los noventa, son las que mantienen contactos más permanentes con las organizaciones civiles del sector donde trabajan, y han constituido un sinnúmero de instancias de participación en distintos niveles de implementación de la política. Sin embargo, el formato de proyectos de

corta duración asignados competitivamente reduce la participación a una dimensión meramente instrumental -la obtención del proyecto-, y no permite la construcción de formas asociativas más permanentes. Las metas, tiempos, modalidades y productos esperados de las instancias participativas tienden a volverse tecnocráticos o, en algunos casos, clientelares, en la medida en que se subordinan a la agenda de la institución, la cual no ha sido definida participativamente. La multiplicación de instituciones especializadas que convocan a la sociedad civil independientemente unas de otras, produce como efecto una asociatividad fragmentada y efímera. De tal modo que lo importante de considerar en el análisis no es tanto la creación de instancias, sino su diseño específico y los modos de implementación, existiendo al respecto diversidad de experiencias. De hecho lo que se produce es una redefinición de la sociedad civil desde la política del Estado y no desde los propios actores. De una sociedad civil con connotaciones fuertemente políticas en los años ochenta se pasó a una visión de pequeños grupos asociados para el abordaje de problemas puntuales. La política, entonces, vuelve a remitirse exclusivamente al espacio estatal.¹¹³

Todas estas instituciones han operado con el sistema de licitaciones y concursos de proyectos, destinados mayoritariamente a organizaciones no lucrativas de carácter local, tanto profesionales como de membresía. Esto ha producido una multiplicación de fondos públicos para el financiamiento de pequeños proyectos a través de múltiples “ventanillas de financiamiento”, así como una significativa complementación de fondos de parte de las organizaciones civiles a los programas de gobierno, pues casi siempre dichos proyectos suponen una importante cuota de cofinanciamiento y/o trabajo voluntario por parte de la organización ejecutora.

Desde el punto de vista del financiamiento, se puede decir que estas instituciones estatales han contribuido a la subsistencia de un conjunto de organizaciones sociales de diverso tipo, las que han accedido en un momento u otro a la ejecución de los proyectos. Sin embargo, el sistema ha mostrado múltiples limitaciones para el desarrollo de una sociedad civil autónoma y con mayores capacidades: el bajo monto global comprometido y la excesiva fragmentación de los proyectos, los continuos cambios en las condiciones de los concursos, la corta duración de los proyectos, el carácter instrumental de la participación y la multiplicación de ventanillas. Como se verá en los siguientes apartados, esta situación es especialmente aguda para los programas focalizados para grupos considerados vulnerables y algo menos en aquellas que se estructuraron como respuesta concreta de la institucionalidad a la demanda social de comienzos de los años noventa.

¹¹³ De acuerdo al argumento de Lucy Taylor, la nueva definición se basa en “finding local solutions for social problems perceived from an analysis of particularities of the local environment” (Taylor, 1996: 780). En la misma línea argumenta Greaves (2003).

3.2 Políticas focalizadas en respuesta a nuevos movimientos sociales

EL primer conjunto reúne a políticas que surgieron como producto de la negociación política previa al año 90, con movimientos sociales que formaron parte de la movilización en contra del régimen militar. Dicha movilización, como hemos visto estuvo fuertemente enraizada en la actividad de la sociedad civil organizada y, a partir de 1983, en la movilización masiva, más allá de las organizaciones. Los partidos políticos jugaron un rol importante, pero sin duda mucho menos gravitante que en el período previo, dadas las condiciones represivas. Fueron las redes sociales articuladas en torno a la Iglesia Católica, las ONG, los sindicatos reconstituidos en 1978, entre otras, las que sustentaron dicha movilización. Destacan entre estos movimientos aquellos que representaron nuevos intereses y sensibilidades, que no habían estado presentes con anterioridad en la política chilena y cuyo tratamiento posterior en la agenda pública también fue diferente de lo tradicional.

La suerte de dichos movimientos fue dispar. El movimiento sindical, actor tradicional ligado a la política del centro y la izquierda, pasó a ser clave para el diseño de la gobernabilidad de la transición. Entre el gobierno que se iniciaba, los empresarios y la central sindical, se establecieron acuerdos tripartitos explícitos, públicos y vinculantes con decisiones de política pública. De este modo los trabajadores organizados expresaron su apoyo también explícito al proceso de transición y contuvieron cualquier tipo de movilización que pudiese afectarlo. Es decir, el sindicalismo recobró su rol previo de actor social, reconocido como tal. A la vez, tal como ocurría regularmente en el período anterior a 1973, subordinó su estrategia sindical a la estrategia política que le acarrearba beneficios en el Estado (Campero, 1998: 411; Delamaza, 1999: 387 y ss.).¹¹⁴

Sin embargo la novedad la portaban otros movimientos que no habían tenido participación política previa a la movilización de los años ochenta. No estaban constituidos como actores políticos, ni tenían tampoco una historia de vinculación con los partidos políticos. La transición democrática ofreció una oportunidad de institucionalización de algunas de las demandas de estos grupos, dependiendo de factores que analizaremos. Lo importante, para efectos de nuestra clasificación, es que se trata de movimientos que adquirieron una capacidad negociadora en el contexto de la movilización política que condujo a la democratización. Nos interesa por lo tanto analizar las modalidades de relación que establecieron con las nuevas agendas de política. Los resultados en cada uno de los casos son diferentes, debido a las restricciones políticas en el parlamento, las modalidades de implementación empleadas, el rol de los diferentes actores (especialmente actores políticos y tecnó-

¹¹⁴ Pueden encontrarse análisis de ese período del sindicalismo y las consecuencias de debilitamiento sindical que produjo la estrategia de concertación y apoyo al nuevo gobierno en Ruiz Tagle (1993), Espinosa (1996), Campero (1998), Frías (1998).

cratas) y las formas de institucionalizar la participación de los grupos concernidos. Analizaremos los casos de las mujeres y del movimiento indígena, los principales ejemplos en los que nuevos actores sociales institucionalizaron formas de relación con el Estado en la nueva situación política abierta en el año noventa, considerando la génesis, la institucionalización y la evolución posterior.

3.2.1 *Mujeres y equidad de género: el movimiento da lugar a la política*

Quizás quien mayores logros ha obtenido en cuanto a institucionalizar su agenda en la administración pública sea el SERNAM, que, aunque conserva hasta hoy el nombre de *Servicio*, desde los inicios su directora accedió al rango de Ministra, lo que no sucedió en ninguna de las demás situaciones que revisaremos. En cuanto a las políticas ha avanzado en la implementación de los acuerdos de la Convención por la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, logró aprobar la Ley contra la Violencia Intrafamiliar y un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (1994), con sus respectivos planes regionales, así como instancias de negociación de compromisos con otras reparticiones públicas. La creación del SERNAM fue el efecto directo de la acción de diversas organizaciones de mujeres en la movilización contra la dictadura (CEM, 1993; Matear, 1995; Franceschet, 2003).

Sin embargo, la institucionalización parcial de las demandas del movimiento feminista significó en la práctica un importante debilitamiento organizacional del mismo. Por otra parte dicha agenda no tenía consenso dentro de la Concertación, lo que condujo a importantes divisiones y dificultó nuevos avances en la materia, situación que se prolongó hasta el gobierno de Michelle Bachelet (Baldez, 1999; Valdés, 2002; Ríos, 2003). Con el correr del tiempo, sin embargo, se consolidaron los avances en la materia y se introdujo la equidad de género en la corriente principal de la reforma administrativa a través de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, que asocian cumplimiento de metas con mejoras salariales de los funcionarios y que se aplican a todas las reparticiones públicas. Durante el gobierno de Bachelet estas orientaciones se han intensificado, dotando de continuidad y mayor profundidad a la política de equidad de género.¹¹⁵

Esta agenda de equidad de género y la acción institucional del SERNAM ha establecido modalidades específicas de relación con la sociedad civil, que no están principalmente basadas en el vínculo con organizaciones de base, sino que

¹¹⁵ A pesar de los avances, el parlamento no ha aprobado la legislación contra la discriminación ni diversas iniciativas relacionadas a discriminación positiva y ley de cuotas para los partidos políticos y el parlamento. Por otra parte, tampoco la Concertación gobernante ha alcanzado acuerdo en temas de derechos sexuales y reproductivos, por lo que no se registran mayores avances en la materia. La distribución de la píldora anticonceptiva, conocida como “del día siguiente” por parte del Ministerio de Salud fue impedida por una resolución del Tribunal Constitucional, a solicitud de la oposición de derecha.

se asientan en lo que se ha denominado una “trama institucional de equidad de género” (Guzmán, 2005). Esta trama establece un “interfase múltiple y una institucionalidad cooperativa” entre institucionalidad pública (SERNAM) y centros de estudio feministas con apoyo de la cooperación internacional y fuertes vínculos con el movimiento feminista en otros países (Varas, 2006). Este vínculo permite la movilidad de personal profesional y técnico entre la esfera estatal, los centros de estudio y los organismos internacionales ligados al tema.

La contracara de la institucionalización de la demanda femenina se encuentra, sin embargo, en el desperfilamiento del movimiento que la había construido. Por una parte un segmento de la dirigencia se incorpora a las labores del nuevo organismo gubernamental. Se trata precisamente de aquél que había tenido una participación en la dirigencia política –inserta en las superestructuras de la Concertación– a través del “Comando de Mujeres por el NO” y luego la Concertación de Mujeres por la Democracia a fines de los años 80. Otro segmento profesional permanece ligado a las ONG y centros de estudio, mientras el sector de las organizaciones de base se vincula principalmente a los nuevos municipios y colabora en la gestión local. Sin embargo, mientras los centros de estudio son convocados por el SERNAM como consultores especializados para la formulación e implementación de la política, tanto las ONG como las organizaciones de base sufren la pérdida del financiamiento internacional y carecen de espacio de interlocución con el nuevo gobierno.

A mediados de los años 90, y a partir de la convocatoria de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer en Beijing (1995), se rearticulan parcialmente diversos grupos de mujeres, apoyados aún por la cooperación internacional. Es el caso del Grupo Iniciativa Mujeres que ha desarrollado una acción de monitoreo y evaluación de los acuerdos internacionales firmados por el gobierno chileno en los diversos foros internacionales (Valdés, 2002). En un ámbito más específico actúa el Foro Chileno de Derechos Sexuales y Reproductivos. En este campo el gobierno no ha acogido la demanda de las mujeres por la activa oposición de la derecha política y de sectores de la Iglesia Católica y de la propia coalición gobernante. Quienes defienden una agenda conservadora en materia de derechos sexuales y reproductivos han comenzado también a actuar en el campo de la sociedad civil, desarrollando su propia red de ONG, autodenominadas “pro-vida”. Desde comienzos del año 2003 se reinicia la discusión parlamentaria de una iniciativa de Ley de Divorcio, la que, para su aprobación, debió ser negociada con la Iglesia Católica e incluir la validez civil del matrimonio católico.¹¹⁶

¹¹⁶ Un ejemplo de las dificultades para la tramitación y desarrollo de políticas en este campo lo constituyó la formación de una Bancada Pro Vida en el parlamento chileno. Esta bancada, transversal al arco político nació para oponerse a la discusión de una iniciativa de despenalización del aborto, que había sido presentada por parlamentarios de la Concertación. Los legisladores oficialistas de la Bancada amenazaron con abandonar la coalición si siquiera se sometía a tramitación la iniciativa.

La tendencia general, sin embargo, ha sido a la institucionalización parcial de las demandas de las mujeres y a la profesionalización de sus activistas. No sólo por la legitimación selectiva de los programas gubernamentales, sino porque los temas de igualdad de género han penetrado en las agendas de los organismos internacionales, generando un activo proceso de construcción de redes internacionales de incidencia en estas materias. El efecto interno de estos procesos es, en palabras de la socióloga chilena Marcela Ríos, que “se han debilitado los lazos comunicantes y articulaciones entre los diversos componentes e individuos que circulan en el campo de acción feminista, y entre éstos y otros actores de la sociedad civil” (Ríos, 2003: 322). Mientras el sector profesionalizado y con vínculos internacionales conserva una importante capacidad de incidencia en el debate y las propuestas de política –con los límites expuestos– el sector de organizaciones de base debe adaptarse a la oferta gubernamental sin poder influir en ella.

En otras palabras, en el caso de las mujeres se trata de una agenda “fuerte” en cuanto a la afirmación de la condición de ciudadanía, pues tiene respaldo jurídico y una política de Estado que la respalda; pero es débil en cuanto a participación por la reducción y pérdida de relevancia relativa del movimiento social previo y la falta de estructuras institucionales para ello. Se constituye, sin embargo, a partir de la política pública y de la intervención de diversas entidades civiles, un campo de disputa en torno a la equidad de género. En este campo de disputa participan tanto actores políticos, como organismos del Estado y organizaciones civiles, con articulaciones múltiples entre sí.

Otro aspecto importante de mencionar es que instituciones como el SERNAM, y en un grado mucho mayor la CONADI, han sufrido permanentemente la tensión entre ser una agencia especializada del Estado dedicada a un sector determinado de la población y ser al mismo tiempo un espacio de representación o expresión de dicho sector al interior del Estado. En el caso del SERNAM la tensión existió, sobre todo en el primer período, cuando el movimiento de mujeres tenía mayor presencia. Sin embargo el conflicto no se trasladó al plano institucional ya que el SERNAM, a diferencia de la CONADI, no cuenta con mecanismo representativo alguno de sus beneficiarias principales. Por otra parte, en general las organizaciones de mujeres han encontrado espacios de alianza con la política de equidad de género, frente a la oposición de derecha que ha intentado limitar sus alcances, como ocurrió frente a la distribución de la “píldora del día después” (Franceschet, 2006).

Durante el período, por otra parte, también los grupos conservadores han intensificado su acción en el campo de la sociedad civil, principalmente a través de los llamados “grupos pro vida” y de la Iglesia Católica. El énfasis de su acción ha estado en las políticas de educación sexual, contracepción y planificación familiar, divorcio y aborto terapéutico. Su estrategia ha sido la combinación de la influencia cultural y mediática, con el uso de la vía judicial para restringir el alcance de la política gubernamental. Sin embargo han centrado sus ataques principalmente en el

Ministerio de Salud (y secundariamente en Educación), sin enfrentarse directamente al SERNAM y los programas innovadores.

3.2.2 *La debilidad de la política da paso al nuevo movimiento indígena*

Otro caso es el movimiento indígena y la institucionalización progresiva de la demanda indígena en el Estado, inicialmente a través de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI). Este organismo preparó y logró la aprobación de la Ley Indígena (1993) y dio origen a la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI (Bengoa, 1999; Aylwin, 2000; Valenzuela, 2003). Se trata, como se verá, de un área de política fuerte en cuanto a participación institucionalizada, pero inorgánica al diseño de gobernabilidad imperante y a la implementación de las políticas que el acuerdo político admite. Al mismo tiempo es débil en cuanto al enfoque de ciudadanía, pues no logró el sustento legal que proponía el proyecto de Ley Indígena, sino algo mucho más reducido. Durante el período ha surgido un movimiento indígena de nuevo cuño, basado en reivindicaciones territoriales, alejado de los partidos políticos nacionales y con estrategias complejas de articulación entre el nivel local, nacional e internacional. Ello ha dado lugar a nuevas iniciativas gubernamentales, tanto programáticas como de diálogo político, con activo concurso de la cooperación internacional, particularmente del BID (Contesse y Delamaza, 2005).¹¹⁷

A comienzos de los '90 nada hacía esperar que hacia finales de la década el conflicto mapuche tuviera tanta relevancia en la vida nacional. Por una parte las comunidades indígenas habían sido convertidas en propiedad individual como parte de una política de asimilación del gobierno militar. Por otra, el nuevo gobierno democrático, aún antes de asumir, había celebrado un acuerdo formal con las autoridades de los diferentes pueblos indígenas, entre ellos con los mapuche el principal grupo étnico del país, con el fin de acoger sus demandas y modificar las relaciones ancestralmente conflictivas entre el Estado chileno y los pueblos indígenas, en el llamado Parlamento de Nueva Imperial en 1989 (Bengoa, 1999). Este parlamento, a imagen y semejanza de los realizados durante la conquista entre españoles y mapuche, consistió en conversaciones y acuerdos que carecían de fuerza legal y vinculante, aunque sí contaban con peso político y derivó en una negociación parlamentaria que redujo considerablemente sus alcances.

Puede decirse que el movimiento mapuche contiene tres planos de reivindicación y búsqueda de reconocimiento que no son idénticos, no tienen el mismo peso, ni son uniformemente enarbolados por el conjunto de las organizaciones y comunidades, y que han sido enfrentados de diferente manera y con distintos resultados por las políticas gubernamentales. Esos niveles o tendencias son la campesina, que privi-

¹¹⁷ La tesis doctoral de la socióloga Claudia Robles (en preparación) conceptualiza esta orientación como una política de "reconocimiento vía redistribución" (Comunicación personal).

legia los temas redistributivos, ligada a la pobreza y a la falta de tierras y control de los recursos naturales; la étnica, que se traduce en las demandas de ciudadanía multicultural, respeto y condiciones para reproducir su propia cultura, incluyendo el control de su territorio. Finalmente, está la demanda “etno-nacional”, que emerge en los 90 y se refiere a las demandas por autonomía en tanto pueblo o en tanto nación (Foerster y Vergara, 2000).

La relación entre el Estado y el movimiento mapuche ha estado marcada por la evolución de las respuestas gubernamentales a cada una de esas tendencias de búsqueda de reconocimiento, en un contexto en que el movimiento indígena adquiere un carácter más inclusivo de sus dimensiones o tendencias y reclama, por tanto, una resolución de carácter más integral. Durante el primer gobierno democrático se constituyó la CEPI, que se ocupó de materializar los contenidos del Parlamento de Nueva Imperial en iniciativas legales e instrumentos de política. En el caso de la ley indígena que finalmente se aprobó en el Parlamento, ésta no representa el proyecto político del primer gobierno de la transición, cuya iniciativa incluía el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la ratificación del Convenio 169 de la OIT y un proyecto de ley para el desarrollo indígena. Las dos primeras iniciativas fueron rechazadas por la derecha, mayoritaria en el Senado (volverían a ser rechazadas durante el segundo gobierno), y la ley fue reducida a derecho a la participación, el derecho a la tierra, el acceso y control de los recursos naturales (Bengoa, 1999; Aylwin, 2000). De esta manera, los logros principales estuvieron en la creación de la CONADI -con menor participación indígena de lo planteado inicialmente- y la constitución del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, creado para revertir el proceso de despojo de tierras que venía ocurriendo hace más de un siglo.

Entre los factores de conflicto a lo largo del período pueden citarse principalmente las restricciones de la Ley Indígena dictada en 1993, las contradicciones de la política indígena del gobierno y la evolución misma de la demanda mapuche en un contexto institucional no modificado que presenta como punto crítico el control sobre el territorio y los recursos naturales (Mallon, 1999; Aylwin, 2000; Toledo, 2001). Por ello la problemática levantada por las organizaciones mapuches en la segunda mitad de los años 90 se refiere en parte a la reclamación de tierras usurpadas o ancestrales, para las cuales la política del Fondo de Tierras ha sido insuficiente; en parte a los conflictos creados con la vertiginosa expansión de la industria forestal y diferentes proyectos de infraestructura (vial, hidroeléctrica, pública y privada) y, finalmente, a la falta de reconocimiento pleno, tanto en recursos como en ciudadanía, que forma parte de la plataforma internacional de los pueblos indígenas en el mundo (Toledo, 2005 y 2006).¹¹⁸ Así lo señala Aylwin (2000: 11), “de una demanda centrada en el

¹¹⁸ Mientras en América Latina esa reivindicación ha sido recogida de diversas formas por varios Estados (como Nicaragua, Colombia, Bolivia, Panamá y México después del alzamiento maya/zapatista), en Chile continúa siendo considerada por grupos de elite como un grave riesgo para la unidad territorial y política del país. Sólo en septiembre de 2009, ha entrado en vigencia el

derecho de los mapuche a la tierra y a la participación del aparato del Estado en la resolución de sus asuntos, se ha pasado a una demanda centrada en el reconocimiento de la territorialidad indígena hasta hoy negada en el país, así como del derecho a un desarrollo político y cultural autónomo al interior de dichos territorios”.

Pero no sólo el movimiento está reclamando autonomía territorial, sino que también está mostrando un importante grado de autonomía respecto de los partidos políticos nacionales (Saavedra, 2007). Esto marca una profunda diferencia con el pasado, cuando los diferentes partidos constituían un frente indígena y, correspondientemente, cada asociación indígena se adscribía o pactaba con alguno de esos partidos. Por otra parte se detecta una tendencia creciente al surgimiento de identidades territoriales específicas al interior del mundo mapuche, lo que resulta consistente con la problemática que están enfrentando actualmente. Así por ejemplo surge la Identidad Territorial Lafkenche, la Coordinadora Arauco – Malleco y otras vinculadas a los distintos grupos territoriales del pueblo mapuche, los pehuenche, los huilliche, etc.¹¹⁹ El conflicto ha contenido diversos episodios de violencia, tanto provenientes de grupos mapuche que han recuperado tierras como de las forestales, otros propietarios agrícolas en conflicto y carabineros (Lavanchy, 1999, Informativo Mapuche, 2003; Toledo, 2007, Centro de Derechos Humanos, 2008).

El conflicto ha sido asumido con diversas estrategias por parte de la política gubernamental. En el plano policial, mientras durante el gobierno de Lagos se utilizó la Ley Antiterrorista, promulgada por Pinochet, para perseguir a los grupos más radicales, el de Bachelet se comprometió a no aplicarla, luego de un informe del relator especial de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas (Anaya, 2009). Ello no

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, luego de dieciséis años de tramitación legislativa y un año de su ratificación. Chile es el décimo tercer país de América Latina en ratificar dicho Convenio. (Columna de José Aylwin en el diario electrónico *El Mostrador*, del 17 de septiembre de 2009.

<http://www.elmostrador.cl/index.php?/noticias/articulo/plena-vigencia-del-convenio-169-en-chile/>, (consultado el 17 de septiembre de 2009). La reforma constitucional que establece el reconocimiento de los pueblos indígenas, sin embargo, se discutió en el parlamento sin que éste realizara el proceso de consulta establecido por el Convenio 169, que rige desde el depósito de su ratificación, en septiembre de 2008. La introducción de consultas ciudadanas no es una práctica institucionalizada, aunque ahora esté reconocida jurídicamente para los pueblos indígenas (Ver el análisis del proceso de ratificación y legislativo en:

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/reforma/analisis/385-reforma-fast.html>, (consultado el 17 de septiembre de 2009).

¹¹⁹ Se trata de diferencias de radicación geográfica asociadas también a las actividades económicas: huilliche=gente del sur; pehuenche = los que viven del pehuén (araucaria) que crece en las zonas cordilleranas de las regiones del Bío Bío y Araucanía; lafkenche=gente del mar, que vive de la pesca y la recolección de productos del mar en la zonas costeras de las mencionadas regiones. Cada uno de esos territorios está diferencialmente afectado por la expansión económica de actividades como la explotación forestal y la pesca industrial. Para un análisis de estos temas, ver Toledo (2001).

ha impedido, sin embargo, un creciente uso de la fuerza policial en el manejo del conflicto y la demanda permanente de la oposición política por aplicar *mano dura* en los territorios mapuche (Toledo, 2007).

En el campo social a fines de los años noventa se intentó un ambicioso programa de desarrollo que potenciara el débil desempeño del Fondo de Tierras. Pero este programa no surgió de los instrumentos regulares de la política indígena, ni se radicó en la CONADI, sino que se hizo posible a través de un préstamo del BID al gobierno chileno. El programa señalado, *Orígenes*, es descrito como una “contribución al desarrollo de los pueblos indígenas [...] por medio de sus capacidades”, a través del cual las comunidades “consolidarán un modelo de desarrollo que no depende de un subsidio paternalista, sino que se funda en el potencial de las comunidades –las que son responsables de forjar su propio desarrollo y destino”.¹²⁰ El programa tuvo un enfoque y un énfasis en el elemento participativo.¹²¹ A pesar de ello la descripción que el BID hace del programa carece de un enfoque explícito basado en derechos. En vez de ello, declara que la meta principal del BID en Chile consiste en “apoyar el incremento de la competitividad, reducir las desigualdades sociales y regionales, así como profundizar la democracia a través del fortalecimiento de una sociedad más participativa y un Estado más moderno”.¹²²

La CONADI es el único de los organismos de política social innovadora que tiene, por ley, un Consejo Directivo compuesto por representantes del Presidente de la República y por miembros elegidos directamente por las etnias reconocidas por la ley indígena. Este Consejo ha atravesado diversos conflictos desde su creación, pero los conflictos no han surgido solamente de los consejeros indígenas, sino también de los nombrados por el Presidente, cuando no han estado de acuerdo con la política oficial. Incluso ello ha ocurrido con los diversos directores mapuches de la CONADI y el propio Presidente que los nombra. Así, la institucionalidad de la CONADI ha sufrido crisis sucesivas, las que se hicieron más agudas con el conflicto por las Centrales Hidroeléctricas en el Alto Bío Bío, que implicaban la migración de familias pehuenches, durante el gobierno de Frei (Namuncura, 1999; Mallon, 1999).

¹²⁰ Chile, Ministerio de Planificación, Programa Orígenes, disponible en www.origenes.cl (consultado el 15 de abril de 2005).

¹²¹ De acuerdo con la información en la página oficial, “la participación indígena es el eje principal del programa. Se debe entender la participación en su sentido más amplio, es decir, no sólo para abordar el potenciamiento político, sino también como una oportunidad para establecer un proyecto de desarrollo de largo plazo que garantice un futuro mejor para estos pueblos” (*ibíd.*).

¹²² Véase BID, Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas 14 Septiembre 2001), disponible en <http://www.iadb.org/projects/ProjectDocuments/searchDocs.cfm?pagePos=1&keywords=&topics=&countries=CH&docType=&fromMonth=&toMonth=&fromyear=&toyear=&language=Spanish&page=14> (consultado el 30 Noviembre de 2005).

Frente a las sucesivas crisis de la institucionalidad indígena creada por el gobierno, durante el período de Ricardo Lagos se recurrió al mismo mecanismo de diálogo político utilizado para otros conflictos y problemas: el nombramiento de una comisión de personalidades, de carácter pluralista. En este caso fue la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, presidida por el ex presidente Patricio Aylwin y compuesta por diversas personas de diferentes posiciones políticas nombradas por el gobierno, junto a dirigentes del movimiento mapuche, también designadas por el gobierno. A mediados de 2003 la Comisión publicó su informe, aunque sus recomendaciones recibieron escasa difusión pública.¹²³ El informe tampoco suscitó el apoyo de las organizaciones mapuche, a pesar de que sus dirigentes habían firmado el texto. Meses después, el propio gobierno tampoco había emitido un pronunciamiento respecto de este informe que él mismo solicitara, perdiendo el Informe su relevancia. Se repetía así, agudizada, la situación producida en 1996, durante el gobierno de Frei, con la entrega del Informe sobre Pobreza y Equidad, elaborado por el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. Dicho Consejo, también nombrado por el presidente, había consensuado un Informe que no coincidía plenamente con la política gubernamental y que no contaba con el apoyo del sector empresarial –aunque sus representantes lo habían firmado– y la derecha política (Bengoa, 1999b).

Durante el gobierno de Bachelet se impulsó la aprobación del Convenio 169 de la OIT, sobre reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, el que fue ratificado en el Parlamento en septiembre de 2009. También se impulsó un “Acuerdo de Nueva Imperial II” (2006), se estableció una “Agenda Indígena” denominada “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, se constituyó una instancia interministerial de coordinación y, durante el 2008, se nombró un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, para proponer nuevas iniciativas que desactiven el conflicto existente y permitan la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad (Centro de Derechos Humanos, 2008; Programa Orígenes, 2008).¹²⁴ Como puede verse, todas estas iniciativas han rebasado la estructura de la CONADI, revelando su inadecuación institucional.

A pesar de las diferencias existentes entre los dos casos analizados, mujeres y pueblos indígenas, puede verse que en ellos se pone de manifiesto la amplitud

¹²³ Con excepción de la opinión minoritaria del consejero Felipe Morandé, economista de derecha, ampliamente publicitada por la prensa.

¹²⁴ En agosto de 2009, Rodrigo Egaña, Alto Comisionado Presidencial, debió renunciar a su cargo, frente a nuevos episodios de violencia en la zona de la Araucanía. Asumió la responsabilidad por la Agenda el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo. Sus primeras acciones consistieron en visitar la zona de conflicto –provincia de Malleco– en compañía de representantes de diversos ministerios coordinados para tal efecto. (*El Mercurio*, 4 de septiembre de 2009).
<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=374645>
 (consultado el 17 de septiembre de 2009).

y orientación de las respuestas políticas a conflictos constituidos socialmente. Las herramientas de negociación utilizadas son fundamentalmente la adopción de aspectos de las demandas existentes a través de legislación e instrumentos de política pública: nuevas instituciones, orientaciones de política más o menos amplias, programas y fondos. En ambos casos no se logra estructurar una adecuada relación con los movimientos sociales que dieron origen a la agenda política específica, ni se asegura plenamente el fortalecimiento de la ciudadanía, especialmente en el caso indígena. En el caso de las mujeres el logro institucional es mayor y la política más coherente. Pero acompañada de la desactivación del movimiento y la fragmentación de la demanda y el fortalecimiento de una suerte de coalición de políticas de género, con mayor protagonismo de la elite intra y extra estado, que alcanza actualmente incluso a la Presidenta de la República. En el caso indígena, en cambio, los instrumentos institucionales, legales y políticos han sido muy insuficientes, mientras el movimiento se reestructura de acuerdo con nuevas pautas de organización y orientación política, no considerados en el sistema político de representación surgido de los acuerdos de 1989.

Las agendas también difieren en sus ejes de conflicto. En el caso de las mujeres es la agenda de los derechos sexuales y reproductivos la que produce mayor disputa entre el movimiento feminista y la Iglesia Católica y los movimientos conservadores. Es decir, es un conflicto que se proyecta al interior de la propia sociedad civil, donde las posiciones de la elites conservadoras limitan los avances y la “contra elite” feminista actúa dentro y fuera del gobierno. En el caso indígena, específicamente en la situación del pueblo mapuche, el conflicto se intensifica –incluyendo un incremento de la represión policial- porque la disputa tiene una importante dimensión económica en relación a los recursos naturales y el territorio. Todo ello en un contexto de modernización compulsiva de la economía chilena, basada precisamente en la explotación de los recursos naturales y que carece de suficiente protección jurídica de los derechos ciudadanos de las minorías étnicas. También debe considerarse la dimensión histórico-política del conflicto, que, evidentemente sobrepasa la capacidad de la política social para resolverlo. Por ello en sucesivas ocasiones la iniciativa se desplaza de la institucionalidad establecida hacia otras formas de negociación política (Bengoa, 1999; Toledo, 2001).

Por último es relevante considerar la presencia del factor internacional como soporte, tanto de la agenda pública por medio de convenios internacionales firmados por el Estado chileno y programas de cooperación que han permitido sortear algunas de las limitaciones más fuertes de la institucionalidad y los programas introduciendo innovaciones. Pero también el factor internacional ha estado presente como respaldo y soporte a las demandas de la sociedad civil, por cuanto tanto el movimiento de mujeres como el de los pueblos indígenas cuentan con vínculos de cooperación con otros países, señaladamente grupos influyentes en los países desarrollados, así como con estrategias de gestión frente a organismos internacionales. Estos han presionado al Estado chileno para el cumplimiento de compromisos contraídos o

han impuesto condicionalidades al desarrollo de ciertos proyectos. La estrategia internacional del gobierno chileno, que busca posicionar al país en el concierto de los países “emergentes” está también en el origen de esta situación, otorgando mayor validez a los estándares internacionales hoy vigentes.

3.3 Políticas focalizadas frente a grupos vulnerables. De la creación del FOSIS al Sistema Chile Solidario

La otra variante de la política social innovadora son las instituciones y programas creados como respuesta a lo que se llamó la “deuda social” (Raczynski *et al.*, 1995) como iniciativa gubernamental, sin tener tras ellos movimientos sociales constituidos. Su grado de institucionalización es menor -de hecho varios son solamente fondos de financiamiento de proyectos- y por ello su articulación con el conjunto de la política es baja. Sus montos de financiamiento son muy inferiores a los de la política social tradicional, lo cual disminuye su impacto. A diferencia de los casos anteriores, en este es la política social la que constituye a los actores, por la vía de reconocer la necesidad de pagar dicha “deuda social” e incorporarlos a una situación de mejores oportunidades. Se mantuvo la política de focalización en los grupos pobres y vulnerables, pero se adicionaron criterios de focalización, esta vez en grupos específicos o en la categoría de “pobres” y “extremadamente pobres”,¹²⁵ que no alude a un actor sino a un agregado heterogéneo.

El caso de Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) es interesante. Fue creado en 1990, como organismo dependiente del MIDEPLAN, responsable por ejecutar acciones contra la pobreza, apoyando los esfuerzos de la propia comunidad, en consonancia con las orientaciones que se desarrollaron durante los años ochenta en las ONG. En el tránsito de la movilización contra el régimen militar a la política social en democracia, el movimiento de pobladores no logró constituirse como interlocutor de una política integral, incidiendo en esta nueva arena de la política institucional, como postulaba en los años ochenta. Sin embargo la política social fue reactivada. Por una parte la política de vivienda permitió incrementar significativamente la cantidad de *soluciones habitacionales* iniciándose la reducción del déficit habitacional que había ido creciendo durante los años del gobierno

¹²⁵ La línea de pobreza resulta de comparar el ingreso familiar con el valor promedio de una canasta familiar de alimentos, calculada de acuerdo al consumo de las familias detectado en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1986. Si el ingreso no supera el valor de dos canastas familiares promedio en el sector urbano o 1,75 en sector rural se considera que la familia es “pobre”. Si no supera el valor de una canasta familiar promedio, se considera que es “indigente” o “extremadamente pobre”.

militar.¹²⁶ Por la otra, se creó el FOSIS como una respuesta a los problemas de los más pobres, utilizando para ello una estrategia de participación local y comunitaria (Taylor, 1996). Es decir, mientras el movimiento social se desactivaba, la iniciativa gubernamental tomaba fuerza, con estrategias que fragmentaban aún más al movimiento.

Así, el FOSIS, comenzó su acción con el apoyo de fondos de cooperación internacional, los que a partir de 1993 fueron sustituidos por partidas presupuestarias regulares. Recibió los aportes metodológicos de muchos profesionales provenientes del sector no gubernamental de los años ochenta y amplió la oferta de recursos estatales. Ya no sólo se apoyaron programas definidos por el gobierno, sino también se acogieron iniciativas de las comunidades, surgidas de procesos de planificación participativa. En general sus montos de financiamiento son reducidos y financian proyectos de corto plazo y utilizan mecanismos competitivos entre organizaciones sociales y ONG. Por ello no es posible sostener un trabajo permanente con el apoyo del FOSIS, sino sólo darle inicio o reforzarlo en un momento determinado de su desarrollo.

El FOSIS representó una innovación local respecto de los *fondos de inversión social*, instrumentos que surgieron en el contexto de las políticas sociales paliativas del ajuste estructural en América Latina (Bigio, 1998; Siri, 2003). Dichos fondos se extendieron por todo el continente a comienzos de los noventa, pero el FOSIS subsistió a la declinación de éstos, entre otras razones porque fue el único donde el financiamiento externo no representó un porcentaje significativo de su presupuesto (Siri, 2003: 2). Su vigencia dentro del Estado está dada principalmente por su especialización en los “extremadamente pobres” y en su modalidad de vinculación con los grupos comunitarios.

A pesar de su bajo impacto general, los programas y fondos focalizados tienen un rol relevante en cuanto a la estructuración de la asociatividad, especialmente a nivel de los sectores pobres, dado que allí está concentrada la actividad gubernamental. Dichos programas constituyen en la práctica estructuras de incentivos para los grupos pobres y marcan su relación con el Estado en este *último eslabón de la cadena* de las políticas públicas. Datos del Informe de Desarrollo Humano del año 2000 indican la existencia de gran cantidad de asociaciones de diverso tipo en el país, y caracterizan dicha asociatividad como fragmentada, sin vínculo con redes y con baja incidencia en el rumbo de las políticas públicas, como veremos más adelante (PNUD, 2000). De hecho los programas sociales hacia grupos prioritarios, así como otras agencias gubernamentales –como Chiledeportes y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)- inciden en las formas de asocia-

¹²⁶ Sobre los resultados urbanos globales de la política habitacional destinada principalmente a reducir el déficit habitacional, ver Rodríguez y Sugranyes (2005); sobre los actores sociales y la política de vivienda, ver Segovia y Daskal (2000) y Aravena y Sandoval (2008).

ción de los grupos pobres, pero lo hacen de un modo que no fortalece su duración en el tiempo y desarrollo sostenido de sus capacidades. Si se considera que en términos presupuestarios éste es el sector que más ha crecido desde 1990 y que su relación con los grupos populares es directa, se comprende que a pesar de las limitaciones de diseño institucional su contribución al desarrollo de la sociedad civil podría ser diferente.¹²⁷

Un primer intento de articular el conjunto de las políticas contra la pobreza lo constituyó el Programa Nacional de Superación de la Pobreza en 1994-95, coordinado por MIDEPLAN. En éste se adoptó el enfoque territorial, seleccionando un conjunto de 91 comunas prioritarias para organizar la inversión pública. Las metodologías de diagnóstico participativo y la constitución de una demanda comunal unificada (coordinada por las Gobernaciones provinciales) fueron el aporte de los programas innovadores. Sin embargo el Programa fue rápidamente desactivado, sin una evaluación de sus resultados. La falta de una autoridad social capaz de reorientar el contenido de la oferta pública hacia los territorios y la dificultad de obtener resultados a corto plazo le quitaron a este programa el respaldo político necesario, siendo discontinuado (Bengoa, 1999b; Raczynski y Serrano, 2003).

La agenda de programas contra la pobreza se ha centralizado después del 2003 en un sistema de asignación de recursos denominado Chile Solidario, que se comenzó a operar a través del Programa Puente del FOSIS (Palma y Urzúa, 2005). Este sistema fue diseñado por el Ministerio de Hacienda, con el fin de reducir los costos crecientes de una acción social que evaluaban como dispersa y descoordinado y el congelamiento de la cifra de personas en la llamada extrema pobreza o indigencia. Desde 1987 se han hecho públicos los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN, fecha desde la que el porcentaje de hogares y personas bajo la denominada *línea de la pobreza* no ha dejado de disminuir en cada medición. Sin embargo a partir de la encuesta de 1996 el porcentaje de familias ubicadas en la “extrema pobreza” se mantuvo estable e incluso tendió a crecer, a pesar de una disminución global de las familias “pobres”. Ello llevó a una evaluación crítica de las políticas contra la pobreza aplicadas hasta ese momento, realizada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, especialmente en lo referido a la red de beneficios asistenciales provistos por el sector público. El diagnóstico fue que existía una *pobreza dura*, que no se beneficiaba de los efectos del crecimiento económico, ni tampoco accedía a los servicios públicos, por desconocimiento, aislamiento, descoordinación y falta de cobertura de los mismos. Se planteó entonces la necesidad de

¹²⁷ De acuerdo a la interpretación de Lucy Taylor, la redefinición de la sociedad civil por parte de las políticas públicas a partir de 1990 utilizó “the twin strategies of incorporation and marginalization”. Se refiere a la incorporación de grupos comunitarios locales y marginalización de las dirigencias políticas de los pobladores. Las políticas puestas en práctica para ello habrían sido la descentralización “and self-help projects set up through the auspices of FOSIS” (Taylor, 1996: 780).

articular mejor la red de beneficios asistenciales, asegurándolos para las familias extremadamente pobres y se consideró la necesidad de otorgar un bono en dinero que suplementara los ingresos familiares, permitiéndoles así superar la “línea de la indigencia” (Ruz y Palma, 2005).

Paralelamente, en 2002, FOSIS, estaba elaborando una readecuación de su enfoque de intervención con el fin de focalizar mejor su acción contra la pobreza. En su evaluación interna constataban dispersión territorial, bajos montos de inversión, muchos grupos con proyectos pequeños, demasiada diversidad de intervenciones (FOSIS 2002:9). La readecuación consistió en la adaptación parcial del enfoque de Manejo Social del Riesgo desarrollado por el Banco Mundial (Holzman y Jorgensen, 2000). Así se crea el Programa Puente aplicado gradualmente a las 226.000 familias consideradas “indigentes”. Consiste principalmente en una estrategia de apoyo sicosocial a la mujer dueña de casa y la suscripción de un contrato entre la mujer -representando a la familia- y el o la profesional -normalmente también una mujer- denominada “apoyo familiar” representando al Estado. Mediante este contrato el Estado se compromete a priorizar a dicha familia en el acceso a los subsidios y servicios que brinda y la familia a enviar a los niños al colegio, realizar los trámites necesarios, etc.

Los esfuerzos del Ministerio de Hacienda, tendientes a asegurar a las familias un suplemento de ingreso y subsidios que les permitiera superar la indigencia y del FOSIS tendientes a establecer algún sistema de protección contra el riesgo social, convergieron y fueron priorizados por el Presidente de la República, estructurándose el Sistema de Protección Social Chile Solidario, con el Programa Puente como vía de ingreso de las familias al Sistema.¹²⁸ Los componentes del sistema son: apoyo sicosocial por espacio de 18 meses; Bono de Protección Familiar de monto decreciente a lo largo de cuatro semestres; Subsidios Monetarios Garantizados y acceso preferencial a programas de promoción, prestaciones laborales y de previsión social (Arenas y Guzmán, 2003; MIDEPLAN, 2004).

Una innovación importante es que el Sistema Chile Solidario introduce una noción de derechos garantizados, pero éstos ya no son universales sino que están focalizados en quienes han sido definidos previamente como beneficiarios. Con respecto a la consideración de la sociedad civil, el enfoque de superación de la pobreza se reduce a la acción orientada a unidades familiares dispersas, sin consideración de las dimensiones territoriales ni comunitarias de la política social. El sistema no contempla el elemento de asociatividad y redes locales en ninguna de sus acciones,

¹²⁸ Chile Solidario no tiene como misión la superación de la pobreza, sino “incorporar a las familias de extrema pobreza a la red de protección social del Estado, de manera garantizada y/o preferencial (según sea el beneficio), lo cual supone la interacción, readecuación y vinculación efectiva de toda la oferta programática existente” Se estima que a través de Chile Solidario “dará garantías mínimas para que las familias de extrema pobreza vivan con dignidad” (FOSIS, 2002: 6)

pues establece una red de atención directa (mediada por un contrato) entre el Estado y la familia en situación de pobreza, siempre que ésta haya sido previamente calificada como tal. Como es básicamente un mecanismo para racionalizar y focalizar al máximo el gasto social, tampoco consideró inicialmente un rol determinante para los municipios que sólo canalizan los servicios.¹²⁹

La paradoja del Chile Solidario en relación al tema que nos interesa es que por una parte pone a las familias en el centro de la política, obligando al Estado a responder a sus necesidades, cumpliendo estándares mínimos. A pesar de ello, sin embargo, no estimula la participación de esos mismos sujetos en la construcción ciudadana, quedando la satisfacción de necesidades en manos de la administración pública. Es decir, se escinde la agenda de pobreza respecto de la participación ciudadana (Contesse y Delamaza, 2005).

Este sistema representa una innovación importante en el modo de implementar las políticas sociales que ha predominado durante las últimas dos décadas, especialmente en cuanto supone una articulación intersectorial de los servicios estatales y establece una garantía explícita de prestaciones para la población considerada como de “extrema pobreza”. Es el propio agente estatal el que busca a los beneficiarios, familias, previamente identificadas a través de la “ficha CAS” (Ficha de Caracterización Socioeconómica), hoy denominada Ficha de Protección Social). Una vez establecido el contacto, diagnosticada la situación y firmado el contrato, el apoyo familiar se responsabiliza de dinamizar la oferta estatal en su conjunto. La atención garantizada a que el Estado se compromete es, sin duda, el aspecto más innovador, que se liga a una concepción de derechos, aunque carece de una formulación universalista, conceptualizándose más bien en términos de focalización, integración social y equidad.¹³⁰ De algún modo los derechos garantizados del Programa están aún mediados por la concepción focalizada de los programas contra la pobreza y por lo tanto no pueden formularse de un modo universalista.

Las innovaciones están limitadas, por otra parte, por la escasa transformación institucional de las políticas y programas públicos, pues el programa no innova, ni en el contenido ni en el modo de definir las prestaciones que el Estado ofrece, ni en las modalidades institucionales de gestión de la política social. Mantiene y profundiza el enfoque de focalización sobre la base de la línea de la pobreza (acotándola aún más a la línea de la indigencia) y confía más en la habilitación de los pobres para

¹²⁹ No obstante a partir de 2007 se ha iniciado el traspaso de la operación del Programa Puente a los municipios.

¹³⁰ En el Mensaje que antecede al proyecto de ley que crea el Chile Solidario se expresa que “Es propósito de este Gobierno, que al año 2005 se pueda constatar un mejoramiento substancial en el acceso de las personas extremadamente pobres a los diversos programas sociales. Esto significa propender al logro progresivo del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, para que satisfagan sus necesidades y requerimientos básicos y puedan así superar las condiciones de vida en que se encuentran” (mensaje N° 21-348, 7 de octubre de 2002: 3).

actuar en el mercado y acceder a los servicios sociales, que en la transformación de dicho mercado en un sentido de mayor inclusividad social.¹³¹ La línea de desarrollo posterior de Chile Solidario ha sido la promoción de una “red de protección social” que incorpora otras prestaciones sociales, especialmente atención preescolar y garantía y mejoramiento de las pensiones mínimas. Es decir la garantía de derechos sociales, económicos y culturales no se expresa aún en reconocimiento constitucional, ni obliga al mercado, sino que principalmente toma la forma de incremento de las prestaciones y la asistencia estatal.¹³²

El programa manifiesta una ambivalencia con respecto a su modo de abordar los temas de ciudadanía y participación social: su diseño y formulación omiten cualquier referencia a la ciudadanía, no cuenta con mecanismo alguno de participación social en las diferentes etapas del proceso y su diseño es claramente vertical (*top-down*). A pesar de ello, sus objetivos incorporan elementos propios de la ciudadanía social, enfatizando en aspectos de lo que se denomina *ciudadanía pasiva*, vale decir el reconocimiento efectivo de los derechos que se encuentran formalmente consagrados en los textos legales. Creemos que la ambigüedad se debe a la tensión no resuelta de los enfoques basados en derechos con las visiones tecnocráticas al interior del gobierno chileno –aún en sus técnicos sociales–, por lo que se omiten aquellos aspectos relacionados con la deliberación social y la descentralización, ligadas a la llamada *ciudadanía activa*. Por otra parte, introducir enfoques participativos implicaría poner en debate y diálogo social la protección frente al riesgo y la redistribución del bienestar para el desarrollo, que son justamente las áreas no tocadas de la política social chilena.

De algún modo, como hemos señalado, el sistema se inspira en una concepción de derechos sociales que busca que se hagan extensivos a las familias denominadas como de extrema pobreza, aunque, como otros estudios han observado, “esto no significa que dentro de los objetivos específicos del sistema se incluya fortalecer la ciudadanía, ni tampoco haya una definición explícita de ella en el diseño. De hecho, ninguna de estas cosas ocurre” (Ruz y Palma, 2005: 97). Ahora bien, al asociar la entrega de beneficios monetarios al cumplimiento de ciertas actividades compro-

¹³¹ El diagnóstico mismo de *pobreza dura* que fundamenta el sistema, se ha basado en una definición estática de la pobreza, que se ve cuestionada por la primera Encuesta Panel encargada por MIDEPLAN que compara 1996 con 2001 y que muestra la extrema movilidad de las familias en pobreza (Castro y Katz, 2004: 7). Una comparación de las Encuestas Panel entre 1996 y 2006 confirma el diagnóstico de que la pobreza no es un nicho estático, pues a lo largo de 10 años algunos permanecen en ese estado (pobreza crónica), mientras otros entran y salen de ella durante el período (pobreza transitoria). El primer grupo es sólo un 4,6% de las personas de acuerdo a las tres mediciones de la Encuesta CASEN del período. El segundo grupo asciende al 31,2% de las personas encuestadas (Arzola y Castro, 2009: 73).

¹³² Tras estas iniciativas de protección social y consideración de los riesgos y vulnerabilidades que hacen que una persona o familia disminuya sus ingresos y sea considerada pobre, está presente el diagnóstico dinámico y no estático de la pobreza.

metidas por la familia, se va más allá de la concepción pasiva de la ciudadanía, acercándose a los parámetros de la ciudadanía activa, aunque a través de una condicionalidad, lo que resulta contradictorio con la noción de derechos sociales (Sepúlveda, 2009c).¹³³

Las limitaciones a la noción de ciudadanía en el sistema son variadas. Por una parte, se encuentra su carácter implícito y, por otra parte, su formulación focalizada, que sujeta el acceso a derechos sobre la identificación administrativo-técnica de los beneficiarios y sobre la participación en un formato estandarizado de atención. Importa destacar además que la determinación de las condiciones mínimas que se consideran aceptables para que una familia pueda egresar fue estimada al margen de cualquier debate público de carácter político o técnico sobre ellas.¹³⁴ Su definición, en efecto, fue resultado de negociaciones entre agencias del Estado y versó sobre modalidades de implementación, y no sobre el contenido de las prestaciones o “condiciones mínimas”.¹³⁵ Ni beneficiarios, ni ejecutores, municipios y profesionales que actúan como apoyos familiares, fueron consultados.

En este diseño, la agenda de superación de la pobreza se ha reducido al acceso de los indigentes a la red pública y se ha disociado de la agenda de participación ciudadana, que fue canalizada mediante un proyecto de ley sobre asociaciones voluntarias.

Durante el gobierno de Michelle Bachelet se planteó una meta de ampliación del Sistema Chile Solidario hacia la constitución de un Sistema de Protección Social, por medio de un programa dirigido a incrementar significativamente la atención al nivel preescolar (Chile Crece Contigo), a las personas viviendo en situación de calle y a los adultos mayores, a través de la Reforma Previsional, que entró en vigencia a mediados de 2008. Esta reforma asegura a todos los ciudadanos una pensión básica, independientemente de su capacidad de aportar durante su vida laboral, junto con incorporar a las mujeres que no han desarrollado actividad remunerada. Esta medida se inspira más claramente en una noción de ciudadanía universal. Este

¹³³ De acuerdo con el sociólogo chileno Vicente Espinoza, “La mayor innovación que presenta Chile Solidario, sin embargo, consiste en introducir ‘derechos-contrato’ [...] Esta forma de encarar la integración de los más desaventajados dignifica y legitima al grupo que recibe el apoyo, porque demuestra empíricamente su voluntad de integración. La solidaridad se plantea entonces como una medida correctiva de una desigualdad, sin victimizar al grupo beneficiario” (Espinoza, 2004: 176).

¹³⁴ A diferencia de lo que ocurrió en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), a poco de iniciarse la administración de Bachelet, se realizó un amplio proceso de consulta –incluyendo actores políticos, técnicos, instituciones locales y beneficiarios– sobre las modificaciones que se establecerían en la Ficha de Caracterización Socioeconómica, que pasó a denominarse Ficha de Protección Social. Ver las principales modificaciones introducidas en la ficha en MIDEPLAN (2006).

¹³⁵ En este sentido, es sólo el acceso a las Garantías Explícitas en Salud lo que otorga garantías a estas familias, es decir, los derechos están sólo consagrados para un ámbito sectorial de toda la política social.

desarrollo podría estar indicando una nueva vinculación entre programas innovadores y política social tradicional, articulados bajo el concepto de protección social. Eventualmente dicho concepto podría superar las principales limitaciones mostradas por los programas innovadores hasta hoy (MIDEPLAN, 2004).¹³⁶

La agenda de política social innovadora dirigida a extrema pobreza, ha permanecido sin contraparte social organizada durante todo el período estudiado. Ha evolucionado desde una concepción de trabajo con comunidades organizadas a nivel microlocal hacia un énfasis en las familias, desvinculadas de su red social de pertenencia y seleccionadas según su ubicación en las encuestas de pobreza. Su flexibilidad le ha permitido estimular diferentes dinámicas de organización para enfrentar problemas barriales y locales. Pero no ha podido abordar las variables estructurantes de la situación de pobreza de sus beneficiarios, ni potenciar su participación más allá de la ejecución de obras y programas barriales. A través del Programa Puente y el Sistema Chile Solidario se ha logrado manejar la tensión entre los enfoques prevalecientes en la política contra la pobreza: los subsidios focalizados nacidos durante el gobierno militar, las concepciones de movilización de los recursos de los propios sectores afectados y el énfasis reciente en protección social a partir del enfoque de manejo social del riesgo. De ese diseño se ha desarrollado posteriormente una ampliación de la oferta estatal de servicios, expresada en el Sistema de Protección Social, que avanza en nociones de derechos sociales garantizados.

La noción de ciudadanía no aparece con fuerza en las orientaciones de estas políticas y programas, prevaleciendo las nociones de *superación de la pobreza*, *habilitación social* o *igualdad de oportunidades*. Actualmente se está produciendo un nuevo desplazamiento hacia la noción de *protección social*. En todos estos términos se supone la operación de un mercado laboral al cual las personas se incorporan una vez que han logrado ciertas condiciones mínimas que les permiten actuar por sí mismas. La construcción de ciudadanía –como categoría política con connotaciones de participación deliberativa en lo público– no forma parte de la orientación de estos programas. Incluso con la implementación del Sistema Chile Solidario, basado parcialmente en un enfoque de derechos, la ciudadanía se restringe a un asunto de agencia individual, expresada más que nada en acceso a beneficios públicos y mayor autonomía para emprender o emplearse.

¹³⁶ El Sistema Intersectorial de de Protección Social a la Infancia, Chile Crece Contigo fue promulgado legalmente el 1° de septiembre de 2009. (http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=5281:presidente-promulga-ley-que-crea-el-sistema-intersectorial-de-proteccion-social-e-institucionaliza-chile-crece-contigo&catid=33:noticias&Itemid=50 (consultado el 17 de septiembre de 2009)).

3.4 Reconstruyendo ciudadanía a través de reformas institucionales con enfoque de derechos: El caso de la salud

Los sectores tradicionales de la política social –salud, educación, vivienda y previsión social– fueron priorizados en materia de recursos a partir de 1990, principalmente para construcción y mejoramiento de infraestructura, aumento de coberturas de atención y salarios del personal. Pero no modificaron la institucionalidad establecida por el régimen militar en materia de asignación de recursos, participación del sector privado, municipalización de servicios y regulaciones legales (Delamaza, 2005; Fernández y Ochsenius, 2006). Es decir no se revirtió la municipalización de la atención primaria en salud y de los establecimientos educacionales, ni se reconstruyó el Servicio Nacional de Salud. Tampoco se alteró el sistema de subvenciones educacionales y asignación del presupuesto de salud por atención brindada. Por último se mantuvieron las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), en manos privadas, que atienden al sector de mayores recursos. Lo mismo ocurrió con la educación particular subvencionada, financiada por el Estado pero administrada por particulares.¹³⁷ De tal manera que en estos sectores los modelos innovadores de relación con la sociedad civil no se reflejaron en una nueva institucionalidad social, sino que se radicaron en programas específicos, de bajo impacto institucional y político y no articulados claramente con las metas generales del sector.

Con todo, las diferencias son muy grandes entre los diferentes sectores. Mientras salud ha desarrollado una gran cantidad y variedad de programas e iniciativas en la materia, educación carece casi de avances.¹³⁸ En este último recién en 2005 se establecieron los primeros Consejos Escolares en las escuelas, regulados por la ley 19.979. Se trata de mecanismos de participación del conjunto de la comunidad escolar, pero carente de atribuciones en las decisiones del establecimiento (Ministerio de Educación, 2005).¹³⁹ Contrasta esa institucionalidad con sus similares en países como España, donde el Consejo Escolar participa de la selección de los directores, aprobación del presupuesto y múltiples otras decisiones de la escuela (Martínez, 1996). También difiere sensiblemente de sus homónimos en Argentina y Brasil, que

¹³⁷ En el caso de la educación particular subvencionada coexisten las organizaciones sin fines lucrativos, principalmente ligadas a congregaciones religiosas, con los “empresarios de la educación” que también administran escuelas y liceos.

¹³⁸ Un recuento de la secuencia de programas participativos impulsados por el sector salud desde comienzos de los años noventa en Fernández, (2007).

¹³⁹ En la presentación oficial del Ministerio de Educación de los materiales de apoyo para la constitución de los Consejos, se señala “El Consejo tendrá atribuciones de tipo consultivo, informativo, propositivo y resolutivo (sólo cuando el sostenedor así lo determine). Luego de sintetizar las materias acerca de las cuales debe ser informado y consultado, la presentación señala **“Importante: el Consejo Escolar no tiene atribuciones sobre materias técnico pedagógicas, las que son de responsabilidad del equipo directivo o de gestión** (subrayado en el original)” http://600.mineduc.cl/resguardo/resg_part/index.php (consultado el 18 de septiembre de 2009).

cumplen funciones de orientación de las políticas educativas en el nivel local y se articulan a nivel de las instituciones públicas correspondientes.

De acuerdo con lo anterior, la corriente participativa se desarrolló más bien en los márgenes de la institucionalidad social tradicional, apoyada en ocasiones por proyectos de cooperación internacional. Sin embargo, en el caso de la salud, con posterioridad al 2000 se implementó un proceso de reforma institucional, basado en el *enfoque de derechos*, operacionalizado a través del enfoque de garantías sociales, que reintroduce nociones propias del universalismo en la política social, que no habían estado presentes hasta ese momento. El enfoque de derechos se funda en la universalidad y progresividad de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Unido a esto, las políticas que basadas en este enfoque deben cumplir con cinco ámbitos de principios: identificación de los pobres, equidad, no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia al nivel conceptual y de prácticas (Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004; Abramovich, 2006; Sengupta, 2006). Nuestro análisis destaca que, si bien dicha reforma se basa en un enfoque de derechos ciudadanos, su implementación se realizó de acuerdo con un modelo *top-down* y sin vinculación con los programas innovadores dirigidos a la sociedad civil que el propio sector llevaba a cabo. Sin embargo, tanto el enfoque de derechos, como el énfasis actual del sector salud en la participación ciudadana, llevan a una necesaria reformulación de las metas del sector y la integración de los esfuerzos, abriendo el debate sobre los mecanismos institucionales aptos para ello. De este modo, se transita de una problemática más bien marginal o accesorio, a una que forma parte de la corriente principal de la reforma del sector.

Junto con analizar las concepciones básicas tras la reforma de la salud es necesario considerar la cultura organizacional del sector. Es interesante señalar que en la promoción de esta reforma jugaron un papel clave actores que permanecieron en el sector con algún grado de poder, aún luego de aplicadas las reformas privatizadoras de los años ochenta. También se debe relevar la existencia de una masa crítica profesional y de usuarios del sistema, que le otorgaron a este sector una dinámica diferente a la ocurrida, por ejemplo, en educación. La formación de esta masa crítica se relaciona con una práctica institucional histórica de inserción social de la salud estatal, desde 1952, cuando se creó el Servicio Nacional de Salud, que en algunos de sus rasgos sobrevive hasta hoy en el sector.¹⁴⁰

Sin embargo el Estado no actúa solo y la reforma debe contender, así como negociar, con los poderosos intereses privados en el sector. Las ISAPRES, aseguradoras privadas de salud que cubren al 20% más rico de la población, defienden la salud lucrativa. El Colegio Médico, por su parte, defiende la salud pública, pero

¹⁴⁰ El sector salud es un caso claro de existencia de las diferentes capas geológicas del Estado que hemos mencionado. En términos de un analista de la modernización en Chile, se trataría de la remanencia de proyectos modernizadores del pasado, en el Estado chileno actual (Van der Ree, 2007).

también sus prerrogativas corporativas y su libertad en el mercado. Por último los demás gremios de la salud, que sólo laboran en el sector estatal, son también actores incidentes en materias laborales y de defensa de un modelo de salud pública con preeminencia del Estado.¹⁴¹ Ello lleva a reconstituir la genealogía de la política del sector, analizando la divergencia existente hasta hoy entre enfoque de derechos y enfoque de participación, al interior del mismo sector y las dificultades de integración de los mismos en un contexto de sistema mixto (público/privado) de salud.¹⁴²

La reforma de la salud se inscribe en un movimiento general en América Latina, en cuya evolución juegan aspectos relacionados con la debilidad o fortaleza de la construcción histórica del Estado, el grado de apertura a la participación del sistema privado en las prestaciones o en el aseguramiento, la magnitud de la pobreza, los grados de exclusión y los niveles de desigualdad existentes en los diversos países. En Chile, la reforma tiene un enfoque global, que enfrenta parcialmente las consecuencias de la reforma privatizadora del año 1981 y que toma como referencia algo de los modelos de los distintos países de la región.¹⁴³ Apunta a revertir los cambios neoliberales impulsados en la década de los 80, bajo el régimen militar, que socavó las bases de solidaridad, universalidad, desconcentró las funciones de salud y debilitó severamente al sector público estatal, dejando a los ciudadanos frente a la emergencia de un mercado privado con prestaciones de mejor calidad pero sometido a regulaciones mínimas (Sojo, 2001; Fernández y Ochsenius, 2005). Las correcciones realizadas durante los 90, asociadas a políticas e instrumentos de recuperación y mayor eficacia en la gestión, no conllevaron necesariamente al mejoramiento de la calidad de las políticas ni a la resolución de las desigualdades sociales, lo que desencadenó nuevos procesos de transformación para construir mayores equilibrios sociales hacia finales de la década.

La reforma se orienta a introducir regulaciones que establecen fines y metas de efectividad tanto para el mercado como para la institucionalidad pública en su calidad de prestadores de servicios de salud. Se establece un Sistema de Garantías Explícitas de Salud (GES), es decir garantías exigibles –incluso judicialmente– que se aplica a conjuntos cada vez más amplios de las patologías prevalecientes en la población (Arrau, 2002; Erazo, 2004).

Lo novedoso del enfoque es que reintroduce la noción de derechos universales del cual se había alejado la política social desde los años ochenta, al adoptar el enfo-

¹⁴¹ Un análisis comparado de los disensos y consensos en los discursos del Ministerio de Salud, el Colegio Médico y los gremios profesionales de la salud sobre la reforma, en Quiero (2005).

¹⁴² Nuevamente se puede establecer aquí el contrapunto con el sector educación que aparece como un sector sin tradición ni cultura organizacional de vínculo con la sociedad civil, sin proceso ni proyecto de reforma institucional hasta el 2007 y sin programas ni mecanismos de participación ciudadana relevantes, en un diálogo y negociación basados en temas reivindicativo-gremiales con el Colegio de Profesores.

¹⁴³ Una visión general de las transformaciones en el sector salud en Chile, en Aedo (2001) y Annik (2005).

que de focalización. El Estado compromete la atención de un conjunto de patologías de acuerdo con ciertos protocolos de tiempo, costo y calidad y se obliga a buscar y financiar la atención privada si no logra cumplir su compromiso.¹⁴⁴ Resulta paradójico, sin embargo, que la determinación de las prioridades y el establecimiento de las garantías haya sido un proceso conducido y realizado por técnicos de la salud, sin participación de la ciudadanía. Es decir, se avanza en fortalecimiento de la ciudadanía con resguardo jurídico, pero ello se hace desligado de la participación concreta de la misma.

También se realizaron modificaciones en la gestión: la incorporación de la promoción y prevención en salud, el enfoque de salud familiar, el seguimiento a lo largo del ciclo vital de personas y familias, la gestión en red entre los diversos niveles de atención y los procesos de participación ciudadana en el desarrollo, seguimiento y control de la política pública. Se retoma la descentralización de funciones mediante la nominación de autoridades sanitarias regionales con la participación de consejos consultivos y el impulso de la autonomía hospitalaria mediante experiencias piloto (Aedo, 2001; Fernández y Ochsenius, 2005; Vergara, 2007).

El contexto de reforma institucional establece posibilidades diferentes para la participación ciudadana y el nexo con la sociedad civil, apuntando a una mayor institucionalización e impacto. Este aspecto fue considerado parcialmente en el diseño de la reforma. Sin embargo la presión por instalar nuevos mecanismos de participación surge desde la propia dinámica de la reforma y en diversos ámbitos. En primer lugar el hecho mismo de que el sistema de garantías explícitas de salud establezca derechos exigibles, abre el campo a la puesta en práctica de dicha exigencia. Una vía posible es la acción judicial la que, evidentemente, incrementaría exponencialmente los costos del sistema. De tal manera que el generar vías de participación que aseguren un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto se transforma en un interés de los propios servicios de salud, descontando el hecho de que normalmente debe ser algo considerado dentro del enfoque de derechos. Por otra parte, un interesante conjunto de experiencias locales han adelantado y operacionalizado varias de las metas globales señaladas por la reforma, transformándose algunas de ellas en referentes para el sector (Fernández y Ochsenius, 2005; Fernández, 2007).

Por último la evaluación de medio término de de las metas sanitarias 2000/2010 realizada en 2005, indica un alto nivel de cumplimiento en lo que refiere a atención

¹⁴⁴ El hecho de que la obligación del Estado lo conduzca a comprar servicios en el sector privado cada vez que no pueda cumplir con lo comprometido, fue el factor que neutralizó la oposición del sector de la salud privada, pues creó un enorme “nicho de negocios” para ellos. Por otra parte, no toda la reforma propuesta fue aprobada por la oposición de derecha en el parlamento, limitando sus alcances. Los dos cuerpos legales no aprobados fueron: el Fondo Solidario, que reformaba el carácter puramente individual del seguro de salud y el Estatuto de Derechos y Deberes del Paciente, que fortalecía la condición de los ciudadanos y ciudadanas (Fernández y Ochsenius, 2006).

médica, vacunación y cobertura del sistema en general. Sin embargo en lo referido a la prevención y las conductas de las personas, los resultados son altamente deficitarios (obesidad, alcoholismo, adicciones a sustancias peligrosas, conductas de riesgo, salud, mental, salud ambiental, etc.). Ello lleva a reorientar los esfuerzos en dos sentidos: mejorar e incrementar las regulaciones para brindar un marco de protección efectivo en relación con los llamados *determinantes sociales de la salud* e intensificar los mecanismos de involucración y participación de la población en general y de los otros sectores de política pública relevantes, como educación, medio ambiente y trabajo (Ministerio de Salud, 2002; Jadue y Marín, 2005).

Durante el gobierno de Bachelet se ha intensificado la opción por incorporar la participación ciudadana en el sector salud. De una concepción inicial limitada al fortalecimiento de las Oficinas de Información y Reclamos, orientada al mejoramiento de la gestión de problemas no resueltos, se ha avanzado a incorporar diferentes mecanismos de participación organizada de la comunidad. En la práctica estos mecanismos están formados mayoritariamente por usuarios directos del sistema, pero algunas experiencias transitan hacia una composición más amplia.¹⁴⁵ Es interesante el caso de los presupuestos participativos en salud. Surgidos como una adaptación de la metodología brasileña a la gestión del Servicio de Salud de Talcahuano, fueron adoptados como política nacional por el Ministerio y actualmente se están poniendo en práctica en gran cantidad de otros servicios del país (Fernández, 2007; Delamaza y Ochsenius, 2008). Este proceso se refuerza en el plano institucional con la conformación de unidades de participación en todos los servicios y la capacitación funcionaria en la materia.

El caso de la reforma de salud muestra un proceso en curso, cuyo énfasis inicial fue tanto la recuperación del enfoque de derechos, como la búsqueda de un nuevo acuerdo con el sector privado, sin modificar el esquema mixto que ha regido al sector salud. Su forma de implementación fue *top down*, marcando la paradoja de reformas con contenido ciudadano pero impuestas desde arriba. Sin embargo los requerimientos que la propia reforma plantea, el marco de metas sanitarias concordadas para el nivel de desarrollo del país y la persistencia de cierta voluntad participativa en la tradición institucional y los funcionarios, han abierto espacios relevantes para la formulación de políticas en el área. Estas aún están restringidas mayoritariamente a los usuarios directos, pero transitan hacia formas más amplias, vinculantes y públicas de participación ciudadana.

¹⁴⁵ Ver por ejemplo la experiencia del Consejo Consultivo de Salud de Coquimbo, que lideró la demanda por un plebiscito comunal, siendo el primer caso en Chile que ha logrado cumplir el alto requisito de firmas y protocolos exigidos por la ley para obligar al municipio a convocar a plebiscito. http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=11&ID_CONTENIDO=56 (consultado el 6 de septiembre de 2008).

3.5 El complejo interfaz socio estatal en el ámbito local

Aquí se presentan los rasgos principales del proceso de descentralización posteriores al año 1990, donde se evidencian varios de las características del modelo de gobernabilidad. Se recuperó la capacidad de elegir a los alcaldes y concejales, es decir la estructura política de la administración comunal. Pero no se modificó sustancialmente la arquitectura institucional del municipio, manteniéndose la municipalización de los servicios traspasados por el régimen militar y la estructura interna de la municipalidad. En cuanto a las modalidades de participación institucional sólo se adaptaron los mecanismos creados en los años ochenta, de tipo semi-corporativo: se pasó de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) a los Consejos Económico Sociales Comunales (CESCO). Por otra parte, se crearon los Consejos Regionales (CORE), un nivel de administración regional basado en la democracia indirecta, y dotado de débil legitimidad. El traspaso de recursos de inversión, sin embargo fue creciendo y se dotó a las intendencias –que representan al presidente de la república en la región- de plantas profesionales a las que se denominó Gobiernos Regionales (GORE). Así, los GORE y los CORE, se constituyen en interlocutores técnicos de la política pública, planteándose diversos desafíos de participación ciudadana, de efectividad de la gestión regional y de dificultades de articulación de los niveles de la administración.

3.5.1 Chile, la descentralización excepcional en América Latina

Chile se ha caracterizado, como hemos analizado anteriormente, por una estructura política centralizada que ha subsistido a diversas iniciativas descentralizadoras y federalistas, especialmente durante el siglo XIX. Las fracciones liberales, partidarias de una mayor distribución del poder entre Santiago y las otras provincias fueron derrotadas en el campo de batalla en 1828, 1851 y 1859 (Salazar y Pinto, 1999). A partir de 1925 los esfuerzos descentralizadores se han orientado según la idea de fomentar el desarrollo económico del país, pero han dejado de lado la descentralización política, es decir la redistribución del poder entre el centro y las regiones y comunas (Angell, 1999; Montecinos, 2005b). De tal manera que Chile representa una situación excepcional en América Latina, pues la descentralización no ha estado asociada a la liberalización y democratización política. Tal como plantea el analista inglés Alan Angell, “incluso en los momentos de máxima crisis política en Chile, ha habido muy poco cuestionamiento al Estado central, y la defensa de la descentralización, no ha sido propuesta por ningún bando, como medio para controlar la crisis” (Angell, 1999: 135).¹⁴⁶

¹⁴⁶ La afirmación de Angell es válida especialmente a partir de 1859, donde no vuelven a producirse rebeliones regionalistas.

Lo que sí se verifica es un conjunto de iniciativas comandadas por los técnicos del poder ejecutivo –desde mediados de los años sesenta– en orden a establecer distintas medidas a favor de producir un desarrollo más equilibrado (Montecinos, 2005b). Esa misma orientación es retomada por el gobierno militar, agregándole la preocupación por el poblamiento del territorio, el control de fronteras y otras condiciones de carácter geopolítico. La tecnocracia militar es la que asume, con ligeras modificaciones, la propuesta desarrollista de dividir el país en 13 regiones, terminando así con la organización político administrativa tradicional de las provincias.¹⁴⁷ A eso se unió el control férreo del proceso político local, pues a la cabeza de las regiones se colocó a altos oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Lo mismo ocurrió en las gobernaciones, mientras las alcaldías eran ocupadas por civiles proclives al régimen e igualmente designados. Es decir que, en un contexto político altamente restrictivo y controlado, se sustituyó un sistema político local surgido a través del desarrollo histórico –aunque centralista– por un sistema de administración orientado a metas geopolíticas y de desarrollo, surgido de un acto de voluntad política del gobierno de la época.¹⁴⁸ El componente neoliberal se expresó en el traspaso de servicios de salud y educación a los municipios, con el fin de achicar el estado central y desactivar las presiones que sobre éste se ejercían.

La democratización post 90 contempló sólo la reforma municipal, básicamente una reforma electoral para restaurar la autoridad local tradicional. En cambio, la reforma regional no estaba dentro de los planes del gobierno democrático, ni tampoco formaba parte de los planteamientos de la oposición. En la práctica “la reforma regional, por su parte, ocurrió como una efecto no deseado de esta restauración” (Mardones, 2006: 19). Según el autor, en los hechos la constitución de los gobiernos regionales fue una concesión del gobierno a la oposición que buscaba recuperar por esa vía compensatoria la disminución de su poder en los espacios

¹⁴⁷ La propuesta elaborada por los desarrollistas durante el gobierno de Frei Montalva era de dividir el territorio en 11 regiones y un Área Metropolitana, de acuerdo a criterios de desarrollo y la existencia de un polo urbano o cabecera de región, junto a un espacio rural relacionado (Boisier, 2000; Montecinos, 2005b). Los técnicos de ODEPLAN que habían trabajado en esa división regional en los sesenta, permanecieron colaborando con el gobierno militar y sus propuestas son recogidas por los militares de pensamiento geopolítico (Boisier, 2000). Serán más o menos los mismos técnicos que se hagan cargo de materias descentralizadoras en los gobiernos de la Concertación (Sergio Boisier, Esteban Soms, Juan Cavada, entre otros) (*ibíd.*).

¹⁴⁸ Al momento del golpe militar, Chile estaba dividido en 25 provincias, que habían sido creadas según las pautas de poblamiento del territorio. Después de la Constitución de 1925, se establecieron todas las provincias que permitían cubrir completamente el territorio nacional (Montecinos, 2005b). El planteamiento desarrollista de los años 60, de crear macro regiones de desarrollo, no pretendía necesariamente terminar con la estructura política de las provincias, sino que las agrupaba en función de criterios de desarrollo. Fue la acción del régimen militar la que, asumiendo en gran medida esa propuesta, la convirtió en un nuevo ordenamiento político-administrativo. De 11 macro regiones y una Zona Metropolitana, se llegó a 12 y una Región Metropolitana (*ibíd.*).

municipales, que se veía como algo inevitable. Eso la llevó a proponer la creación de un nuevo estamento, los CORE, donde compartiría el poder con la coalición gobernante, compensando de este modo la pérdida del monopolio que tenía hasta 1992 en los Concejos Municipales (Boisier, 2000; Mardones, 2006). El diseño de los CORE y los GORE, no formó parte del proyecto democratizador, ni tiene detrás una concepción de reestructuración del poder político. Es más bien un esfuerzo por desconcentrar la inversión pública y modernizar el aparato del Estado. A ello se agrega el hecho de que la estructura del ejecutivo está orientada a garantizar el control político central -presidencialismo reforzado por la Constitución del 80- y el control de la política económica. Por ello, de acuerdo con Angell, “en el gobierno no hay ningún agente autónomo que tenga poder y voluntad para profundizar el proceso de descentralización y contrarrestar el poder de los ministerios centrales” (Angell, 1999:145).¹⁴⁹

Por todo lo anterior es que a lo largo de todo el proceso post 90 “la necesidad de incorporar la descentralización en la agenda política inmediata, era más bien nimia... [por lo que] fue más una reforma administrativa que una reforma gubernamental” (Angell, 1999: 136).¹⁵⁰ Es decir, una descentralización orientada según los requerimientos del diseño del modelo de gobernabilidad que hemos analizado: una transición negociada por una elite reducida que requería mantener el control central del proceso, una democracia “de baja intensidad” con pequeños márgenes de incertidumbre y políticas sociales exitosas que restaron fuerza al argumento descentralizador por motivos de equidad.

3.5.2 La gestión municipal

El proceso descentralizador, inicialmente *top down*, ha favorecido sin embargo, cierta emergencia de actores subnacionales, especialmente los municipios, así como una demanda creciente por democratización de los gobiernos regionales.¹⁵¹ Pero mientras estos mantienen una estructura separada de la sociedad civil, los municipios han experimentado un desarrollo que los ubica como uno de los espacios en donde se produce dicha relación y se evidencia un cierto modelo o tendencia de vinculación entre política social y ciudadanía.

¹⁴⁹ De hecho el organismo encargado de la descentralización es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) dependiente del Ministerio del Interior. Este ministerio no es, obviamente, un agente proclive a la descentralización del poder.

¹⁵⁰ En este mismo sentido se pronuncia otro especialista en el tema (Abalos, 1993).

¹⁵¹ En septiembre de 2009 el parlamento aprobó la modificación constitucional que permitirá la elección directa de consejeros regionales en 2012, en conjunto con las elecciones municipales. <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-78214.html> (consultado el 18 de septiembre de 2009). Entre la primera y la segunda reforma democratizadora en el ámbito subnacional habrán pasado veinte años.

El nivel municipal ha adquirido una creciente importancia para la ejecución de programas, canalizando gran cantidad de recursos públicos. La descentralización ha sido un proceso que, con distintas características y ritmos, ha impactado a los espacios locales, brindándoles grados crecientes de autonomía y complejidad a su gestión. Diversas políticas y programas públicos han sido transferidos al ámbito local. Durante 1981 se produjo el traspaso de los establecimientos de educación básica y media y los consultorios de salud primaria a los municipios, generando un fuerte desfinanciamiento del sector (Rufián, 2005; Garrido, 2009).¹⁵²

A partir de la redemocratización política de los municipios en 1992, éstos comenzaron a poner en práctica diversos programas de la nueva agenda social. En 1999, el municipio adquirió atribuciones nuevas en los ámbitos económico, productivo, ambiental y de igualdad de oportunidades. A la vez se han generalizado instrumentos de acción local como los Planes de Desarrollo Comunal, los Planes Reguladores y los Fondos de Desarrollo Vecinal, tecnificándose la gestión local. El gobierno central, con recursos del Banco Mundial, ha desarrollado sucesivos programas de fortalecimiento y modernización de las administraciones locales (Díaz, 1998; Montecinos, 2007).

Lo que no se ha modificado desde 1992 es la estructura de participación del municipio, expresada a través de los Consejos Económico Sociales Comunales (CESCO), un organismo de carácter consultivo, conformado con estamentos formados por dirigentes provenientes de organizaciones territoriales, funcionales y otras relevantes en las comunas. En realidad el CESCO es una adaptación de los Consejos de Desarrollo Comunal, CODECO, que el gobierno militar había diseñado de acuerdo con un modelo de participación corporativa y despolitizada (Díaz, 1998; Greaves, 2003). Sin embargo estos organismos no cuentan con la suficiente legitimidad ante la población, ni validación ante la autoridad y sus atribuciones son muy reducidas.¹⁵³

Para el procesamiento de las demandas de la población organizada, el municipio cuenta con una estructura especializada –la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)- pero las otras direcciones (Obras, Aseo, Patentes, etc.) carecen de formas de vinculación con la comunidad. Sólo algunos municipios han optado por potenciar la DIDECO, reuniendo allí al conjunto de los programas sociales que operan. En el caso de educación y salud, en muchas comunas se han constituido Corporaciones

¹⁵² Los municipios chilenos representan, en términos de recursos, el 2,8% del PIB nacional y el 13% del gasto del gobierno general. Contrastado con otros países puede mencionarse el caso de los países de la OECD, donde el porcentaje promedio del ámbito local es de 14,8% y en países de sur y centro América el porcentaje es de 6,4%. Es decir los municipios chilenos son el eslabón más pequeño de un gobierno también extremadamente pequeño (Garrido, 2007).
Ver: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-71978.html> (consultado el 12 de mayo de 2009).

¹⁵³ En 2005 sólo un 19% de la población encuestada en seis regiones del país dijo conocer la existencia del CESCO en su comuna (Más Voces, 2005).

especializadas que son presididas por el alcalde, pero que carecen de un mecanismo de rendición de cuentas (*accountability*) y control por parte de la ciudadanía.

El municipio ha pasado a ser el referente de gran parte de la acción asociativa de los sectores populares, tanto en el campo como en la ciudad. Al carecer de estructuras de institucionalización no se constituye como lugar de confluencia, ni de articulación territorial de las demandas populares. Pero el municipio pasa a ser el lugar posible de reivindicación que emergió como resultado de las reformas estatales de 1981 y posteriores. Nos referimos al traspaso a las municipalidades de la salud y la educación; la administración de la red asistencial y los nuevos programas de política social canalizados a través del municipio. Un estudio en dos comunas de Santiago indica que la actividad predominante de los dirigentes vecinales es, de lejos, concurrir al municipio, especialmente a la DIDECO, en busca de respuestas a sus diferentes problemas, sin que ocurra lo mismo con otras instancias de los otros niveles del Estado (Greaves, 2003). Sin embargo, la DIDECO es una estructura especializada en gestionar el vínculo con las organizaciones, como tramitar el reconocimiento jurídico, y en el otorgamiento de los beneficios asistenciales. Debido a lo anterior, permanece desconectada de las instancias que procesan y atienden las problemáticas tradicionales de los habitantes: obras municipales, aseo, impuestos, permisos habitacionales, seguridad ciudadana y tránsito, entre otros. Más distantes están aún de las nuevas funciones municipales desde 1981: salud y educación, que en muchas comunas son administradas por corporaciones autónomas. Las DIDECO han acogido normalmente aquellas nuevas oficinas destinadas a grupos específicos, como mujeres, adultos mayores, jóvenes, las que sufren la misma limitación ya mencionada.

La transferencia de funciones al municipio y el mayor vínculo y contacto con la comunidad, especialmente los grupos pobres de la comuna, producen como contrapartida una asociatividad muy reducida en sus alcances y carente de interlocutores más allá de la propia DIDECO municipal. Desde los grupos poblacionales se tiende a mantener con el municipio una actitud *peticionista*, que está lejos de las posibilidades del municipio satisfacer. A la inversa, desde la administración local impera el asistencialismo y formas de clientelismo, dentro de los márgenes que permiten los escasos recursos de que se dispone.

No se ha desarrollado la fiscalización y el control ciudadano de las funciones gubernamentales en el nivel local. De una parte, los mecanismos establecidos por la ley son limitados y, por otra, no hay una tradición ni una cultura al respecto tanto en organizaciones como en funcionarios. En 1999 se estableció la obligatoriedad de dictar ordenanzas comunales de participación, que incluyen realizar cuentas públicas y algunos otros mecanismos para promover la transparencia en la gestión, pero no se han desarrollado metodologías que hagan de este instrumento un factor real de fiscalización ciudadana. Una investigación sobre programas municipales con dimensión de género en la Región Metropolitana mostró que sólo en uno de ellos (Oficina de la Mujer de Lo Espejo) se habían desarrollado capacidades en las diri-

gentes para evaluar el presupuesto de la repartición y cotejarlo con el presupuesto municipal (Provoste y Valdés, 2000). Experiencias como la Fiscalía Comunal de La Granja, implementadas a comienzos de los años 90, fueron discontinuadas y no han sido replicadas en otros lugares. Otras experiencias, apoyadas directamente por la cooperación internacional no han tenido suficiente continuidad para lograr un impacto duradero (Hewitt, 2004).

La institucionalidad municipal es homogénea en todo el país, lo que dificulta la posibilidad de organizar la participación de acuerdo con las tradiciones y estilos de cada localidad. Los municipios rurales, por ejemplo, resultan perjudicados, pues el modelo utilizado es urbano. Pero también hay una inercia política que se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que si bien la ley municipal actual establece la posibilidad de reglamentar los CESCOS y establecer ordenanzas de participación ciudadana según la realidad local, son muy pocos los municipios en que éstas se han puesto en práctica, y la mayoría de ellos lo ha hecho según el formato propuesto por la Asociación Chilena de Municipios. Lo que surge de allí será seguramente una participación que no compromete a una comunidad que no ha participado en su gestación.

3.5.3 *La innovación local*

El ámbito local se manifiesta como un campo de veloz transformación: la ampliación de funciones, los nuevos mecanismos de financiamiento, la mayor autonomía de los municipios indígenas y otros cambios, son procesos que vienen ocurriendo en diversos lugares de América Latina. Se verificaron en Bolivia, con la Ley de Participación Popular en 1994, en México con las reformas en 1995 y 1999, así como en Perú, donde en los últimos años se han establecido los presupuestos participativos como requisito para la obtención de recursos (Salman, 1998; Oxhorn, 2001b; Remy, 2005; Canto, 2006). La agenda de las políticas públicas municipales ha ido expandiéndose significativamente en los ámbitos que cubre, las funciones de la administración, los actores participantes y los recursos involucrados. Se ha pasado desde una situación tradicionalmente restringida, hacia una agenda ampliada y una “integral” (Cabre-ro, 2003: 79). En la medida que la agenda crece y se complejiza, “va requiriendo la participación de más actores, es decir va siendo más densa” (*ibíd.*: 75).

Un enfoque “ciudadano” para la gestión se insinúa en diversas experiencias innovadoras que fortalecen a la ciudadanía para deliberar y participar, sin sacrificar la efectividad de resultados, “ya que su dinámica y resultados dependen mucho de las competencias adecuadas de los actores para la tarea que emprenden” (Bebbington *et al.*, 2005: 14). Vale decir que la profundidad de la participación en un municipio o localidad determinada no es sólo función de la fuerza de la movilización social; son también factores críticos la coherencia entre las atribuciones y la voluntad política de las autoridades y el financiamiento disponible en relación con la demanda existente; los vínculos, articulación y capacidad de negociación con las políticas hacia arriba;

la capacitación de los funcionarios públicos; los instrumentos técnicos adecuados y las capacidades de las propias organizaciones y redes sociales (*ibíd.*: 15).

La innovación municipal en Chile se produce en un contexto general que –como se ha expuesto– limita estos procesos de diversas formas. Sin embargo, se trata de una tendencia que persiste en el tiempo y se desarrolla a pesar de los obstáculos.¹⁵⁴ Entre ellas se encuentran los diferentes tipos de municipios en cuanto a tamaño, recursos económicos, zona geográfica y conducción política. Si bien un pequeño número de municipios son generadores de innovaciones múltiples y reiteradas, éstas se encuentran también presentes de una u otra manera en un rango mucho más amplio. Es decir, la emergencia de tendencias innovadoras con fortalecimiento ciudadano está presente de manera extendida en el país, pero a través de unidades específicas, a veces aisladas entre sí (incluso dentro de su propio municipio). Más que responder a hipótesis políticas consistentes, o apoyadas desde el Estado central, lo que se verifica es la iniciativa local, detrás de la cual existen muchos funcionarios de diverso rango, alcaldes de distintas corrientes políticas, presencia de ciertos programas públicos y también factores como la tradición organizativa previa (Delamaza y Fernández, 2006).

En el caso chileno la iniciativa local innovadora se asocia claramente a las nuevas funciones que, en combinación con el gobierno central y/o grupos de la sociedad civil, se expresan en programas y oficinas municipales específicas de reciente creación: desarrollo productivo, medio ambiente, mujeres, jóvenes, etnias. De la política local de los años noventa surgió también la “planificación participativa”, expresada tanto en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) como en áreas específicas de planificación.¹⁵⁵

Una de las dificultades para la proyección de estas experiencias es el insuficiente desarrollo de una concepción de municipio ciudadano, que permita redefinir la relación tradicional del municipio con la ciudadanía. Por una parte aún persiste el modelo populista clientelar de relación entre municipio y comunidad, fortalecido

¹⁵⁴ Tomando como referencia cinco convocatorias al Premio Innovación y Ciudadanía, entre 1999 y 2006, se constata que cerca del 30% del total de comunas del país presentan iniciativas innovadoras destacadas con un componente de fortalecimiento ciudadano (Delamaza y Fernández, 2006).

¹⁵⁵ Es el caso de la Escuela de la Mujer Elena Caffarena de El Bosque, situada al sur de Santiago, donde la oferta de educación de adultos fue procesada por el municipio en función de los objetivos del Plan de Igualdad de Oportunidades Comunal previamente elaborado con amplia participación y derivó en un instrumento especialmente adaptado a esa realidad (Valdés, 2000). Un análisis del PLADECO participativo en la comuna de El Bosque y sus positivos resultados para el municipio en Ramírez (2002). En Alhué, una comuna rural pobre, en las cercanías de la capital de Chile, ante la carencia de recursos para implementar oficinas municipales, se optó por favorecer la coordinación de las organizaciones de mujeres y acoger como encargada a la persona elegida por ellas para representarlas. De dicha asociación surgieron nuevos proyectos e iniciativas que significaron una importante movilización de recursos adicionales para la acción municipal con mujeres (Olivo, 2001).

durante el largo gobierno militar y que se ha proyectado a través de la figura de los alcaldes caudillos de su comunidad, favorecida por la legislación que concentra el poder en la autoridad superior del municipio. El caudillismo es más fuerte en comunidades en crisis, amenazadas por las macro tendencias de la modernización económica o bien comunas aisladas con grandes debilidades en el plano productivo, en las cuales el alcalde se erige como defensor, mientras dispensa favores y beneficios en función de la lealtad absoluta hacia su gestión.¹⁵⁶

Por otra parte ha surgido fuertemente el modelo gerencial, basado en la idea del municipio como administrador eficiente de servicios, que predomina en las iniciativas de modernización municipal impulsadas por el gobierno y que no contempla el fortalecimiento ciudadano (Montecinos, 2007). El modelo gerencial resulta muy compatible con el planteamiento de despolitización de las decisiones públicas y los enfoques de modernización de la gestión, lo que en la práctica supone la subordinación a las tendencias dominantes del entorno económico. Las orientaciones están enfocadas a la racionalización del uso de los recursos y a garantizar una atención eficiente de los “clientes”. La introducción de métodos empresariales en la gestión municipal es una expresión de la tendencia general que se verifica en la administración pública, la cual supone un campo democrático consolidado y la vigencia de derechos ciudadanos garantizados en diversos ámbitos. Varias de las innovaciones se enmarcan en la concepción gerencialista de la modernización pública.¹⁵⁷

Sin embargo también existen innovaciones que incorporan la dimensión deliberativa y el control social como factores de construcción democrática a través de la participación desde el diseño de las iniciativas, redefiniendo las formas de gestión. En el caso de los presupuestos participativos, originados en Brasil, todos ellos han tenido como antecedente la reestructuración geográfica del territorio, con su correlato en la forma de administración. En el caso de la ciudad de Porto Alegre, se sostuvo

¹⁵⁶ Un estudio en 15 municipios reveló la persistencia de dicho modelo en varios de ellos, especialmente comunas pequeñas con liderazgo tradicional, apenas impactadas por las iniciativas de política social de la administración central, más allá de la red de subsidios (Cannobio y Jeri, 2007). Un análisis de cuatro experiencias innovadoras, donde se muestran los problemas de introducir la participación ciudadana en contextos previamente clientelistas en Alenda (2004)

¹⁵⁷ Egon Montecinos compara dos metodologías definidas en el papel como participativas, el PLADECO y los presupuestos participativos, descubriendo más diferencias que semejanzas. Los PLADECO están inspirados de hecho en la concepción gerencial de la modernización municipal, mientras los presupuestos participativos cuentan con un enfoque de empoderamiento ciudadano (Montecinos, 2007). La misma concepción gerencial se encuentra presente en el modelo de calidad de servicios que se utiliza de base para el Sistema de Acreditación de Calidad de los Servicios Municipales desarrollado por la SUBDERE. En éste el ciudadano está considerado como usuario(a) individual, que el modelo denomina *cliente*. La gestión acreditada debe conocer al usuario, informarlo, asegurar su acceso y atención, gestionar sus reclamos y sugerencias y medir sus niveles de satisfacción (SUBDERE, 2007: 22).

un debate entre la administración y los movimientos sociales, acerca de la lógica de la división en regiones para las asambleas del presupuesto, primando la de los movimientos organizados (Avritzer, 2002). Las experiencias más desarrolladas de presupuesto participativo negocian también las reglas del juego de la elaboración del presupuesto y no solamente la destinación de una parte de los recursos a la deliberación popular.¹⁵⁸

Desde otro punto de vista, los presupuestos participativos han sido destacados como una herramienta para el involucramiento en las decisiones presupuestarias de sectores tradicionalmente excluidos de las decisiones locales. Encuestas realizadas en Porto Alegre entre los participantes de las asambleas muestran que estos tienen un perfil más pobre, más femenino y de menor nivel educacional que la media de la población (Avritzer, 2002). Al introducir mecanismos de delegación, como la elección de representantes, esa inclusividad se debilita, debiendo desarrollarse constantes procesos de capacitación de líderes, promoción y ampliación de la participación, para evitar la constitución de nuevas elites. La experiencia internacional comparada indica también que bajo el rótulo de *presupuesto participativo* se esconden realidades muy diversas y que las más desarrolladas responden a procesos fuertes de estímulo tanto de la participación social como de la formación y recalificación de los funcionarios municipales. (Blanco, 2002; Filgueiras, 2005; Sintomer, 2005; Velásquez, 2005).

En el caso de los municipios chilenos, la gran limitación de los presupuestos participativos es la escasa disponibilidad de recursos de inversión propia, lo que resta impacto a la participación local. La experiencia en la comuna rural de Illapel indica un camino incipiente: gran parte de las iniciativas priorizadas por los vecinos –organizados y capacitados por una ONG aliada del municipio– demandan una inversión de carácter sectorial que depende del ejecutivo y no del municipio. Por ello en Illapel no se destina una partida específica del presupuesto municipal para su deliberación participativa. Más bien se acogen las demandas surgidas de la comunidad y se las refiere al ámbito de decisión que corresponde. ¿Cómo lograr que el carácter participativo de un proyecto de inversión sea también un criterio de la priorización que le permita al planificador municipal negociar en mejores términos con las instancias del gobierno central o regional? Esto dependerá tanto de la voluntad política de la administración municipal, como de los avances en la incorporación de este tipo de criterios desde arriba, utilizando por ejemplo el Instructivo Presidencial de Participación y los compromisos que los sectores han adquirido al respecto (Montecinos, 2007).

¹⁵⁸ En Porto Alegre, después de cada ciclo presupuestario, el Consejo del Presupuesto Participativo se reúne para evaluar la gestión y establecer modificaciones al procedimiento empleado (Avritzer, 2002).

Si bien el marco legal, cuando existe, resulta un respaldo significativo, la experiencia indica que éste no actúa por sí solo. En Colombia se ha observado que con la misma normativa pro participación los resultados son muy diversos, dependiendo tanto de la voluntad política como de la tradición organizativa previa de la comunidad (Velásquez, 2005). La escasa utilización de los mecanismos contemplados en la reforma de 1999 en Chile (audiencia pública, ordenanzas de participación, referéndum comunal) refleja que no basta simplemente con reformar la ley para producir cambios en una cultura política de mayor antigüedad. Algo similar ocurre en Perú, donde se aplican pro forma modalidades de presupuesto participativo, sin que ello signifique necesariamente el fortalecimiento de la participación efectiva (Remy, 2005). Esta realidad conduce a reforzar la hipótesis de que en contextos de insuficiente descentralización, la iniciativa innovadora proviene de centros múltiples –más asociada a programas específicos, muchas veces en alianza con organizaciones de la sociedad civil o con programas públicos también innovadores– y en mucho menor medida de orientaciones relacionadas al sistema político de gestión municipal.

Los presupuestos participativos han ido extendiéndose a partir de 2005 en los municipios chilenos. Inicialmente fueron adoptados, con diferencias de enfoque y orientación por las comunas de Negrete, Illapel, Cerro Navia, Talca, Buin y, en una modalidad ligeramente diferente, La Pintana. A partir de 2007, han sido impulsados por la SUBDERE, como parte de la política pro participación del gobierno de Bachelet. La evidencia existente a mediados de 2009 indica que, salvo Negrete, todas las demás experiencias pioneras se encuentran discontinuadas.¹⁵⁹ El programa de la SUBDERE ha alcanzado una cobertura de 25 municipios, apenas una cuarta parte de su objetivo original.¹⁶⁰ Las diferencias de ejecución marcan también las diferencias de potencial de la herramienta adoptada. Mientras algunas comunas han incorporado la metodología a la ordenanza de participación, institucionalizándola, otras han radicado la iniciativa en la voluntad alcaldicia. La estructura municipal actual hace que este mecanismo de participación pueda ser utilizado de manera funcional por el alcalde, como una forma de marginar al Concejo Municipal e incluso a la red organizacional comunal (Ochsensus, 2005). Más allá de ello, se verifica la dificultad de implementar esta innovación en un contexto de insuficiente descentralización fiscal y falta de una normativa adecuada.

El interfaz local incluye las iniciativas sectoriales de ejecución local, las cuales normalmente hacen del municipio un actor necesario aunque subordinado, pues el financiamiento y el diseño de los programas permanecen radicados en las agencias sectoriales del nivel central. Este aspecto es clave, ya que la concertación local en

¹⁵⁹ Comunicación personal de Egon Montecinos, que ha investigado sobre los presupuestos participativos en Chile desde su inicio.

¹⁶⁰ Comunicación personal de Carlos Haefner, director del Departamento de Municipalidades de la SUBDERE, hasta marzo 2010.

comunidades pobres tiene un horizonte muy limitado si no logra renegociar las condiciones extralocales de su desarrollo. Más aún, la continuidad y sostenibilidad de las experiencias participativas depende en gran medida de su capacidad de expandir sus logros e impacto en las condiciones de vida (Bebbington, 2005; Panfichi y Dammert, 2005).¹⁶¹

Las redes de políticas públicas del nivel municipal, sin embargo, tienden a ser frágiles y volátiles (Cabrero, 2004), pues la arquitectura institucional, así como la cultura política de la relación entre administración y sociedad civil en que se insertan no han experimentado la evolución correspondiente. También en este caso la participación y compromiso ciudadano resultan defensas determinantes frente a la presión que sufren los municipios desde arriba, en términos de cambios políticos, agendas del gobierno central y otros aspectos. Para que el interfaz funcione debe ser adecuado al contexto en que se desenvuelve y aquí la heterogeneidad es lo que predomina. La estructura política de los estados y la tradición centralista y homogeneizante dificultan ese proceso (Cabrero, 2005: 392), lo que plantea desafíos de orden político que pueden favorecer o inhibir este tipo de prácticas y que definen su continuidad en el tiempo.

Es corriente encontrar la afirmación de que este tipo de concertación es más fácil de lograr en los contextos locales, pues los actores están más cerca unos de otros y los problemas revisten menor complejidad. Pero el problema de los sistemas locales es su insuficiente de autonomía de decisión y dotación de recursos propios, asimismo como su inadecuado encadenamiento con las políticas del nivel central y las instancias de decisión nacional. Esta situación demanda una articulación multi-nivel, como requisito de una efectiva concertación local (Blanco y Gomá, 2003). La mayor facilidad de establecer la concertación no corre a la par con la efectividad e impacto que ésta pueda lograr.

En el campo de la ejecución local de programas sectoriales se verifican diversas iniciativas innovadoras que han logrado establecer una adecuada articulación, a partir de algunos rasgos diferenciadores. Por ejemplo las iniciativas que se plantean metas de desarrollo económico local en comunas pobres, especialmente rurales. Tienen en común haber sido específicamente diseñados para la pobreza rural, con un enfoque intersectorial, todas con una fuerte articulación de los actores locales y el apoyo de programas, en algunos casos nacionales. Varias de estas iniciativas combinan metas de generación de ingresos con otras de desarrollo sustentable y preservación del medio ambiente, normalmente impulsadas por organizaciones

¹⁶¹ “No se puede pensar la concertación sin pensar la pobreza y la economía política al mismo tiempo [...] las posibilidades de concertación están muy influidas por la distribución de activos así como por la productividad de esos activos [...] [Si] falta crecimiento [eso] termina limitando la posibilidad de que los ciudadanos puedan o quieran participar. Con el tiempo, va restando tanto legitimidad como sostenibilidad a los espacios de concertación pública local que han sido ganados” (Bebbington, 2005: 15).

de la sociedad civil.¹⁶² En estos casos la reconversión de la actividad económica no apunta al mero acceso a beneficios de programas públicos, sino más bien constituye un intento de conquistar una autonomía económica a través de la diversificación, acceso al mercado y sustentabilidad. El énfasis está puesto en un desarrollo económico sustentable, orientado muy directamente a la satisfacción de necesidades básicas, la inclusión social y el fortalecimiento de la identidad cultural. Es decir, son experiencias de cooperación pública y privada que redefinen las opciones de desarrollo local, alejándose de la opción fácil de atraer inversiones como forma de vincularse al mercado externo. Son opciones de maduración lenta, pero orientadas muy directamente a la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus propios habitantes (Delamaza, 2002).

Innovaciones como las mencionadas, surgidas desde la sociedad civil y apoyadas con recursos públicos, han mostrado logros en pocos años. Principalmente en potenciar nuevas capacidades orientadas al desarrollo local con actores del territorio: municipio, comunidades indígenas, sindicatos de pescadores, etc. Dichas capacidades se ordenan al interior de estrategias locales elaboradas participativamente, plasmadas en carteras coherentes de proyectos de superación de pobreza. También está presente el fortalecimiento y la innovación institucional, especialmente de los municipios, pero además de *holdings* de organizaciones para cumplir las diversas funciones. Normalmente se trata de alianzas donde el peso de los actores locales permite dar nuevos significados y hacer más funcionales los programas públicos nacionales.¹⁶³

3.6 Los intentos de *outsourcing* del vínculo con la sociedad civil

Como ya se ha señalado previamente, la arquitectura institucional del Estado chileno fue muy poco modificada por los cambios acaecidos a partir de 1990, con excepción de la creación de agencias orientadas a actores específicos bajo el alero de MIDEPLAN. Se incrementaron los recursos disponibles y se establecieron nuevos programas, pero no se alteró la estructura de los ministerios y servicios preexistentes. Las excepciones ya las hemos analizado: la creación de los gobiernos regionales, como respuesta a una presión de la oposición -no orgánica, sino debida a un cálculo

¹⁶² En el caso chileno, las agencias públicas muestran aún grandes limitaciones en relación con estos temas, como se evidenció en un análisis de iniciativas destacadas por el Premio Innovación y Ciudadanía. En éste se constató que “Inexistentes en el sector público son las alusiones a otros enfoques tales como el “desarrollo sustentable”, de derechos ambientales, de autodeterminación territorial indígena” (Ochsenius, 2004: 26).

¹⁶³ Algunos programas nacionales como “Chilemprende” han incorporado la perspectiva intersectorial y territorial y han puesto énfasis en la concertación de actores, especialmente con el sector empresarial local (Gómez et al., 2006; González et al., 2007).

de poder de corto plazo- y la transformación de ODEPLAN en ministerio, con la subsecuente creación de agencias focalizadas de política social en su interior.¹⁶⁴ Hubo de transcurrir más de un decenio hasta la creación en 2003 del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, un equivalente ministerial para un tema disperso en la administración. Actualmente se discute en el parlamento la creación de un Ministerio del Medio Ambiente.

Una modalidad preferente de implementación de los programas creados fue la de los fondos concursables y las licitaciones para la externalización de servicios a particulares. Mediante este mecanismo se canalizó gran parte de la actividad gubernamental, que ya no se ejerce directamente como en el pasado. Ahora se realiza a través de la convocatoria al sector privado -incluida en algunos casos la sociedad civil organizada- para la ejecución de las tareas previstas por la política pública. En algunos casos la institución misma que se creó fue un Fondo para financiar iniciativas, como ocurrió con el FOSIS, el FONADIS, el FONDART, reduciendo la política en su conjunto a su modalidad de financiamiento. Algunas de estas instituciones han permanecido así, como fondos, sin dar lugar a una política como tal. Es el caso del FONADIS y el FOSIS. En cambio, el FONDART dio lugar, como se señaló, a la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, que cuenta con el FONDART como uno de sus instrumentos de financiamiento.

El abordaje político de problemáticas complejas a través de la modalidad de fondos concursables como principal instrumento, ha sido determinante para la fragmentación de la sociedad civil organizada. Ello debido a que los fondos incentivan la formación de asociaciones funcionales a la ejecución de los mismos y su actuación en base a proyectos financiables, normalmente de corta duración, montos restringidos y focalización territorial cambiante.¹⁶⁵ De esta manera la relación que se establece entre Estado y sociedad civil es restringida y unilateral, por más que en algunos casos los proyectos financiados surjan de la propia comunidad. Pues como señala un experto en planificación del desarrollo, cuya tesis doctoral versó sobre la evaluación del impacto del FOSIS, con aquella forma de relación “centrada en el financiamiento de proyectos, se descuida otras formas de relación mutuamente beneficiosas [...] Una concepción más amplia debiera cubrir funciones de determinación, producción y financiamiento de iniciativas en asociación con las organizaciones sociales” (Salamanca, 2002: 273).

Pueden identificarse sin embargo dos iniciativas que han actuado precisamente para corregir la unilateralidad mencionada precedentemente, creando agencias que representan un avance en cuanto a desarrollar iniciativas conjuntas con la sociedad civil de mayor proyección. Estas agencias no fueron resultado de una planificación

¹⁶⁴ A lo largo del período, en la medida en que se van abordando nuevos temas, surgen nuevos servicios o reparticiones. Es el caso de la CONAMA, el SERNAC, el SENAMA y el CONACE.

¹⁶⁵ Para un análisis comparativo entre los fondos concursables y el sistema de subvenciones utilizados en otras áreas de política ver Delamaza (2005: 76-79).

deliberada, han tenido destinos y resultados diferentes y no han desplegado las potencialidades que su carácter les brindaba. Mediante estas agencias, el Estado intentó externalizar la función de vínculo con la sociedad civil por medio del traspaso de recursos a entidades funcionalmente autónomas con financiamiento público y hacer posibles intervenciones donde el protagonismo de la sociedad civil fuese más directo. Es el caso del Consejo de las Américas y el Consejo para la Superación de la Pobreza (luego convertido en Fundación), especialmente a través de su Programa Servicio País. La evidencia empírica muestra las diferencias de las modalidades de actuación de estas dos entidades, sus diferentes destinos en términos de institucionalización y el tipo de vínculo que construyen entre la política estatal y las organizaciones sociales.

3.6.1 *Fondos públicos para la co-administración con la sociedad civil en temas ambientales*

El Fondo de las Américas nació en 1992, producto de una iniciativa de reducción de deuda bilateral entre Chile y Estados Unidos para el desarrollo de un Fondo dedicado a los temas ambientales.¹⁶⁶ Fue parte de una serie de fondos ambientales en diversos países de América Latina, creados en la región a partir de los años 80 en el marco de la “Iniciativa de las Américas” impulsada por la administración estadounidense de la época. Dicha política permitió condonar parcialmente y/o reorientar los intereses de la deuda pública entre los gobiernos de EEUU y los latinoamericanos para financiar la creación de agencias especializadas en conservación de biodiversidad, protección y desarrollo socio-ambiental sustentable de zonas degradadas y pauperizadas en diversos países del continente. Los fondos serían coadministrados por representantes del sector público, la sociedad civil y el gobierno norteamericano. En 1998 se agrupan en una red latinoamericana (REDLAC) buscando proyectarse en el tiempo y obtener mayores recursos.¹⁶⁷

En Chile, el Consejo de las Américas, encargado de administrar el Fondo del mismo nombre se constituyó en 1993 y comenzó sus operaciones con la sociedad en 1995.¹⁶⁸ Este Consejo tuvo la particularidad de reunir en su interior a representantes de cuatro ministerios relacionados con el tema ambiental, junto a seis representantes de organizaciones de la sociedad civil, mayoritariamente ONG de desarrollo,

¹⁶⁶ En la discusión en el Congreso de Estados Unidos, un congresista condicionó su voto a la incorporación del tema de protección de la infancia. A pesar que formalmente ello se hizo, el Fondo de las Américas se dedicó siempre a los temas ambientales sin incluir infancia.

¹⁶⁷ En 2008 la REDLAC agrupa a 21 fondos y afirma manejar alrededor de US \$700 millones, habiendo financiado más de tres mil proyectos. <http://www.redlac.org/spanish/quisom.htm> (consultado el 8 de septiembre de 2008).

¹⁶⁸ <http://www.fdla.cl/fdla/Presentacion/Presentacion.asp> (consultado el 8 de septiembre de 2008). Una descripción comparada de los Fondos Ambientales surgidos desde los años noventa en América Latina, en Sanhueza-Pardo (2007).

participantes en el Fondo, electos por ellas mismas. El consejo se completaba con un representante de la Embajada de Estados Unidos. Las ONG eran mayoría en el Consejo y entre sus miembros el Consejo debía elegir su presidente. El Fondo fue dotado de US \$18.7 millones para desarrollar su trabajo durante 10 años, destinándolo íntegramente a organizaciones de la sociedad civil trabajando en el área ambiental.¹⁶⁹ A lo largo del período el Fondo financió ocho concursos de proyectos (1995 - 2002), 26 proyectos proactivos y 6 programas en diversas áreas a partir de 2000. Su inversión se centró en la ejecución de proyectos, en el fortalecimiento de las ONG, en las estrategias de colaboración público - privada y en el desarrollo de metodologías innovadoras de enfrentamiento de los problemas ambientales.

Es decir, se trató de una modalidad de traspaso de fondos públicos a una entidad coadministrada, con mayoría de la sociedad civil y dedicada íntegramente a trabajar con OSC, aliadas a su vez con municipios y otros organismos públicos, complementando de este modo la política gubernamental en la materia. La presencia del financiamiento del Fondo de las Américas se aprecia claramente en la base de datos de iniciativas innovadoras destacadas del Premio Innovación y Ciudadanía, lo que muestra el impacto positivo del diseño empleado.¹⁷⁰

El Fondo de las Américas era el único instrumento del que disponía el gobierno para el cumplimiento de las funciones mencionadas, de tal manera que, ante la inminencia del agotamiento de los recursos financieros asignados, los responsables del Fondo iniciaron negociaciones para la asignación de un Fondo de “segunda generación”, con el mismo mecanismo inicial. Se obtuvo el apoyo de la Embajada de Estados Unidos, pero no así el del Ministerio de Hacienda de Chile, para una nueva conversión de deuda, ni para la asignación de una partida presupuestaria del erario nacional. De tal manera que el Fondo de las Américas dejó de existir como tal. Sin embargo el Consejo de las Américas asumió otros proyectos, como la administración del Fondo Global para la prevención del VIH/SIDA. Al mismo tiempo algunos de los representantes de las ONG en el Consejo, junto al Secretario Ejecutivo del mismo conformaron la Fundación Ciudadana para las Américas en 2003, entidad de carácter privado no lucrativo.¹⁷¹ Actualmente no se registran acciones de ninguna de las dos entidades.

¹⁶⁹ Con el tiempo el Fondo de las Américas comenzó también a administrar otros fondos, de la CONADI y de CONAMA, aprovechando el *know how* acumulado.

¹⁷⁰ Son numerosas las iniciativas premiadas que tuvieron en su momento apoyo del Fondo de las Américas. Entre ellas el Taller de Acción Comunitaria, la Junta de Vecinos de Pichasca, la Unión Comunal de Huertos Orgánicos de Tomé, la Asociación de Recolectores Independientes de Santiago, la Asociación Pu Lafkenche, entre otras (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2000, 2001, 2003 y Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2005)

¹⁷¹ En 2007 se denunció ante la justicia la mala utilización de los recursos de administración del Fondo Global, confiados a la Fundación Ciudadana por parte del Consejo de las Américas, así como otras irregularidades en la gestión del Consejo. Se encuentra en trámite un proceso judicial.

El Fondo de las Américas, surgido de una iniciativa de cooperación internacional, tuvo un desempeño exitoso durante sus primeros 10 años de existencia. Cumplió una función única de apoyo a las OSC en materias ambientales, la que se puede registrar en múltiples acciones e instituciones que potenciaron su trabajo con esos recursos. Sin embargo no logró su institucionalización efectiva, como había ocurrido con el FOSIS y otras instituciones de la primera generación en 1990. Así, el Estado chileno no incorporó esta modalidad mixta, de coproducción de acciones, destinada al fortalecimiento de las OSC, a pesar del apoyo de la cooperación internacional. Los motivos de ello parecen haber sido un criterio de estabilidad macroeconómica que actuó en contra de ingresar más fondos de cooperación al país. Por el monto involucrado y por la existencia de otros proyectos de cooperación no parece ser ese un argumento definitivo. Más bien la experiencia sugiere que el modelo institucional no fue avalado por los responsables políticos y la función de apoyo a las ONG ambientales no fue considerada una prioridad por la administración, prefiriéndose la finalización de la iniciativa.

3.6.2 Colaboración público privada y voluntarios para la superación de la pobreza

La otra iniciativa que cabe mencionar aquí también tuvo un tránsito de Consejo público privado a Fundación privada no lucrativa, aunque su permanencia ha sido mayor y su actuación diferente. Se trata del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, luego convertido en Fundación. El Consejo fue iniciativa del presidente Frei Ruiz-Tagle, en el marco de la prioridad inicial que su gobierno puso en la superación de la pobreza. Para ello conformó un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, que contó con dos instancias colegiadas. En primer término un Consejo Interministerial Social (CIS) conformado por la totalidad de los ministerios con incidencia en la temática (no sólo los tradicionalmente considerados como ministerios sociales) y presidido por el propio Presidente. La secretaría ejecutiva fue ejercida por MIDEPLAN, quien coordinaba también el Programa Nacional y dentro de él un Plan Especial de Comunas Pobres. La segunda instancia fue el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. Esta entidad estaba conformada por veinte personas designadas por el Presidente para colaborar –desde la sociedad civil– en la tarea de superación de la pobreza. Provenían principalmente del gran empresariado, organismos de voluntariado, iglesias cristianas, dirigentes de ONG y otros profesionales vinculados a temas sociales. Fue presidido inicialmente por el empresario, ex ministro de Vivienda y Urbanismo y hombre de confianza de la Iglesia Católica, Alberto Etchegaray.

En términos de organismo de vocería pública y cooperación público privada en materias de pobreza el Consejo se reunió periódicamente con el CIS hasta mediados de 1996. En ese momento el Programa Nacional de Superación de la Pobreza fue desactivado sin mediar evaluación de sus resultados, renunció el ministro de MIDEPLAN Luis Maira y dejó de funcionar el CIS. A su vez el Consejo entregó un

Informe llamado “La Pobreza: un desafío de equidad e integración social”. Este no fue bien recibido por el gobierno y suscitó la oposición de varios de los representantes empresariales en el mismo, lo que condujo a su retirada y la desactivación práctica del Consejo (Bengoa, 1999: 106 – 111; Raczynski y Serrano, 2002). Esto motivó a algunos de los integrantes del Consejo a conformar una entidad privada, de carácter no lucrativo: la Fundación para la Superación de la Pobreza. Esta entidad ha dado cierta continuidad a la formulación de propuestas para la política social a través de documentos como “Una Propuesta para la Futura Política Social” en 1999 y otros posteriores.¹⁷²

El destino de esta Fundación hubiese sido similar a muchas otras si no hubiese sido por un elemento de continuidad desde la constitución del Consejo: el financiamiento estatal a través de transferencias del presupuesto estatal. Este financiamiento no se dirigió a la función propositiva y de interlocución con el gobierno que hemos descrito previamente. Éstas, como ha ocurrido con la mayoría de este tipo de instancias, han tenido poco impacto en la redefinición de políticas públicas, aún cuando hayan sido convocados por el propio gobierno y mantengan contacto continuo con éste. La continuidad del financiamiento estuvo asociada durante todo el período a la ejecución de un programa específico, el Programa Servicio País y a su expansión a otros programas de voluntariado juvenil.

A través del Programa Servicio País, anualmente un par de cientos de profesionales son convocados a desempeñarse, por un período de uno o dos años en comunas rurales pobres, apoyando planes elaborados a demanda de municipios y excepcionalmente gobernaciones, ONG, asociaciones de comunidades indígenas y otros organismos. La labor de los profesionales consiste en organizar a las comunidades, apoyar la estructuración de la demanda local, formular proyectos para su financiamiento y establecer las coordinaciones necesarias entre los organismos públicos y de la sociedad civil para llevarlos adelante. En otros términos, son quienes desarrollan el interfaz local entre comunidad, municipio y servicios públicos, el eslabón ausente de las políticas sociales que hemos examinado anteriormente. La convocatoria a los jóvenes profesionales incrementa el interés del programa, por cuanto moviliza un sector especialmente alejado de la participación política. A partir de 2005 se incorpora un nuevo programa denominado Servicios Comunitarios, con el fin de establecer contratos por seis meses dirigidos principalmente a jóvenes en sectores de pobreza (no indigentes), para realizar servicios a la comunidad, los que son apoyados por ONG y equipos formados por los ex profesionales del Servicio País.¹⁷³

¹⁷² http://www.fundacionpobreza.cl/fnp_secciones.asp?Id_seccion=26 (consultado el 10 de septiembre de 2008).

¹⁷³ La Fundación ha desarrollado también otros programas, pero estos no tienen la misma significación y continuidad que ha tenido el Servicio País. En términos financieros, los dos programas mencionados representan más del 90% del financiamiento que recibe. Ver: <http://www.fundacionpobreza.cl/archivos/presupuesto2006.pdf> (consultado el 10 de septiembre de 2008).

En 2006 la Fundación recibió un presupuesto de alrededor de 9 millones de dólares, proveniente casi en su totalidad de transferencias del estado (93% vía MIDEPLAN y Ministerio del Trabajo). A modo de comparación, puede ser útil considerar que este financiamiento anual equivale al 50% de lo que utilizó el Fondo de las Américas en 10 años. Otra comparación interesante es con el Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, dependiente de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Ese fondo recibió en 2009 casi 2 millones de dólares, siendo esta la cifra más alta en su breve historia. Así como ocurría con el Fondo de las Américas, también el Servicio País aparece recurrentemente en la ejecución de iniciativas innovadoras.¹⁷⁴

Lo paradójico del caso de la Fundación para la Superación de la Pobreza es que se trata de una figura completamente privada, que surgió del fracaso del Consejo original, pero que conservó una vinculación privilegiada con el gobierno. Al contrario del Fondo de las Américas, que se ocupaba de fortalecer la sociedad civil, la Fundación para la Superación de la Pobreza moviliza principalmente a la sociedad civil para ir en auxilio del Estado, en particular los municipios rurales, por la vía de un voluntariado profesional, remunerado y temporal.

Los intentos de *outsourcing* o externalización del vínculo con la sociedad civil, que expresan las dos iniciativas reseñadas, han permitido desarrollar modelos de intervención en las áreas ambiental y de pobreza, mediante los cuales se ha podido vincular grupos organizados de la sociedad civil con la institucionalidad pública y los municipios. Sin embargo, dicha vinculación estuvo asociada en un caso (Fondo de las Américas) con la ejecución de proyectos de duración limitada y no tuvo continuidad institucional por falta de voluntad política gubernamental. En el caso del Programa Servicio País, la continuidad y el apoyo han sido mayores, en permanente crecimiento, en un área menos conflictiva y sin comprometer un apoyo directo al fortalecimiento de la sociedad civil.¹⁷⁵ Por tratarse de una fundación privada ello no ha permitido la institucionalización de la función en el aparato público. Tampoco ha permitido, una mayor incidencia en el rediseño de las políticas y programas públicos y una incorporación distinta de la participación ciudadana. Finalmente tampoco la labor desarrollada ha significado una institucionalización de las instancias de concertación local que surgen desde la acción Servicio País.¹⁷⁶

¹⁷⁴ El Servicio País estuvo en el origen de las iniciativas del Consejo de Desarrollo de las Islas Huichas, el Centro para el Desarrollo Sustentable de Caleta Buena en Tocopilla, las acciones de la Asociación Pu Laffenche, la Asociación de Pequeños Mineros de Cabildo, el programa participativo de la Municipalidad de Alhué, entre muchas otras (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2000, 2001, 2003; Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2005).

¹⁷⁵ De hecho en 2005 los programas orientados de manera directa al fortalecimiento de la sociedad civil (Ciudadanía y Gestión Local y Redes Sociales), que no recibían financiamiento público sino de la cooperación internacional, fueron desvinculados de la Fundación.

¹⁷⁶ En 2003 el presidente Lagos nombró a Cecilia Pérez, a la fecha Secretaria Ejecutiva de la Fundación para la Superación de la Pobreza, como ministra de MIDEPLAN y buscó nombrar

Se concluye en ambos casos que la búsqueda de un factor externo que desarrolle el vínculo con la sociedad civil ha permitido el surgimiento de gran cantidad de iniciativas innovadoras y ha fortalecido la relación entre Estado y sociedad en el ámbito local. Sin embargo ello no se ha proyectado en una institucionalización de dichos vínculos, no tampoco en reformas del sector público para ampliar su capacidad en estas materias. Antes bien la tendencia ha sido a traspasar esas iniciativas a entidades privadas –dejando de lado modelos de gestión mixtos- y sin objetivos claros de fortalecimiento de las contrapartes sociales del sector público.

en cargos públicos regionales a profesionales provenientes del Servicio País. Sin embargo ello no se tradujo en una institucionalización de las orientaciones y criterios de acción del programa, pues sólo buscaba inyectar un estilo renovado de acción a la política social del gobierno, que en ese momento atravesaba una aguda crisis.

Capítulo 4

Sociedad civil, redes de política pública e iniciativas participativas

En este capítulo se aborda el análisis empírico de la incidencia que la sociedad civil ha tenido en las agendas de política pública en las que se ha visto involucrada. Es decir, aquí el enfoque es *bottom-up*, buscando identificar aquellos espacios, temas y dinámicas donde los actores sociales han logrado instalar sus demandas e intereses. No se realiza un análisis de los movimientos sociales, sino de los impactos registrados que diferentes formas de organización social y acción colectiva tienen sobre la política pública.¹⁷⁷ Agregamos aquí un análisis de lo que ha sido hasta ahora la iniciativa política explícita del Estado orientada al fortalecimiento de la sociedad civil, así como al fomento de la participación ciudadana en políticas públicas, donde se evidencian los marcos conceptuales y políticos en que han actuado los gobiernos democráticos y que median la relación entre la sociedad civil y el Estado.

El análisis muestra que la incidencia de las iniciativas de participación es relativamente débil respecto de la orientación de las políticas y de la institucionalización de la participación, aunque es necesario reconocer que no hay parámetros estrictos para esto. Nuestra hipótesis es que ello se ha debido principalmente a las debilidades de estructura de la propia sociedad civil, así como a la naturaleza de los espacios que ocupa en el ciclo de las políticas públicas. Dichos espacios se traducen principalmente en la creación de instrumentos no vinculantes y limitados a ámbitos programáticos específicos. Con el fin de dar un adecuado contexto a la explicación de la debilidad del impacto, se exponen los lineamientos principales que ha seguido la iniciativa política hacia la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil, así como los términos en que se ha dado el debate, especialmente a partir de mediados de la presente década. En ese debate se reflejan adecuadamente los alcances y los límites de lo que hemos denominado el *modelo de gobernabilidad*.

También en el capítulo se examina la existencia y de diferentes tipos de redes de política pública en las cuales toma parte la sociedad civil, que muestran una incidencia claramente diferenciada entre sí. Ello se debería a que la sociedad civil

¹⁷⁷ Para lo relativo al impacto revisamos fuentes de información primaria y secundaria. Las fuentes primarias, tendientes a establecer las redes de política e incidencia de las iniciativas participativas; y las secundarias, para documentar la fragmentación de la sociedad bajo la idea de “archipiélago” de la sociedad civil. Utilizamos en este punto los resultados de algunas de nuestras investigaciones anteriores, especialmente PNUD (2000: 153–172) y Delamaza (2005: 109–113).

es también una realidad heterogénea, atravesada por los factores que determinan la distribución de poder en la sociedad. Mientras algunas, que articulan actores con mayor poder, logran márgenes de incidencia, otras no los obtienen, tal como lo hemos planteado en el Capítulo 1.¹⁷⁸

Iniciamos el capítulo con un sucinto recuento de los cambios principales que se han producido en la sociedad chilena y que afectan significativamente las pautas de acción colectiva y la constitución de demandas ciudadanas, con un énfasis en la sociedad civil organizada y las formas de acción colectiva asociadas. Luego se expone la evolución de la agenda política de participación ciudadana. Con esos antecedentes se plantea el problema de la estructuración de redes de política pública con participación de la sociedad civil, a través de una muestra empírica de experiencias innovadoras locales y una referencia a otro tipo de redes que han involucrado de otra manera a sectores de la sociedad civil. Finalmente se aborda el análisis empírico de la incidencia que las innovaciones locales –impulsadas tanto por el Estado como por la sociedad civil– han logrado en el plano del fortalecimiento de la ciudadanía como en de las modificaciones de la gestión pública.

4.1 El archipiélago de la sociedad civil

4.1.1 Tendencias de cambio social y cultural

La sociedad chilena ha experimentado profundas transformaciones durante los veinte años que han transcurrido desde el inicio de la transición democrática. Aumentó la esperanza de vida, se ha transformado la estructura demográfica y la tasa de crecimiento de la población, por lo que han disminuido los niños(as) y se incrementan los adultos(as) mayores. La natalidad disminuyó consistentemente en casi todos los segmentos etarios hasta el año 2005, con excepción de las madres adolescentes, donde la disminución es mucho más moderada.¹⁷⁹ Actualmente los hijos son concebidos mayoritariamente fuera del matrimonio, mientras aumenta la edad de quienes lo contraen y se multiplica la diversidad de las familias, aumentan-

¹⁷⁸ En el Capítulo 1 (acápito 1.3.1), se establece que las redes de políticas públicas son a la vez una herramienta analítica para entender los vínculos entre actores en tanto componentes de la gobernanza moderna en la cual se vinculan actores distintos –con intereses en un ámbito de política– con diferente grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de interacción, así como con diferentes impactos sobre las política pública (Knoke, 1990; Le Galés, 1995; Börzel, s.f.; Zurbriggen, 2004).

¹⁷⁹ La tasa global de fecundidad entre 2000 y 2005 alcanzó a 2,4 hijos por mujer, más baja que en Argentina y Uruguay. Los nacidos de mujeres menores de 20 años pasaron de 66,0 por mil en 1990, a 67,2 en 1997 y a 48,8 en 2004 (INE, 2004: 11).

do los hogares dirigidos por mujeres.¹⁸⁰ A la vez los núcleos familiares se achican, empujados por la política habitacional, que ha permitido al mismo tiempo, que más de un 70% de las familias posean una vivienda propia, la mayoría de un tamaño muy reducido (Cerdeña, 2008; Méndez, 2008; Schkolnik, 2008; Tironi, 2008).¹⁸¹

Al comienzo tímidamente, pero actualmente con mayor celeridad, las mujeres se incorporan al mercado ocupacional, obteniendo trabajos tan efímeros como los de sus pares varones, aunque lo hacen en mayor proporción que ellos.¹⁸² Sin embargo, sus salarios son menores para la misma labor, diferencia que se acrecienta a medida que sube el nivel socioeconómico.¹⁸³ Pero en términos generales el ingreso per cápita se ha incrementado en promedio permanentemente en los últimos veinte años. Aunque la distribución de los ingresos sigue siendo casi tan desigual como lo era hace dos decenios, se han incrementado los salarios mínimos, los salarios medios y las pensiones, en mayor grado las de montos bajos asegurados por el Estado. Al mismo tiempo han aumentado las prestaciones sociales de todo orden, focalizadas en los más pobres, producto del aumento sostenido del gasto social del Estado.¹⁸⁴

Las tendencias de cambio cultural son también profundas. Por de pronto el incremento en el nivel educacional: la cobertura de educación media se ha incrementado hasta un 93,8% en 2003 (Brunner, 2006), mientras que actualmente se verifica

¹⁸⁰ De un total de 67.071 nacimientos inscritos en el Registro Civil en el primer trimestre de 2009, un 67% corresponden a inscripciones “no matrimoniales”, mayoritariamente reconocidos por ambos padres.

<http://diario.elmercurio.com/2009/05/31/nacional/nacional/noticias/18A5640A-105F-4865-9FFE-86FF6A4A2A0E.htm?id={18A5640A-105F-4865-9FFE-86FF6A4A2A0E}> (consultado el 30 de mayo de 2009).

¹⁸¹ En una discusión sobre la validez de los criterios de clasificación utilizados por los estudios de opinión y mercado en el país (Grupos Socioeconómicos A, B, C, D y E) se privilegian tres grandes transformaciones a partir de 1990, que llevarían a la necesidad de modificar la clasificación de los grupos: la masificación de la educación, la masificación de la propiedad privada de la vivienda (aunque sea de subsidio) y el cambio cultural de los sectores populares, que acerca a algunos de ellos a una pauta socio cultural más propia de los grupos medios (Rasse et al., 2009: 24-26).

¹⁸² Los empleos que se crean en Chile duran en promedio sólo unos pocos meses. “Tenemos un mercado de trabajo con baja empleabilidad, alta rotación, baja productividad y tendencia a la segmentación (...) El 70% de los contratos son a plazo fijo, la mitad de ellos dura menos de 6 meses. El 30% a plazo indefinido, más de la mitad dura menos de un año” (Marshall, 2006).

¹⁸³ La brecha salarial entre hombres y mujeres fue calculada en 31,1% en 2001, según un Informe del Instituto Nacional de Estadísticas y el SERNAM (*El Mercurio*, 8 de junio de 2001). Cifras agregadas para América Latina en 2007 (18 países) indican que las mujeres ganan aproximadamente un 75% del salario de sus pares varones a similares niveles de escolarización (Hopenhayn, 2009).

¹⁸⁴ Al presentar el proyecto de Ley de Presupuesto del año 2008, el ministro de Hacienda Andrés Velasco calculaba que en 1990 el poder de compra por habitante en Chile ascendía a US \$5.000. Al 2007 este se había incrementado hasta US \$ 13.000, ver <http://foro.univision.com/univision/board/message?board.id=334096542&message.id=100715> (consultado el 15 de mayo de 2009).

la explosión de la matrícula en educación superior.¹⁸⁵ El incremento educacional se expresa como brecha generacional, pero también, dada la estructura de la desigualdad en Chile, como brecha social, aún sin considerar las enormes diferencias de calidad (Brunner, 2006).¹⁸⁶ De esta manera, de acuerdo con la Encuesta CASEN de 2003, mientras los jóvenes de 15 a 24 años tenían un promedio de 11,2 años de escolaridad, los que contaban entre 65 y 74 años sólo alcanzaban a 6,5 años. Del mismo modo el porcentaje de población que al menos había llegado a la enseñanza media alcanzaba a 95,3% en el Quintil más alto de ingresos, mientras en el quintil de hogares más pobres sólo llegaba a 52,4% (*ibíd.*).

También se han producido fuertes transformaciones en cuanto a las pautas de consumo y expresión cultural, resultando especialmente acelerada la penetración de nuevos medios de comunicación y, en general, la “mediatización” de la cultura en la sociedad chilena. Si bien diarios y revistas siguen siendo los bienes culturales más adquiridos, le siguen los discos compactos de música grabada. Y en cuanto a consumo cultural, escuchar música, ver televisión y escuchar radio son las actividades más mencionadas en la Región Metropolitana (Brunner, 2006).

También en este cambio se evidencia la desigualdad socioeconómica. Ella se modera frente al impacto de los medios masivos (radio y televisión) que se vuelven de amplia disponibilidad, mientras se reproduce en todas las demás esferas de consumo y expresión cultural, tanto en disponibilidad material de bienes y servicios, como en frecuencia de participación y consumo. Así lo muestra la siguiente tabla:

¹⁸⁵ Gran parte de ella es provista por el sector privado en un mercado hasta ahora débilmente regulado, mientras que el sector público retiene una fracción de la matrícula universitaria. De un total de 350.000 alumnos universitarios estimados para el año 2004, 215.000 estaban matriculados en las universidades adscritas al Consejo de Rectores, conformado por 16 entidades estatales, 6 universidades católicas y 3 corporaciones privadas (Schmal, et al., 2007)

¹⁸⁶ El debate público sobre educación media ha girado en gran medida sobre las diferencias de calidad entre la educación pública municipal, la educación “particular subvencionada” y la particular pagada. La primera sólo cuenta con el financiamiento estatal y no excluye a ningún alumno; la “particular subvencionada” recibe el financiamiento público, selecciona a sus alumnos e incrementa sus ingresos con aportes de los padres. El último sector es particular y pagado por los apoderados, cuyo financiamiento fácilmente llega a 5 o 6 veces el aportado por el Estado a la educación pública. Atiende al 7% de la matrícula del país.

Tabla N° 3
Equipamiento cultural del hogar
(Porcentajes. Región Metropolitana, 2004)

Equipamiento	Estrato		
	Bajo	Medio	Medio-Alto
Materiales para artes visuales	5,3	17,2	46,0
Instrumentos musicales	7,4	37,2	71,8
Software para componer música	0,0	6,9	43,4
Amplificadores de sonido	0,9	9,0	31,6
Cámara de Video / handycam	0,0	10,2	51,3
Cámara fotográfica no digital	16,9	55,5	79,0
Cámara fotográfica digital	1,3	10,5	48,4
Software para montaje de imágenes y sonido	0,0	3,9	49,6
Software para diseño gráfico	0,0	2,9	47,3
Software para diseño de páginas web	0,0	3,1	45,7

Fuente: Brunner (2006).

De tal manera que se verifica una tendencia general a una mayor integración cultural en cuanto a participación educacional y acceso a medios de masivos. Al mismo tiempo, mientras se uniforma la comunicación masiva, se reproduce la desigualdad material por las diferencias de calidad en la educación y de acceso a bienes de expresión cultural.¹⁸⁷

De acuerdo con datos del Informe de Desarrollo Humano del año 2002, se puede apreciar claramente estas diferencias socioeconómicas en cuanto al consumo cultural.

¹⁸⁷ La evolución chilena sería un caso más extremo de una tendencia latinoamericana en la que los bienes simbólicos resultan tener un acceso más democrático que los bienes materiales y los servicios sociales (Hopenhayn, 2005). En términos generales se constata que en América Latina la inequidad en cuanto a la disponibilidad de activos materiales es mayor que la de activos simbólicos. Sin embargo, al mismo tiempo se verifica una disociación entre ambos tipos de activos. Es decir, la mayor disponibilidad de información no se traduce en igual repartición de poder, así como el avance general en educación no altera del mismo modo la pauta desigual en el empleo (Hopenhayn, 2009).

Tabla N° 4
Áreas de Consumo según Quintiles de Ingreso (Porcentajes)

Área	Quintiles de Ingreso					
	1	2	3	4	5	Total
Literatura	19	30	38	46	61	39
Audiovisual	6	16	23	37	66	29
Artes Visuales	4	7	10	11	20	11
Música	11	15	21	26	38	22
Otros	5	11	13	18	29	15
Consumo Cultural	34	52	62	75	91	63

Fuente: Encuesta CASEN¹⁸⁸, MIDEPLAN, 2000 (PNUD, 2002: 175).

Los datos de la Encuesta de Consumo Cultural de 2004 muestran a su vez que los estratos socioeconómicos no presentan diferencias significativas en cuanto a las tres conductas predominantes: escuchar música, ver televisión y escuchar radio. Pero en todas las demás esferas del consumo cultural el estrato alto duplica al medio y cuadruplica a los estratos bajos: lectura de diarios y revistas, uso de Internet, lectura de libros y asistencia a espectáculos artísticos (Brunner, 2006). Este tipo de diferencias al interior de la población chilena obligan a relativizar las cifras agregadas que sustentan los diagnósticos usuales sobre cambio cultural en Chile: dentro de tendencias generales de cambio en patrones de consumo y mayor disponibilidad de bienes y servicios, se evidencia profundas diferencias en cuanto al ritmo, profundidad y efectos de dichos cambios.

Las transformaciones sociales y culturales han sido interpretadas de diferentes modos, según el énfasis que los diversos autores ponen en los avances en materia social o en los déficits respectivos. En términos generales se conceptualiza el proceso como una variante de la modernización, proceso común también a diferentes países en distintos momentos. El punto de referencia de los análisis evaluativos es, por una parte la continuidad o ruptura con los procesos puestos en marcha durante el gobierno militar en lo económico, político y social y, por otra, los nuevos problemas que surgen del proceso modernizador.¹⁸⁹ Las narrativas provenientes de la derecha

¹⁸⁸ Datos sobre la base de los que respondieron que SI realizaban este consumo.

¹⁸⁹ Una clasificación posible, es realizada por Eugenio Tironi, quien distingue entre quienes ven en el proceso “una continuidad perfecta” con las reformas de los ochenta, quienes consideran que la modernización está aún severamente limitada, quienes se centran en los “estratos y

política y económica generalmente asumen la continuidad como un dato y plantean permanentemente los peligros que involucraría apartarse del camino trazado en los ochenta.¹⁹⁰ Para esos análisis, el valor positivo de la transición democrática chilena residiría precisamente en no haber provocado cambios sustantivos en materia económica y constitucional, aceptando los cambios producidos por el régimen militar. Mientras tanto, las provenientes del centro y la izquierda interpretan de diferentes formas la tensión existente entre el cambio producido desde 1990 y los fundamentos no transformados en la economía, la institucionalidad, la política y las relaciones sociales.¹⁹¹

Las narrativas acerca de los cambios en Chile constituyen también un campo de disputa. Aquella que hegemoniza el ámbito de los medios de comunicación y en general el discurso de las elites políticas, enfatiza en valorar el proceso de transición como un proceso de reconciliación nacional. Esta reconciliación se probaría precisamente por la capacidad de cooperación entre las fuerzas hasta ayer enfrentadas de modo radical, en concreto entre los partidarios de la democracia y quienes sustentaron al gobierno militar. Esa interpretación es sin duda funcional a los requerimientos de la gobernabilidad política, basados, como hemos visto, en un gobierno sin mayoría parlamentaria efectiva y, por lo tanto, donde predomina la negociación y el “posibilismo”. La estabilidad del arreglo político avalaría esta línea de análisis. Sin embargo, ya desde fines de los años noventa se ha puesto de manifiesto el fenómeno de desafección democrática y debilitamiento de la participación política que comentaremos en el acápite siguiente. Al mismo tiempo, las dos últimas elecciones presidenciales –en 1999 y 2005– han sido llevadas adelante en nombre del cambio y no de la continuidad, a pesar del predominio de las mismas dos alianzas políticas.¹⁹²

amenazas” del proceso modernizador y quienes lo hacen en sus oportunidades (Tironi, 2003: 25 – 30).

¹⁹⁰ Un ejemplo académico es el texto de Larraín y Vergara (2000), así como los trabajos del influyente think tank Instituto Libertad y Desarrollo (www.lyd.cl), constantemente recogidos por los medios de comunicación.

¹⁹¹ Un análisis pormenorizado del debate suscitado a fines de los años noventa al interior de la Concertación entre “autocomplacientes” y “autoflagelantes” –es decir satisfechos e insatisfechos– en Van der Ree (2007: 179 – 185).

¹⁹² El fenómeno se ha vuelto a repetir en 2009, durante la campaña para las elecciones presidenciales de diciembre. Por una parte el candidato de la oposición (Coalición por el Cambio), Sebastián Piñera, logró imponerse precisamente en nombre de la necesidad de producir un cambio luego de veinte años de gestión concertacionista. Por otra, el candidato de la Concertación, Eduardo Frei, planteó la necesidad de elaborar una nueva Constitución Política. Los restantes dos candidatos –ambos disidentes de la propia Concertación, específicamente del Partido Socialista– y plantearon la necesidad de iniciar un nuevo período de cambios más radicales en el país. Contrasta esta situación con la alta popularidad y adhesión popular que recibió la presidenta Michelle Bachelet durante la segunda mitad de su mandato (llegando a superar el 80% de aprobación).

El problema parece residir en el papel que puede caberle a la política en su relación con la sociedad. Es decir, si la política se mantendrá acotada a una institucionalidad con poca capacidad de transformación, mientras predomina una economía privada con pocas regulaciones. Las narrativas hegemónicas se afirman en los logros para plantear transformaciones muy parciales, pero que mantengan el núcleo económico y político vigente en los últimos años. Así, por ejemplo, la candidatura presidencial opositora de Sebastián Piñera –en 2009– puso el énfasis en la necesidad de mejorar la gestión estatal. Por ello sus prioridades son la modernización de la administración pública y, en el terreno social, la lucha contra la delincuencia.

En el caso del gobierno de Bachelet –y la candidatura oficialista de Eduardo Frei– el énfasis estuvo en mantener una política de protección social desde el Estado, que mitigue los costos inevitables de una economía de mercado abierta y con pocas regulaciones. Otras propuestas, más ambiciosas, consideran que el proceso de modernización está ya completado en su etapa básica y que ahora se debiera enfrentar los problemas de la “modernidad avanzada”. Esto da origen a una propuesta “progresista-conservadora”, donde la idea de acción colectiva y la transformación socioeconómica están igualmente ausentes, pues se centra en la “demanda comunitaria” frente a una modernización demasiado acelerada. La respuesta a dicha demanda se articula en torno a fortalecer la familia y “reinventar la nación”, como cemento de cohesión social (Tironi, 2005: 13 – 37). Es decir se intenta una respuesta que tiene una dimensión microsocia y otra simbólica, pero que prescinde de la dimensión política propiamente tal, en la medida que asume el proceso modernizador tal como este se ha dado, como un dato inmodificable de la situación chilena.

4.1.2 *Espacio público y participación cívica*

¿Ha cambiado la participación de la sociedad en el espacio público y su orientación cívica? Si bien se realizan periódicamente estudios y encuestas sobre opinión y actitudes de las chilenas y chilenos, la información específica sobre participación en actividades con una orientación cívica, que involucran participación en el espacio público es escasa. En particular la agenda de participación está relativamente ausente de la investigación académica en Chile y no existen centros especializados en esta materia. Un relevamiento del conocimiento producido a través de encuestas sobre este tema en el país, desde 1990 hasta 2006, indica que estas sólo incorporan la participación electoral y la participación en organizaciones (en términos cuantitativos), mientras que la gran cantidad de estudios de opinión que se realizan, no incluyen esta temática en sus preguntas (Gerber, 2007).

El estudio del Programa Ciudadanía y Gestión Pública, desarrollado por Mónica Gerber identifica 71 estudios de opinión que han incorporado alguna pregunta respecto de participación, realizados por 16 centros de estudio. La cantidad de estudios que contienen ítemes relativos a participación van incrementándose en el tiempo. Mientras entre 1990 y 99 fueron 31 encuestas, entre 2000 y 2006 se llevaron a cabo 40

estudios de opinión que incluían algún ítem o pregunta sobre participación, lo que podría estar mostrando un interés creciente en el tema. Se totalizan así 481 preguntas o ítemes consultados: 63% de ellos se refiere a participación directa. Casi la mitad de ellos refiere a la participación en organizaciones, mientras la otra mitad se reparte entre “intensidad de la participación”, “disposición a participar”, “opinión sobre participación” y “otros”. El 21% de las preguntas refiere a participación electoral y 11% sobre participación en general (Gerber, 2007: 10 – 19).

Las cifras de participación electoral han ido bajando consistentemente, lo que es interpretado como un debilitamiento del espacio público (Brunner, 2005b). Dada la normativa vigente, que impide renunciar a la inscripción electoral voluntariamente asumida, este fenómeno se da más agudamente entre los jóvenes, que optan masivamente por no inscribirse en los registros electorales.¹⁹³

En términos comparativos entre el inicio de la transición y la actualidad, la tendencia ha sido continua, configurándose un universo electoral cada vez más pequeño sobre el total de votantes posibles. Si a esto se suma quienes concurriendo a votar no lo hacen por una de las opciones en juego, se tiene que ya en 2001 la “desafección electoral” superaba a los votantes que marcaban una de las opciones que compiten en el sistema político. Por una parte la población inscrita ha pasado de un 89% del total de la población en edad de votar en 1989 a un 68% en 2008 (Saldaña, 2009: 61). Por otra parte, si se consideran los votos válidamente emitidos en elecciones legislativas –es decir quienes marcaron alguna preferencia, excluyendo nulos y blancos– se tiene sólo un 58% en las elecciones de 2005 (contra un 80% en 1989), acusando también una persistente baja. Finalmente, también el Índice de Desafección Electoral crece desde un 23% en 1989 a un 57% en 2005¹⁹⁴.

Muy similar fue la situación en las elecciones municipales de 2008, en las que votó un 84% del total de inscritos, “sin embargo, si consideramos los cuatro millones de ciudadanos en edad de votar que decidieron no ser parte del proceso, la cifra de participación cae a 56%” (Saldaña, 2009: 61).

Tampoco son muchos los estudios de actitudes hacia la participación. La encuesta más completa, realizada en 2005, estableció tres grandes orientaciones distribuidas desigualmente entre la población. Dichas orientaciones no surgen de una respuesta singular, sino que se desprenden de la combinación de varias que manifiestan una pauta similar. El grupo mayoritario, cerca de un 37%, puede denominarse como renuente o con baja disposición a la participación, esto es no la practica, no

¹⁹³ Una comparación entre estratos de edad muestra significativas diferencias en cuanto a porcentaje de inscritos para votar: “El 91% de los mayores de 40 años está inscrito en los registros electorales, mientras que sólo el 38% de los menores de 40 años lo está. La cifra más impresionante es aquella que corresponde a los jóvenes de 18 y 19 años, donde sólo un 7,7% está inscrito” (Saldaña, 2009: 68). Los datos corresponden a enero de 2009.

¹⁹⁴ Este Índice resulta de la suma de los no inscritos, los que votan nulo y blanco y quienes se abstienen, dividida por la población inscrita en los Registros Electorales (Joignant, en prensa).

cree que asociarse a otros sea una prioridad para resolver problemas y tiende a tener opiniones más críticas sobre los dirigentes sociales. Otro 33% manifiesta una comprensión de la participación entendida como relación con las autoridades, es decir, se inscribe en la tendencia denominada como participación instrumental y eventualmente clientelista. Por último un 25% de los encuestados manifiesta una actitud consistentemente positiva hacia la participación (Más Voces, 2005).

Al no contar con datos previos sobre magnitud y distribución de las actitudes hacia la participación, las explicaciones para estos datos son meramente hipotéticas. Sin embargo no es de extrañar que la despolitización y represión a la participación organizada bajo el gobierno militar sea un factor que ayude a explicar el grupo más renuente a la participación. Probablemente a ello se sumen las tendencias culturales actuales en el país, más proclives a la acción individual o fuertemente instrumental. Finalmente, se debe relacionar estos datos con las debilidades de los propios canales e instrumentos que hacen posible la participación ciudadana durante el período posterior al año noventa.¹⁹⁵

En términos más generales, la problemática que es necesario dilucidar es la que contrapone los evidentes logros económicos y sociales en el país, con la evidencia subjetiva de desencanto o desafección de la población por los asuntos públicos y por involucrarse en la participación política. Si se toman de modo comparativo diferentes variables de gobernanza democrática en América Latina, se evidencia el alto desempeño de Chile en temas como control de la corrupción, *rule of law*, calidad regulatoria y vigencia de las libertades ciudadanas. En todos ellos, de acuerdo con *rankings* internacionales Chile ocupa el primer o segundo lugar entre una veintena de países (Mainwaring y Scully, 2008: 118). Sin embargo en la variable “satisfacción con la democracia” Chile se encuentra muy por debajo de países como Venezuela, Bolivia, Uruguay y Costa Rica, así como también otros países de Centroamérica y Caribe. Igual cosa ocurre frente a la preferencia por la democracia sobre otros regímenes. Sólo un 46% la prefiere en cualquier circunstancia. En países como Argentina, Venezuela o Uruguay, esos porcentajes alcanzan al 75%, mientras el promedio latinoamericano es de 56% (*ibíd.*:124).¹⁹⁶

¹⁹⁵ También se puede postular una hipótesis de tipo histórico, que alude a la explicación política quizás más extendida –aunque insuficientemente fundamentada– acerca del golpe militar, que indica que éste se debió en última instancia a un exceso de participación. Es decir que la experiencia histórica estaría mostrando que luego de un período de intensificación de la participación como lo fue la Unidad Popular sigue un período de fuerte represión. A pesar que esa hipótesis no ha sido estudiada, es plausible pensar que ella podría estar presente tanto en partidarios como en opositores al gobierno militar. Los primeros culparían a los “excesos” y “desbordes” por la ruptura del orden; los segundos a que debieron sufrir los efectos de la represión a causa de su participación en el proceso político anterior.

¹⁹⁶ Los autores citados explican estos datos planteando que cuando un gobierno obtiene éxito en algunas tareas, surgen nuevas necesidades y derechos. Sin embargo no presentan evidencias en secuencia de datos que permitan afirmar esto, por sobre las limitaciones que la democracia chilena ha tenido frente a las expectativas de los chilenos.

Silva (2004) ha enfatizado la importancia del impacto cultural del neoliberalismo, producto de sus éxitos en el país, a lo que se une la decisión política de las elites chilenas de desactivar el movimiento de masas de los años ochenta, para dar espacio a las fuerzas moderadas (Silva 2004: 91-93). Todo ello estaría llevando al predominio de un modo individualista de hacer política, en el sentido de una desvinculación de los partidos políticos, por sobre la acción colectiva de períodos previos. El trabajo de Lucy Taylor (1996) enfatiza la redefinición de la sociedad civil, hacia una noción despolitizada, en las nuevas políticas sociales de los noventa. Habría entonces un cambio en los modos de representación de la sociedad, que también existiría en otros países, pero que se puede expresar de maneras distintas, algunas más participativas, en otros contextos y circunstancias.¹⁹⁷

La encuesta Más Voces (2005) mostró una percepción relativamente positiva respecto de la utilidad de buscar respuestas ante las autoridades por medio de la organización. Sin embargo los números descendían cuando se interrogaba por las prácticas concretas que las personas habían realizado en tal sentido. Este dato puede interpretarse como una disposición a participar mayor que las posibilidades reales que para ello existen. Esto se corrobora con los datos relativos a participación efectiva en organizaciones sociales y conocimiento de las instancias institucionales locales para hacerlo. Lo primero ha sido preguntado por la mayoría de las encuestas y los datos son consistentes entre los diferentes estudios, como muestra la siguiente comparación (Tabla N° 5).

Diversos estudios han registrado la participación de la población chilena adulta en organizaciones. A partir de ellos se puede establecer un rango de participación asociativa relativamente estable. Así, por ejemplo, en los estudios que a pesar de sus diferencias admiten cierta comparación entre sí, tenemos el siguiente panorama respecto de quienes no participan.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Respecto de estos cambios Laura Tedesco menciona los casos de Argentina en 2001, de súbita reactivación de la ciudadanía y de Porto Alegre, donde la mayor participación sucede en el ámbito local (Tedesco, 2004: 38-39).

¹⁹⁸ La mayor parte de las encuestas preguntan sobre participación organizada por medio de un listado de organizaciones que se presenta al encuestado(a). El modo de presentar luego los datos impide hacer una suma simple (una misma persona puede participar en más de una organización) y no determina otras formas organizativas que no fueron incluidas en el listado. Por ello es más preciso establecer las comparaciones sobre la categoría residual de los que no participan en ninguna instancia y luego tratar cada organización en particular.

Tabla N° 5
Porcentaje de personas que no participa en ninguna organización

Estudio	Fecha	Porcentaje que no participa en ninguna organización
Eduardo Hamuy – Gran Santiago	1964	72,6
Eduardo Hamuy – Gran Santiago	1970	65,7
Eduardo Hamuy – Gran Santiago	1973	57,9
FLACSO – Gran Santiago	1986	57
FLACSO – Gran Santiago	1988	61,8
FLACSO – Gran Santiago	1992	55,9
World Values Survey	1990	54,9
DESUC	1999	53
PNUD	1999	66,5
PNUD	2001	63,6
División de Organizaciones Sociales	2002	58
Más Voces (6 regiones)	2004	56

Datos obtenidos de Gerber (2007: 23), PNUD (2000: 139), Recabarren y Aubry (2005: 64).

Mientras algunas encuestas arrojan cifras más o menos constantes o las variaciones tienden a equilibrarse, otras muestran un incremento de la no participación desde 1990. También en este punto es difícil saber si actualmente las personas participan más que antes, por la poca disponibilidad de series de datos. Sin embargo, la información de la que se dispone indica que ahora la gente participa más que antes y no al revés, como lo sugiere la interpretación sociopolítica dominante. Más que un cambio significativo, sorprende la relativa consistencia de los datos presentados que, en cualquier caso, indican que se habría regresado a las cifras de año 70, si nos atenemos a las cifras del PNUD. Si, en cambio, tomamos las demás encuestas, no hay mayores diferencias a lo largo de un período de cerca de treinta años.

En cuanto a la actitud de las personas sobre las organizaciones y la disposición a participar, el PNUD estableció que un 23% se orienta hacia la defensa de sus derechos, participando mayoritariamente en organizaciones, valorando la organización y estando dispuesto a asumir roles dirigenciales; un 44% sólo participa en temas comunitario-solidarios y un 33% se margina de las acciones colectivas en defensa

de intereses o gestión de asuntos comunes (PNUD, 2004b: 221-222). Estas cifras no difieren tanto de las ya mencionadas categorías establecidas en 2004 a partir de la Encuesta Más Voces, que determinó un 25%, 40% y 37% respectivamente (Más Voces, 2005)

4.1.3 *La sociedad civil organizada*

La sociedad civil chilena está constituida por una gran cantidad y variedad de formas asociativas, desmintiendo parcialmente la imagen que se ha popularizado, en cuanto a que la modernización de los períodos recientes habría desarticulado la tendencia a asociarse que existía anteriormente. Sin embargo, dicha cantidad y variedad asociativa tiene un carácter fragmentado, careciendo de lazos entre organizaciones y de instancias de agregación e intermediación hacia el Estado. El impacto de la política social focalizada y basada en la gestión de proyectos, la externalización de las tareas de implementación y el cofinanciamiento de los programas públicos ha tenido varios efectos, entre los que podemos mencionar multiplicación de pequeñas asociaciones de alcance principalmente micro-local o vinculadas a intereses muy específicos, fragmentación de la red asociativa, profesionalización y despolitización semi-clientelista del liderazgo popular -especialmente en relación al municipio- (Greaves, 2003; Delamaza, 2005; Ochsensus, 2005; Montecinos, 2006; SUR, 2007).¹⁹⁹

Cuando el PNUD intentó abordar un Mapa Nacional de la Asociatividad para su Informe de Desarrollo Humano del año 2000, se encontró con que la disponibilidad de fuentes era escasa, como si ese abandono fuese un signo también de la escasa valoración que la práctica de actuar colectivamente está teniendo en la institucionalidad política (y también de las ciencias sociales, la administración, la economía y otras disciplinas). De hecho, el Informe de Desarrollo Humano puede considerarse el primer esfuerzo sistemático por dimensionar de algún modo el fenómeno.²⁰⁰

Las cifras agregadas del PNUD indicaron 83.386 asociaciones, sin incluir las de tipo religioso. A pesar de los múltiples problemas de la cifra agregada, ella clarifica un punto fundamental: no es efectivo que en Chile “la gente ya no se organiza”. ¿Lo hace más o menos que antes? No lo sabemos, pues no hay cifras para comparar con

¹⁹⁹ Por la naturaleza de este trabajo, aquí se estudia principalmente la dimensión organizativa y de acción colectiva de la sociedad civil, que es la que se relaciona directamente con las políticas públicas, pero que no equivale a la sociedad civil en términos conceptuales. Ello obliga a referirse también a la escasez y grandes limitaciones metodológicas de estudios sobre la materia en el país.

²⁰⁰ Contrasta la situación chilena con los avances de otros países del área. De hecho, la capacidad académica existente hoy día en países como Perú, México, Brasil, Argentina, Uruguay y Colombia para abordar las temáticas de la sociedad civil, se expresa en núcleos de investigación especializados, departamentos académicos, formación de postgrado y presencia en el currículo de formación de los estudiantes universitarios, lo que casi no ocurre en Chile.

el pasado y saber a ciencia cierta si las organizaciones han aumentado o disminuido. Pero en términos comparativos con otros países, el número resulta elevado. En Argentina, con el doble de población, el estudio de la Universidad Johns Hopkins registraba 51.750 fundaciones, asociaciones y organizaciones sin fines de lucro, mientras el llamado “Índice de Capital Social” (GADIS) contabilizaba 78.392 (Luna, 1998; Roitter, 2005). Por su parte, Colombia registra 135.599, con una población en torno a los 40 millones de personas (Villar, 2001). Perú contabiliza 49.407, pero estima 110.000 para 1995. La población de Perú alcanza los 25 millones de personas (Portocarrero *et al.*, 2002). En otro contexto, con la misma metodología, en Sudáfrica se registraron 101.289 (53% de carácter informal y voluntaria) para una población inmensamente mayor a la chilena (Swilling y Russell, 2002). Con posterioridad el propio estudio de la Universidad Johns Hopkins contabilizó en Chile 86.723 (Irrázaval *et al.*, 2006: 62).²⁰¹

En la medida en que las cifras agregadas son altas, lo que interesa es determinar la estructura interna de estas magnitudes, sus tendencias evolutivas y, más importante aún, su significado social y político, presente y futuro.

Una clasificación descriptiva y jurídica de las organizaciones existentes, de acuerdo con las fuentes principales de información, es la siguiente:

Tabla N° 6
Principales Categorías de Organizaciones en Chile

Tipo de Organización	Cantidad
Territoriales y funcionales (1998)	18.385
Fundaciones (2000)	971
Corporaciones (1998)	13.651
Cooperativas Activas (1996)	1.070
Sindicatos Activos (2008)	9.340

Fuentes: Teixido y Chavarri, (2001); Dirección del Trabajo (2009).

²⁰¹ Uno de los problemas del estudio sobre entidades sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins es el universo considerado, que no corresponde a lo que normalmente entendemos como sociedad civil, pues se define por otros criterios. Pero en los trabajos de Lester Salamon, responsable por ese proyecto internacional, se lo usa indistintamente como sinónimo, junto al concepto de tercer sector. Para una crítica del concepto de “tercer sector” como homólogo de “sociedad civil” y un examen de las metodologías y resultados de la “contabilidad” de organizaciones, ver Delamaza (2001).

Por su parte la clasificación del Estudio Comparativo sobre Entidades sin Fines de Lucro permite otra apreciación de la composición de este universo organizacional:

Tabla N° 7
Tipos de Entidades Sin Fin Lucrativo en Chile Comparadas

	Instituciones como porcentaje del total	Ingresos como porcentaje del total	Empleados remunerados como porcentaje del total
Organizaciones Comunitarias y Deportivas	53	11	5
Fundaciones y Corporaciones	12	60	71
Asociaciones Gremiales y Sindicatos	24	14	12
ONG	3	4	1
Otras	6	6	5

Datos obtenidos de Irrarrázaval *et al.*, (2006: 41).

El propio Informe de Desarrollo Humano establece una clasificación para el universo organizacional, donde las categorías establecidas pueden agregarse de acuerdo con el siguiente esquema:

Tabla N° 8
Cantidad de Organizaciones en Chile por Tipo de Organización

Tipo de Organización	Cantidad
Las mayoritarias (más de 3.000 en el país)	
Junta de Vecinos	11.402
Club Deportivo	8.549
Centro de Padres y Apoderados	8.096
Sindicato	7.374
Comité Allegados	4.455
Club Adultos Mayores	3.470
Asociación Gremial	3.264
Comité de Pavimentación	3.063
Entre 1.000 y 2.999 asociaciones en el país	
Comunidad de Agua; Centro de Madres, Grupo Artístico; Club, Corporación, Comunidad Indígena, Organización de Salud, Taller Laboral, Cooperativa, Bomberos	16.845
Entre 100 y 999 asociaciones en el país	
Centro Cultural, Fundación, Grupo Scout, Centro Juvenil, Agrupación Empresarios, Organización de Mujeres, ONG, Organización Agrícola, Comité de Seguridad Ciudadana, Organización Estudiantil, Unión Comunal, Colegio Profesional, Asociación Indígena, Comité de Agua Potable, Comité de Desarrollo Local, Comité Habitacional	7.101
Menos de 100 asociaciones	
Organización Ecológica, Comité de Adelanto, Organización de Hecho, Organización de Consumidores, Asociación de Propietarios	244
Otras	9.505
TOTAL	83.386

Datos obtenidos de PNUD (2000: 302-303).

¿Cómo clasificar esta diversidad? Y, más importante aún, ¿cómo comprender su significación? Hay diversas vías. Una clasificación de objetivos asociativos a partir de los datos del PNUD entrega el siguiente resultado:

Tabla N° 9
Objetivos de las Asociaciones en Chile

Objetivos	Porcentaje
Potenciación Estratégica	25,2
Sociabilidad	22,1
Adelanto-Mejora Calidad de Vida	18,1
Fomento-Promoción	13,7
Apoyo Mutuo	5,8
Administración-Gestión	4,1
Asistencia	2,9
Expresividad Artístico-Espiritual	2,8
Otros	2,0
Sin Información	3,3
TOTAL	100

Datos obtenidos de PNUD (2000: 130).

Una clasificación tipológica de los objetivos anteriores permite constatar la supervivencia en un alto porcentaje de las organizaciones tradicionales y de orientación materialista. Este es el tipo que domina la asociatividad en Chile.

Tabla N° 10
Tipología de Organizaciones de la Sociedad Civil

	Materialistas	Post-materialistas	Total
Tradicionales	66.7%	7.3%	74.0%
Emergentes	13.3%	12.4%	25.7%
Total	80.0%	19.7%	

Fuente: Cáceres y Jeri (2001).

Los datos muestran una innegable preeminencia de organizaciones tradicionales, como Juntas de Vecinos, Clubes Deportivos y Sindicatos, versus dinámicas emergentes que, al menos en cantidad, sólo alcanzan a una cuarta parte de las asociaciones existentes. Entre ellas están las de adultos mayores, fomento productivo y ecología. Por otra parte, también predomina la orientación materialista, es decir, a la obtención de bienes materiales, como objetivo de la asociación. Este signo contradice lo observado en el contexto de países del norte, donde las orientaciones post materialistas -aquellas que persiguen objetivos relacionados a desarrollo personal y calidad de vida en general- se acrecientan mientras las materialistas decrecen. Por otra parte, el PNUD determina que un 58% de las organizaciones catastradas persiguen el bienestar de sus propios miembros. Sin embargo, como ya se ha dicho, no se cuenta aquí con series históricas de datos. Y los números ocultan a veces más de lo que revelan, se necesita cruzar fuentes diversas para avanzar conclusiones. Las cifras agregadas presentan numerosas limitaciones, principalmente debido a la poca disponibilidad de fuentes de información confiable, actualizada y con permanencia en el tiempo.

En el caso del sindicalismo existen las series históricas necesarias, dada la labor de la Dirección del Trabajo. Ellas indican un cierto crecimiento de la cantidad de sindicatos, pero un estancamiento e incluso disminución de la tasa de sindicalización entre los trabajadores chilenos como se indica en el cuadro siguiente.

Tabla N° 11
Sindicalización en Chile

Año	Sindicatos Activos	Población Afiliada a Sindicatos Activos	Tasa de Sindicalización (porcentajes)*	Población Afiliada a Sindicatos Dependientes**	Tasa de Sindicalización (porcentajes) ***
1990	---	606.812	13,4	515.825	19,2
1994	7.891	661.966	12,9	547.862	18,0
2000	7.659	595.495	11,1	467.835	14,8
2006	9.424	703.706	11,0	568.856	14,5
2008	9.340	851.251	11,9	685.763	16,1

*Afiliados / Fuerza de Trabajo Ocupada.

** Los sindicatos dependientes son los que pueden negociar colectivamente.

*** Afiliados a Sindicatos Dependientes/ Fuerza de Trabajo Asalariada Sector Privado

FUENTE: Dirección del Trabajo (2009: 7-8).

Los datos anteriores muestran la evolución más bien negativa del sindicalismo durante los últimos años, luego de un repunte inicial al comienzo de la transición.²⁰² A partir de ese momento el descenso es permanente con excepción del año 2008, donde se observa un repunte que, aunque significativo, está muy por debajo de la tasa de sindicalización existente al inicio de la transición democrática, acercándose a la que existía durante el régimen militar.²⁰³

En la práctica, los sindicatos tienen existencia principalmente entre las grandes empresas y ni siquiera en la mayoría de ellas. De acuerdo a la Encuesta Laboral de 2006, en el 46,7% de las grandes empresas había sindicato, mientras que el porcentaje descendía a 22,3% en las medianas y apenas a un 3,9% en las pequeñas (Dirección del Trabajo, 2006: 79).

Si atendemos a los sindicatos de empresa que son los que pueden negociar colectivamente, veremos que estos han evolucionado de manera similar. Mientras en 1991 eran 5.048, en 1994 alcanzaban a 5.138. A fines del gobierno de Frei, en el año 2000, habían disminuido a 4.640 para remontar hasta 5.690 al terminar el gobierno de Lagos. En términos de cantidad de trabajadores afiliados a los sindicatos de empresa, no se registró avance alguno a lo largo de los tres primeros gobiernos de la Concertación. Mientras en 1990 los afiliados eran 417.514, dieciséis años después eran 423.675, lo que indica un 10,8% de los trabajadores asalariados con derecho a negociar colectivamente (Dirección del Trabajo, 2009: 15 - 16). Sólo un 31% de los sindicatos está afiliado a una Central Sindical, en un 80% a la Central Unitaria de Trabajadores, CUT (*ibíd.*: 80 - 81). Es interesante destacar los datos correspondientes al año 2008 que sería el primero en el cual la situación sindical mejoró en todos los aspectos: crecimiento en el número de afiliados, en la cantidad de sindicatos y en el tamaño promedio de los sindicatos. El grueso de este incremento se debería a la afiliación sindical femenina, lo cual representaría también un avance en materia de equidad, aunque aún situado en rangos muy bajos.²⁰⁴

Desde otro punto de vista, interesa considerar la densidad y características de la trama que vincula a la sociedad civil organizada entre sí. Esta está compuesta principalmente de pequeños grupos débilmente vinculados unos con otros, dependientes del financiamiento estatal para ejecución de programas gubernamentales y no articulados a redes mayores. Un primer dato que muestra aquello es el de la complejidad de las organizaciones. Predominan las de “primer grado”, que en el estudio del PNUD alcanzan a 81.849 organizaciones, mientras las de “segundo

²⁰² En 1991 la tasa de sindicalización de la población asalariada llegó a su punto más alto con 21,2% (Dirección del Trabajo, 2009: 7).

²⁰³ En 1988 se registró una tasa de sindicalización de la población asalariada de 15,8% (Delamaza, 1999: 383).

²⁰⁴ Mientras la tasa de afiliación masculina sólo se incrementó en 0,4%, la femenina lo hizo en 2,1% entre 2007 y 2008 (Dirección del Trabajo, 2009: 11).

grado” son sólo 1.421. Finalmente las de tercer nivel alcanzan a 102, concentradas en un 84% en la Región Metropolitana (PNUD, 2000: 302).

Por otra parte, dicha pauta asociativa extensa pero desarticulada, está presente sobre todo en sectores menos impactados por la modernización económica y que son objeto directo de la acción focalizada del Estado. Nos referimos a sectores populares urbanos en comunas consolidadas, pequeños productores agrícolas y comunidades indígenas. Otros sectores, como los trabajadores temporeros y temporeras, las comunas sometidas a fuerte crecimiento poblacional y el sector laboral ligado a la subcontratación de servicios, muestran una densidad asociativa mucho menor y pocos instrumentos organizativos innovadores. Una comparación entre seis comunas, distinguiendo entre aquellas más dinámicas en cuanto a la transformación socio económica y demográfica y aquellas más estables, mostró un claro descenso de la asociatividad en las primeras, independientemente de su carácter rural o urbano (PNUD, 2000: 154). Una muestra de 15 comunas, que incluía los 7 subtipos de comunas que utiliza la SUBDERE para clasificarlas, indicó que sólo se podía considerar que 2 de ellas tenían un Índice de Gestión Participativa relativamente favorable y un Índice de Capital Ciudadano relativamente alto (SUR, 2007).²⁰⁵

Lo anterior revelaría un impacto desorganizador de la modernización y el cambio privatizador. A pesar de ello, a partir de 2006 se ha evidenciado un proceso de reorganización sindical precisamente en los sectores donde este movimiento había sido desarticulado por el cambio en las relaciones laborales: trabajadores forestales en la región del Bío Bío, trabajadores subcontratistas de la empresa estatal del cobre (CODELCO) que sostuvieron un amplio movimiento huelguístico durante 2007, movilizaciones provinciales de los trabajadores(as) temporeros(as) de la fruta en Copiapó durante la temporada 2008, paralizaciones de las y los trabajadores de las salmoneras en la zona de Puerto Montt, entre otras (Abarzúa, 2008; Calderón, 2008; Baltera y Dussert, 2009).²⁰⁶

En el ámbito local se constata una crisis de la participación social. Subsisten múltiples formas de organización de alcance barrial, pero no están vinculadas entre sí y carecen de poder efectivo para influir en las orientaciones de la gestión local, como se analiza más adelante. Por una parte una gran cantidad de grupos sólo se reúnen para obtener financiamiento a proyectos, sin continuidad en el tiempo,

²⁰⁵ Lamentablemente ambos estudios no son comparables entre sí, ni tienen otros como punto de comparación. Sobre los Índices de Gestión Participativa y de Capital Ciudadano ver Cannobio y Jeri (2009).

²⁰⁶ En el caso del movimiento sindical pareciera evidenciarse una correlación entre condiciones políticas y evolución de la organización. La tendencia histórica general es a una tasa de afiliación sindical relativamente baja y a un gran número de sindicatos pequeños. Sin embargo se han registrado incrementos significativos cada vez que la iniciativa política ha favorecido al sindicalismo, por la vía de mayor libertad sindical, mejores regulaciones legales y apoyo político, como habría ocurrido en 1990-91, 2002 y 2008 de acuerdo a los datos sobre sindicalismo (Dirección del Trabajo, 2009: 7-8).

careciendo de una visión más amplia del espacio local, como se pudo ver en las debilidades del Índice de Capital Ciudadano en 15 comunas de Chile (SUR, 2007). Ello en gran medida se debe a la multiplicidad de programas focalizados del Estado (central y local), que actúan en sectores de pobreza, principalmente a través de mecanismos concursables de asignación de recursos y en base a proyectos de corto plazo (como máximo un año). Aunque no se cuenta con información detallada, en muchos territorios subsisten organizaciones de base actuando en el ámbito barrial o microlocal, apoyadas por agencias estatales como el FOSIS u otras. Estas organizaciones cuentan con una participación mayoritaria de mujeres, y realizan actividades que abarcan preferentemente funciones asistenciales y de mejoramiento comunitario (Delamaza, 2005).

En el caso de las ONG, surgidas en gran número durante los años ochenta, se ha producido una reconversión o pérdida de identidad de las instituciones. Junto con la retirada de la cooperación internacional, durante los últimos veinte años se ha construido un vínculo con la administración gubernamental como ejecutoras subordinadas de las políticas sociales. Se ha perdido en ese ejercicio una importante capacidad de propuesta y una inversión institucional de varios años. La principal demanda de éstas es la participación en el diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas sociales, con un estatuto autónomo de la administración estatal. (ACCION y Fundación para la Superación de la Pobreza, 2004; Delamaza, 2005b).

4.2 La participación ciudadana: emergencia y tensiones de una agenda política

Más allá de las políticas sociales específicas y sin una clara articulación con las mismas, el Estado ha promovido diferentes iniciativas para favorecer la participación ciudadana y la incorporación de la sociedad civil a las políticas públicas. Expondremos brevemente el recorrido de las principales iniciativas estatales en la materia, analizando tanto la iniciativa legislativa como los programas y las instancias institucionales establecidas. Luego analizaremos el debate político sostenido durante el gobierno de Bachelet, que pone de manifiesto las tensiones que las propuestas de profundización de la participación producen en el modelo de gobernabilidad.

Una dimensión relevante de la gestión pública es el intento por impulsar una “modernización del Estado”. El enfoque dominante en dicha modernización no siempre ha tenido en la participación un tema relevante, sin embargo en sucesivos momentos éste ha aparecido vinculado con la modernización. Si bien sus objetivos centrales fueron desde el inicio “hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa” (Comité de Modernización, 2000:16), en la práctica, el énfasis ha sido dado a la eficiencia y no a la participación, asumiendo la modernización del Estado un enfoque “gerencialista”, a la par de los altos rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus elites tecno-burocráticas. Esta situación recién comienza a cambiar, y a girar hacia

la participación, aunque en forma muy paulatina y con alcances aún incipientes, a partir del año 2002 (Montecinos, 2007: 329).²⁰⁷ Al interior de la institucionalidad estatal se puede identificar diferentes enfoques y tensiones, que han tenido consecuencias sobre las iniciativas en pro de la participación, sus avances y retrocesos, como se verá más adelante.²⁰⁸

4.2.1 *La participación ciudadana y sus contradicciones*

Durante los dos primeros gobiernos de la Concertación se estimuló la participación principalmente dentro de los diseños de los programas sociales, como hemos visto en el capítulo anterior. Para ello se buscó incorporar a los organismos no gubernamentales, así como a las organizaciones de base, dentro de distintas fases de ejecución de los programas, con énfasis en el cofinanciamiento y la implementación. El principal programa de la época fue el de “pavimentos participativos”, mediante el cual los ciudadanos de comunidades pobres cofinanciaban la pavimentación de sus calles y pasajes, subsidiando así al Estado, cuyos recursos resultaban insuficientes (Valenzuela et al., 2000).²⁰⁹ El problema de la participación ingresó como tal a la agenda política recién después que se produjeron cambios en el cuadro político electoral en 1997.

A fines de 1997 se realizaron en Chile elecciones parlamentarias en las cuales la coalición gobernante perdió alrededor de un millón de votos. Gran parte de esos votantes optó por no concurrir a votar o anular su voto en la urna, normalmente

²⁰⁷ En julio de 2008, el ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma planteó ocho orientaciones para la modernización del Estado; una de ellas se refería a la participación. Sin embargo si se revisa la presentación de la Directora Nacional del Servicio Civil y Presidenta del Consejo de Alta Dirección Pública respecto de la Modernización del Estado, de junio de 2008, no se encontrará referencia alguna a este tema (Pérez, 2008) Más antecedentes sobre propuestas de modernización del Estado en

http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/modernizacion-estado-mas-que-corrupcion/temas_profundidad_view (consultado el 17 de septiembre de 2008).

²⁰⁸ En octubre de 2009, el Consorcio para la Reforma del Estado, compuesto por siete *think tanks*, expresivos del arco político de la Concertación y la oposición de derecha, junto a cuatro centros universitarios, dieron a conocer una propuesta transversal sobre reforma del Estado. En ella el tema de participación ocupa apenas cuatro numerales (sobre un total de 109 en el total del documento). Uno afirma la necesidad de un enfoque amplio; el segundo alerta sobre los “costos y riesgos de intervención y captura por grupos de interés particulares”; el tercero propone difundir “documentos de consulta de medidas de política” para recibir aportes; y el cuarto remite a la necesidad de descentralizar el Estado (Consorcio para la Reforma del Estado, 2009: 21 – 22).

²⁰⁹ El Informe sobre el Programa de Pavimentación Participativa comienza así: “El Programa de Pavimentación Participativa es una iniciativa del gobierno nacional comenzada en 1995, que sustituyó un programa anterior de “Pavimentos Participativos” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) que, a pesar de su nombre, no consideraba la participación de los vecinos” (Valenzuela et al., 2000: 158)

con consignas antipolíticas o expresiones de descontento. Al año siguiente el crecimiento económico disminuyó sensiblemente acusando los efectos de la llamada “crisis asiática”, lo que impactó sobre el empleo y en general las expectativas de la población. Ambos hechos –la desafección política y el relativo agotamiento del modelo de crecimiento vigente desde mediados de los ochenta- marcaron un cambio de etapa en el rumbo político de la transición chilena.²¹⁰ Por ello, no es de extrañar que los siete candidatos a la presidencia en 1999 lo hicieran en nombre de la necesidad de introducir cambios significativos en la conducción del país, contrastando con el claro sesgo continuista de la anterior elección realizada en 1993.

Ricardo Lagos, el candidato de la coalición de gobierno, que resultó ganador por estrecho margen, levantó la oferta de fortalecer la función pública en materias de protección social, expresadas en una reforma del sistema de salud. También abordó el tema de la participación ciudadana y la necesidad de fortalecimiento de la sociedad civil, así como de profundizar la reforma del Estado.²¹¹ Se convocó a un Consejo Ciudadano de amplia composición para formular una política de fortalecimiento de la sociedad civil, incluyendo un proyecto de ley, lo que abrió expectativas de cambio en ese plano (DOS, 2007).²¹²

La mayor prioridad política que había adquirido el tema de la participación ciudadana se expresó en la promulgación de un plan gubernamental que recogió los planteamientos del Consejo Ciudadano. En el 2002 se dictó un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana que llevó a que los diferentes ministerios comprometieran metas específicas apuntando a incorporar la participación en las

²¹⁰ Adicionalmente aconteció que, en octubre de 1998, el general Pinochet fue detenido en Londres lo que lo obligó en definitiva a retirarse de la escena política a su regreso en abril de 2000. Ello marcó también un cambio relevante en la agenda política del país, alejando los temores de una mayor influencia de los militares en ella.

²¹¹ En la primera etapa de su gobierno, sin embargo, la política social perdió parte de su coherencia, al enfatizar en los programas de empleo de emergencia, debido a que el equipo económico confiaba en que la reactivación económica –luego de la crisis asiática- acarrearía un aumento en el empleo, lo que no ocurrió. En el plano político enfrentó severas denuncias de corrupción que llevaron a una negociación con la oposición de derecha en torno a la llamada “agenda de probidad y modernización del Estado”, que se incorporó a la “agenda pro crecimiento” promovida por el gran empresariado. Ello impulsó cambios en la gestión del Estado en un sentido gerencialista y pro-empresarial. Un listado de las leyes incorporadas en la Agenda Pro Crecimiento en http://www.sofofa.cl/qsomos/2003_2004/5_AgendaProCrecimiento.pdf (consultado el 15 de enero de 2009).

²¹² El Consejo fue formado por 28 ciudadanos(as) vinculados(as) a distintas organizaciones más cuatro representantes ministeriales. Ver el texto de la respuesta presidencial en: http://www.portalcidudano.cl/detalle_noticia.html?id=69;id_seccion=129 El texto del proyecto de ley de “Fortalecimiento de la Asociatividad y la Participación en la Gestión Pública” de 2004 en: <http://www.chilevoluntario.cl/temas/ley.html> (consultados el 15 de agosto de 2008). Otras iniciativas presidenciales en el mismo período fueron el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana y la creación del Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

políticas y programas que impulsaban.²¹³ Una evaluación del impacto de dicho instructivo a fines del 2004 mostró resultados apenas parciales. De un total de 106 medidas comprometidas por los ministerios y servicios públicos, un 24% no podía considerarse participación propiamente tal sino apenas creación de condiciones para ello, a través de mejoría de la gestión interna, campañas y compromisos generales. Un 55% se refería a las modalidades más elementales de la misma: un mejor contacto con el usuario (26%) e iniciativas de difusión y consulta (31%). Sólo un 21% podía considerarse formas avanzadas de participación, incluyendo apoyo y acuerdos con organizaciones y participación en la formulación e implementación de políticas (Espinoza, 2004).²¹⁴ Dichas iniciativas no han comprometido ningún reacomodo institucional, siguiendo en este sentido la tendencia previa: fortalecer programáticamente las instancias existentes, sin enfrentar los desafíos de cambio institucional ni de rediseño político que introducir la participación ciudadana supone.

Una nueva evaluación de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos realizada en 2007, a partir del Informe Gubernamental realizado por la División de Organizaciones Sociales (DOS, 2007) arroja la sorprendente cantidad de 305 mecanismos de participación, correspondientes a 155 compromisos de participación ciudadana establecidos por la totalidad de los 18 ministerios en que se divide la administración central. (Fernández y Ordóñez, 2007: 32) Sin embargo la misma evaluación muestra el escaso potencial efectivo de promoción de la participación ciudadana.

El análisis de la iniciativa gubernamental entrega datos que confirman, seis años después de establecido el instructivo presidencial, la falta de avances sustantivos en la materia. Por una parte se establece que un 37% de lo que se informa como participación por parte de los ministerios y servicios -y se publica como tal por la DOS- no corresponde a participación. Ello evidencia una falta de comprensión y claridad, así como ausencia de estándares, respecto de la materia en cuestión. Los instrumentos participativos puestos en práctica están concentrados en la modalidad instrumental (44%), muy principalmente en la modalidad más básica de esta: la participación informativa, que alcanza un 26% del total de mecanismos. La participación que los autores llaman “empoderadora”, pues tiene consecuencias de fortalecimiento tanto para la gestión estatal como para los participantes de la sociedad civil, sólo alcanza un 19% (Fernández y Ordóñez, 2007).

²¹³ El texto completo del Instructivo y los compromisos ministeriales para el período 2000 – 2001 en <http://www.guiaweb.gob.cl/recursos/documentos/InstructivoPresidencialParticipacion.pdf> Consultado el 13 de octubre de 2009.

²¹⁴ Lamentablemente no contamos con información respecto de otros países o contextos, que permitieran analizar el caso chileno en perspectiva comparada.

Tabla N° 12
Tipos de Participación involucrados en los mecanismos incorporados en la gestión estatal (N=305)

Fases	No Participación		Tipo de Participación	
			Instrumental	Empoderadora
Fase de Información	Uso de Tecnologías de la Información 3,3%	Campanñas 9,2%	Difusión de información 26,2%	
Fase de Diagnóstico y Decisión			Consulta no vinculante 8,8%	Participación deliberativa 9,8%
Fase de Implementación	Gestión interna, mejora de atención al usuario 25, 0%		Ejecución delegada 3,0%	Co-ejecución, supervisión 5,9%
Fase de Evaluación y Reformulación			Evaluación pasiva: consulta, quejas reclamos 5,6%	Reformulación deliberativa (Control social) 3,3%
Total	37,4%		43,6%	19%

Datos obtenidos de Fernández y Ordóñez (2007: 34) y Agenda Pro Participación Ciudadana (DOS, 2007).

Estos resultados muestran con claridad la falta de un concepto acerca de lo que la participación puede significar para las políticas públicas. No solamente los ministerios y servicios informan erróneamente a la repartición encargada del seguimiento -la DOS-, sino que ésta carece de estándares apropiados para orientarlos y producir el avance que se busca en la gestión del Estado.

Similares problemas ha sufrido la principal iniciativa legislativa que se ha intentado durante el período: el proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, presentado al parlamento en junio de 2004, luego de un proceso de discusión prelegislativo de más de 3 años. Este proyecto surgió como parte de un Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, en respuesta presidencial a las propuestas y recomendaciones del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, convocado por el presidente Ricardo Lagos en el año 2000. El proyecto de ley tuvo una etapa de discusión hasta el primer semestre de 2006, cuando el Ejecutivo -bajo nueva administración- envió un veto sustitutivo

que reforzó sus contenidos incluyendo los siguientes aspectos principales: establece el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como componente de la Ley de Bases de la Administración del Estado; la obligatoriedad de conformar Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil, de carácter consultivo en materias predeterminadas, en las distintas reparticiones públicas, incluyendo ministerios, servicios y municipios; crea una categoría de Asociaciones y Organizaciones de Interés Público (OIP);²¹⁵ simplifica el trámite para constituir organizaciones de interés público, a través del sistema de registro;²¹⁶ crea un Fondo para el Fortalecimiento de las OIP, coadministrado con representantes de estas organizaciones; establece un Estatuto del Voluntariado y un sistema de Cuentas Públicas que incluye la respuesta obligatoria de la autoridad a los planteamientos de la ciudadanía.

El proyecto en cuestión fue aprobado con apoyo transversal por la Cámara de Diputados y por la Comisión de Gobierno Interior del Senado. Sin embargo, en sesión de diciembre de 2008, la Sala del Senado lo rechazó debiendo constituirse una Comisión Mixta (diputados y senadores) que debe analizar un nuevo proyecto.²¹⁷ Todas las propuestas relativas a mecanismos de democracia directa incluidos en las primeras versiones del proyecto, fueron excluidas en el enviado al parlamento, aparentemente por acuerdos tomados entre los responsables políticos de la Concertación.²¹⁸ Con posterioridad, sin embargo, se envió al parlamento una propuesta de reforma constitucional que, de aprobarse, permitiría formular luego una propuesta para establecer la iniciativa popular de ley.²¹⁹

²¹⁵ Se excluye de esta categoría a los partidos políticos y sus fundaciones, a los sindicatos y demás organizaciones de beneficio directo para su membresía y a las organizaciones confesionales.

²¹⁶ Actualmente utilizan el sistema de registro en el municipio solamente las organizaciones vecinales y funcionales. Las fundaciones y corporaciones sin fines lucrativos debe solicitar la concesión de personalidad jurídica al presidente de la república, quien puede también revocarla. Comentarios críticos sobre diversos aspectos incluidos en el proyecto de ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública en: <http://www.accionag.cl/ley.php> (consultado el 10 de mayo de 2009).

²¹⁷ El proyecto obtuvo mayoría en el Senado, con los votos de la Concertación y los dos senadores de oposición que lo habían aprobado en la Comisión Mixta. Sin embargo esos votos no fueron suficientes para la mayoría calificada que el proyecto requería. Esto es así ya que el proyecto involucra modificaciones a leyes constitucionales que requieren dicho quórum calificado. El 10 de marzo de 2010, un día antes del cambio de gobierno, la Comisión Mixta aprobó por unanimidad un nuevo texto del proyecto de ley. Este incorpora reformas al Código Civil, que favorecen la constitución y funcionamiento de Fundaciones y Corporaciones y elimina el Título relativo al Estatuto del Voluntariado. Para su promulgación el proyecto debe ser votado por ambas salas y no ser vetado por el nuevo gobierno de Sebastián Piñera.

²¹⁸ A pesar de que el apoyo ciudadano a introducir mecanismos de democracia directa, como la revocatoria de mandato, el plebiscito y la iniciativa popular de ley bordean el 80% (Recabarren y Aubry, 2005: 79).

²¹⁹ Más antecedentes sobre este y otros proyectos anteriores sobre el tema (presentados por parlamentarios) en: <http://www.iurisprudencia.cl/2008/03/24/notas-sobre-la-iniciativa-ciudadana-de-ley-ii/> (consultado el 17 de septiembre de 2008).

En el ámbito político, a comienzos del gobierno de Bachelet (2006–2010) el debate estuvo marcado por la propuesta genérica de realizar un “gobierno ciudadano”, lo que fue interpretado por actores políticos como un *by pass* a los partidos políticos en diversas materias de gobierno.²²⁰ A ello se sumó la conformación de diversos consejos y comisiones que combinaban expertos y representantes de diversos organismos sociales, convocados para sugerir políticas de alto consenso en materias sensibles (infancia, previsión, educación).

Sin embargo, lo que dio vigencia y polémica al debate sobre gobierno ciudadano, fue la amplia movilización de los estudiantes secundarios que el gobierno debió enfrentar cuando recién estaba comenzando su gestión, en mayo y junio de 2006. En dicho contexto se reavivó en la elite política chilena el temor al desborde de las demandas sociales, que había acompañado los primeros años de la transición política.²²¹ Algunos sectores del propio gobierno consideraron también que la propia movilización estudiantil había sido estimulada por enfoques de política participativa que contenían el peligro del desborde de demandas. Como resultado de ello se dejó de mencionar dicha consigna.²²²

La iniciativa gubernamental aparece tensionada por diferentes orientaciones en relación con los temas de participación ciudadana. Así, en septiembre de 2006 la presidenta presentó los contenidos de su Agenda Pro Participación. Se aprecia una clara diferencia entre el fundamento que la presidenta esgrime en su discurso

²²⁰ El discurso de Michelle Bachelet la noche de su victoria planteó que “La gente no quiere sólo derecho a voto, sino también derecho a voz. Quiere ser escuchada. Quiere forjar su propio destino. En mi gobierno daremos cauce a esas ganas de participar. Forjaremos una gran alianza entre política y sociedad. Entre representantes y representados” http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060115/pags/20060115215319.html (consultado el 10 de abril de 2009). En esas palabras aparecen nítidos tres temas relevantes para la política participativa, que van mucho más allá de un “estilo de gobernar”: que mecanismos democráticos se gestan entre elección y elección; los cauces de participación efectiva en la gestión gubernamental y finalmente como harán los partidos para compartir con otros actores el rol de la representación. Falta en ellas el tema del fortalecimiento de la sociedad civil como actor autónomo.

²²¹ Según el testimonio de un jefe de bancada parlamentaria recogido por el Barómetro de las Américas “esta fue la primera vez que la concertación enfrentó una movilización desde abajo, a la que no podía controlar y ante la cual, realmente no sabía cómo responder” (Citado en Luna y Seligson, 2007: 7).

²²² Las opiniones de diversos analistas con presencia en los medios de comunicación fueron mayoritariamente críticas hacia la idea de un “gobierno ciudadano”. Ver, entre otros, Genaro Arriagada (Arriagada, 2006 y 2007); Patricio Navia (<http://depeeme.blogspot.com/2006/07/poder-popular-patricio-navia.html>); Alfredo Joignant (<http://participo.blogcindario.com/2006/07/00119-el-discurso-ciudadano-es-solo-retorica-alfredo-joignant-chile-21.html>); Trinidad Valdés (http://www.institutolibertad.cl/df_09_07_07_il.pdf); las opiniones favorables vinieron más bien del sector académico: Fabián Presacco (http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070208/pags/20070208191635.html); Luciano Tomassini (<http://participo.blogcindario.com/2006/06/00118-gobierno-ciudadano-luciano-tomassini-280606.html>).

y el contenido concreto de la Agenda, lo que probablemente exprese las tensiones entre la voluntad programática y las restricciones políticas. El primero incluye reformas políticas: sistema binominal, inscripción electoral automática, participación política de la mujer, voto de chilenos en el exterior; elección de autoridades regionales; reforma municipal para crear gobiernos locales; iniciativa popular de ley; entre otras. La agenda específica, en cambio, resulta mucho más limitada. En ella se propone la formación de consejos de organizaciones de la sociedad civil, con carácter consultivo, en diferentes niveles; el incremento del fondo concursable para apoyo de las organizaciones sociales; proyectos de infraestructura regional para albergar organizaciones; mejorar el acceso a la información sobre políticas públicas y el impulso de las medidas contra la discriminación y en pro de la tolerancia.²²³

4.2.2 *Diversidad de modalidades consultivas en la institucionalidad participativa*

Otro aspecto relevante de considerar son las modalidades de institucionalización de la participación. Una variedad de mecanismos institucionales se han instalado desde 1990 en adelante, bajo la forma de “consejos”, la mayoría de ellos de carácter consultivo, donde concurre el sector público y la sociedad civil. La mayor parte de ellos se conforma a través de lo que María Isabel Remy llama participación “por invitación”, que busca incorporar visiones externas al Estado, seleccionando integrantes de manera unilateral por parte de la autoridad, sin arreglo a estándares, sino a razones de estrategia política (Remy, 2005). Esto ha dado un predominio amplísimo a técnicos y profesionales especializados, manifestándose aquí también el protagonismo de las elites profesionalizadas en nombre de la participación ciudadana. También se observa la reiteración de un esquema de conformación de los consejos que reúne a técnicos cercanos a la Concertación y a la oposición de derecha, quienes normalmente concuerdan en aspectos que luego, eventualmente, serán materia de proyectos gubernativos. Es una suerte de trabajo pre legislativo que, bajo ciertas condiciones, fortalece la negociación posterior, como veremos. El esquema desarrollado para los consejos se volvería a repetir en el caso de las Comisiones Asesoras Presidenciales organizadas por el gobierno de Bachelet.²²⁴

Una revisión de los estatutos y características de dichos Consejos revela una gran variedad de criterios para su conformación, así como en el alcance y atribuciones que se les entregan. Sin embargo, la misma variedad existente, indica que se trata de un mecanismo ampliamente utilizado, que cumple una función en la

²²³ Ver los contenidos principales del discurso y la agenda en: <http://www.prensapresidencia.cl/view/viewFrameComunicado.asp?codigo=5262> (consultado el 10 abril de 2009).

²²⁴ Un análisis detallado de dichas Comisiones Asesoras bajo el gobierno de Bachelet, en Aguilera, (2009).

legitimación política de los gobiernos de la Concertación, por lo que vale la pena intentar una clasificación.

En primer término están los Consejos Directivos conformados a través de mecanismos de cooptación selectiva. A través de diversos criterios se incluyen personas designadas por el Presidente(a) de la República provenientes de diversos sectores. En el caso del FOSIS, este incluye representantes de diversos ministerios y servicios públicos y cuatro personas no pertenecientes al ámbito gubernamental: del sector empresarial, sindical, académico y de organismos no gubernamentales. Sus funciones son directivas, aunque de hecho las delega en el Director Ejecutivo. También es el caso de la Comisión CONICYT integrada por diversas personas del mundo académico. Lo interesante de estos consejos es que tienen a su cargo funciones de orientación política de las reparticiones mencionadas.

Una segunda vía de constitución de los consejos, la más reciente, es la designación a propuesta de organizaciones del sector involucrado, como ocurre con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, donde son diversas ramas artísticas quienes proponen al presidente ternas de nombres para su selección. Este Consejo cumple de hecho la función de un ministerio, pues su presidenta tiene rango ministerial y es de confianza del presidente.

Una tercera modalidad es la que presenta la CONADI, cuyo consejo está conformado por representantes del Presidente de la República y consejeros electos periódicamente por las diferentes etnias reconocidas en el país. Los sucesivos conflictos institucionales sufridos por esa organización sugieren que dicha combinación de consejeros no ha tenido los resultados que se esperaron. Como analizamos en el capítulo 3, frente a los conflictos más importantes, algunos de los representantes del Presidente se han comportado autónomamente, lo que ha llevado a su remoción. Por otra parte, la legitimidad electoral de los consejeros indígenas se confronta con su condición minoritaria en el Consejo. Eso ha llevado en diversas ocasiones a situaciones altamente conflictivas. Ello ocurrió especialmente durante el período de Eduardo Frei, quien privilegió explícitamente la construcción de obras de infraestructura y viales por sobre la aplicación de la Ley Indígena o la oposición de sectores indígenas.

Lo más extendido son los consejos consultivos, entre los cuales se puede mencionar el de la CONAMA, el del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y los Consejos del sector salud (Consejos de Hospitales, Consejos Comunales de Salud y Consejos Integrados de la Red Asistencial (CIRA)). También el Sistema de Garantías Explícitas en Salud (Plan AUGÉ) cuenta con un Consejo Consultivo conformado por especialistas del área de salud.

Otra modalidad de constitución fue la utilizada en el caso del Fondo de las Américas, al cual concurrían representantes de diversos ministerios, un representante del gobierno de Estados Unidos (de donde provenían los recursos) junto a un número mayoritario de representantes electos de las organizaciones beneficiarias del fondo, uno de los cuales lo presidía. Similar es el sistema contemplado para el

Consejo del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en el proyecto de ley sobre participación y asociatividad, al cual se le ha adicionado consejeros nombrados por el parlamento.²²⁵ La experiencia del Consejo del Fondo de las Américas no presentó los conflictos de la CONADI, a pesar de que, al igual que este, su consejo incluía la participación directa de consejeros legitimados electoralmente. Ello lleva a pensar que los problemas no emanan necesariamente de introducir participación directa de sectores sociales, sino del marco legal y político en que estos consejos se desenvuelven.

También se han producido problemas debidos al centralismo de la gestión pública en Chile. Ha sido el caso de los conflictos ambientales, en los cuales en más de una ocasión los ministros sectoriales han impuesto sus decisiones a las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA). La particularidad de las COREMA, es que están reguladas por la ley de medio ambiente y cuentan con atribuciones definidas. Como se ha señalado anteriormente, medio ambiente es el único sector que cuenta con una institucionalidad participativa sancionada legalmente. En este caso, las atribuciones de los organismos participativos suelen colisionar con la tradición y cultura política chilena de decidir desde el centro. Este problema no afecta solamente a los representantes de la sociedad civil, sino también a los representantes regionales del gobierno, que ven así cercenadas sus atribuciones establecidas por ley.

Finalmente, en el último tiempo se han creado Comisiones y Consejos Asesores Presidenciales de carácter transitorio, establecidos para ampliar el debate y los criterios con anterioridad a la formulación de políticas o la presentación de proyectos de ley. Dichas comisiones han sido publicitadas como un mecanismo de participación, pero manifiestan una gran diversidad de normas en cuanto a su conformación, tendiendo en general a sobrevalorar el papel de los técnicos y especialistas sectoriales, por sobre el de la sociedad civil o las organizaciones sociales vinculadas al tema.²²⁶ Pero por sobre todo la limitación de dichos consejos es su falta de articulación con las instancias de formulación y decisión de las políticas públicas, por lo cual sus resultados son extremadamente disímiles.

De hecho la formación de consejos y comisiones ha sido un mecanismo permanentemente utilizado desde 1990, para temas de derechos humanos (Verdad y Reconciliación, Mesa de Diálogo, Comisión Valech), educación (Comisión Brunner y Comisión Asesora Presidencial de Educación), pobreza (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza), pueblos indígenas (Comisión de Nuevo Trato). Más que instrumentos de participación ciudadana institucionalizada, estas comisiones y consejos pueden considerarse una respuesta *ad hoc* a necesidades políticas, que

²²⁵ Un análisis pormenorizado de la juridicidad de estos consejos en Viveros (2008).

²²⁶ De hecho sólo el Consejo Asesor Presidencial de Educación –el más numeroso y diverso de todos– incorporó organizaciones sociales de profesores y estudiantes, quienes se retiraron antes de firmar el documento final. No ocurrió lo mismo con las referidas a Infancia, Previsión Social, Sistema Binominal y Trabajo y Equidad (Aguilera, 2009).

amplían la interlocución e intentan preparar condiciones para un acuerdo político. Por ello todas utilizan la metodología de “participación por invitación” (Remy, 2005), sin establecer criterios públicos para su integración. Por eso tampoco se precisa exactamente el destino de las propuestas que elaboran y cada una de ellas establece su modo de funcionar y la apertura de sus deliberaciones, sin que existan estándares que garanticen la participación.²²⁷

En el caso del Consejo Asesor de Educación (2006) que privilegió la incorporación mas orgánica de sectores sociales, la falta de metas claras para su trabajo y para el destino de sus propuestas, hizo que el compromiso de los sectores más críticos del gobierno fuese de corta duración y debilitó el carácter deliberativo que la instancia debía tener. Tampoco se resolvió adecuadamente la relación entre técnicos y representantes. En términos de número, los primeros estaban sobre-representados. Más allá de eso, las condiciones del diálogo y el destino concreto de las deliberaciones era un asunto que no estaba resuelto con claridad. Ello condujo a que el informe del Consejo no fuese de consenso y que luego el Ministerio de Educación seleccionara las propuestas que incluiría como proyectos de ley. Finalmente se conformó otra instancia, de carácter político, donde el gobierno y los partidos que lo apoyan negociaron con la oposición el contenido concreto de las reformas.

El análisis de los Consejos Mixtos muestra que existe una gran cantidad y variedad de ellos, que se utilizan como un modo de involucrar a la sociedad civil en los asuntos públicos, lo que revela la apertura institucional para ello. Sin embargo, al no existir criterios de conformación, vínculos de tipo orgánico con las instancias sociales concernidas, ni estándares para su funcionamiento, su destino depende principalmente de variables políticas externas y su potencial disminuye.²²⁸

4.3 Un análisis aplicado de la incidencia de la interacción entre la sociedad civil y el Estado

Hemos hecho la revisión de las diversas modalidades de implementación que ha asumido la agenda política en pro de la participación ciudadana. Analizaremos en los acápite siguientes algunos indicadores de la incidencia empírica que las diferentes modalidades de interacción existentes han permitido a la sociedad

²²⁷ Tal es la informalidad y el carácter *ad hoc* de estas comisiones y consejos que en el caso del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, éste no sobrevivió a la desactivación del Programa Nacional del mismo nombre y se transformó en una fundación con financiamiento público, como se analiza en el Capítulo 3. Tampoco tuvo continuidad alguna el nominado para analizar y proponer una reforma al sistema binominal.

²²⁸ Una excepción de carácter regional sería el caso de la Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo, que considera la participación del Consejo Regional Campesino. Aunque la instancia no está institucionalizada en el diseño de los GORE, su concepción supone un interlocutor social unificado y con derecho a voz y voto (Ríos, 2009)

civil en Chile, tanto desde arriba –en vínculo directo con los órganos de decisión– como desde abajo, en el ámbito de la ejecución e implementación. Tal como hemos analizado previamente, en ninguno de los dos ámbitos se cuenta con estructuras institucionalizadas y regulares de participación, sino más bien de instancias *ad hoc*, débilmente institucionalizadas y dependientes de las coyunturas políticas.

Contamos con datos elaborados de fuentes primarias referidos a iniciativas del ámbito subnacional, que han reunido a organismos públicos y OSC en experiencias de concertación o vínculo programático para el desarrollo de acciones en común. Hemos desarrollado variables e indicadores específicos de incidencia de estas interacciones tanto en la política pública como sobre el fortalecimiento de la ciudadanía. Puede considerarse este análisis como una suerte de “evaluación de impacto” realizada por los propios responsables de las iniciativas, respecto de la construcción de nuevos patrones de *gobernanza* desde las redes locales. En el caso de iniciativas políticas del ámbito nacional, que abordamos en el acápite siguiente, el análisis se realiza en términos más generales, a partir de fuentes secundarias, en torno a la noción de redes de política pública. El análisis de la incidencia nos permitirá determinar campos y alcances que estas iniciativas de participación alcanzan en el marco que hemos determinado previamente.

4.3.1 *Análisis de una muestra de interacciones entre la sociedad civil y el Estado en el ámbito subnacional*

Hemos optado por utilizar la información homogénea que proveen cuestionarios autoadministrados a una muestra intencionada de 129 casos, en los cuales comprobablemente se han desarrollado en Chile procesos de contacto directo e interacción entre el sector público y organizaciones de la sociedad civil para el abordaje de asuntos públicos. Se trata del conjunto de iniciativas que han recibido el Premio Innovación y Ciudadanía entre los años 1999 y 2006. Los criterios de evaluación y premiación de ese proceso se refieren precisamente al fortalecimiento ciudadano, la instalación de capacidades para la participación social desde el sector público y la sociedad civil y a la modificación de los vínculos entre ambos sectores. Es decir, son iniciativas que muestran logros concretos y destacados en la materia, una muestra de lo más desarrollado en materia de vínculos cooperativos y proactivos entre Estado y sociedad civil en el ámbito subnacional (Delamaza y Fernández, 2006).²²⁹

Con todo, se trata de una muestra intencionada, no representativa, pero que agrupa iniciativas que por su propia voluntad y definición han participado, desde 1999 en adelante, en la postulación a ese premio y han sido evaluados por él. La

²²⁹ Se trata de iniciativas desarrolladas entre 1999 y 2006, seleccionadas entre 1.870 postulaciones para cinco ciclos del Premio. Más información sobre las experiencias y los criterios específicos de evaluación, en www.innovacionciudadana.cl

muestra es muy equilibrada en la cantidad y perfil de los agentes y temas de agenda de política pública que selecciona y registra, lo que proporciona una interesante variedad de sectores y ámbitos geográficos. Los agentes impulsores de las iniciativas se dividen entre estatales y de la sociedad civil en proporciones algo superiores para esta última. Entre los organismos públicos (47%), los vinculados a los niveles subnacionales de la administración de gobierno –mayoritariamente municipalidades-, aparecen más representados que los servicios públicos sectoriales, aunque en una gran proporción son estos últimos los que financian, coejecutan o traspasan su agenda a las administraciones municipales en muchas de estas experiencias.²³⁰

Por su parte, en las OSC también se observa una presencia equilibrada entre sus distintos componentes. Priman las organizaciones de base (incluyendo a las pequeñas empresas asociativas), de primer, segundo o tercer nivel, que representan un 57% de la muestra como agentes impulsores y frecuentemente, también como principales destinatarios de la propia experiencia. Las organizaciones no gubernamentales profesionalizadas en temas y agendas de desarrollo alcanzan un 43%. Las ONG suelen estar financiadas al menos parcialmente por el Estado y, en la gran mayoría de los casos, ejecutan iniciativas dentro de las orientaciones y modalidades de trabajo de la agenda pública estatal, sectorial o territorial. Lo mismo se puede decir de las organizaciones de base, en la medida en que son destinatarias directas -o mediadas por las ONG o los Municipios- de la acción estatal central, al mismo tiempo que, muchas veces, coejecutores y/o cofinanciadoras de la misma.²³¹

Las iniciativas se despliegan en diversos campos temáticos o sectores de política pública. Todos ellos tienen presencia de actores impulsores tanto del Estado como de la sociedad civil, aunque en distintas proporciones. Los sectores con mayor número de iniciativas son tres: Desarrollo Productivo, Salud y Educación, Infancia y Juventud. En el primero de ellos predominan los impulsores de la sociedad civil, mientras en los otros dos domina la iniciativa gubernamental.²³²

En un segundo nivel de importancia para los impulsores estatales se ubican los temas de Gestión Territorial y Vivienda y Hábitat. El primero de ellos es un ámbito emergente de acción pública y se refiere a los procesos y estructuras de ordenamiento, planificación y participación para el desarrollo experimentado al interior de las

²³⁰ Ello se debe a que en Chile los fondos libres o propios y las atribuciones municipales en materia de iniciativa política, financiera y social son escasas.

²³¹ Por la intensidad y variedad de los vínculos existentes entre los diferentes actores, se debe matizar el dato relativo a la esfera de pertenencia de los llamados “actores impulsores” de estas experiencias. Salvo excepciones, estos actores forma parte de *redes de ejecución de política pública*, en las cuales participan junto a otros actores, siendo necesario, por lo tanto determinar analíticamente el rol que cada uno juega en la red. El rol de actor impulsor es sólo uno de los que resultan claves en la conformación de la red (Ochsenius, 2004).

²³² El tema Infancia y Juventud refiere a experiencias de manejo del tiempo libre, educación cívica y difusión de derechos, materias situadas en Chile fuera del ámbito escolar regido por el sector y las agencias de Educación.

comunidades y por ello, impulsadas tanto por municipios como por organizaciones de base en situaciones de aislamiento geográfico o administrativo. Algunos Municipios han sido pioneros en este ámbito, para implantar variados mecanismos participativos, tales como Mesas Territoriales, Fondos de Desarrollo y recientemente Presupuestos Participativos. En el caso de Vivienda y Hábitat, la actuación es regida por organismos sectoriales, aunque con estrategias de involucración de las poblaciones beneficiarias, donde, eventualmente actúa también el municipio.

En tercer lugar, se advierte en esta muestra una agenda más propiamente ciudadana o con menor presencia estatal, aunque las contrapartes estatales no están completamente ausentes. Es el caso de Desarrollo Social y Pobreza en Grupos Vulnerables (preferentemente en sectores rurales, indígenas y de adultos mayores), así como Vivienda y Hábitat, y Medioambiente. En estos dos últimos casos, sumados a Cultura y Comunicaciones, es donde se observa mayor actividad de la sociedad civil organizada, muchas veces con mayor autonomía de acción, orientaciones y enfoques con respecto a la agenda pública oficial.

En suma, si se toma como indicador de prioridad la mayor prevalencia de actores de una u otra esfera, se podría decir que las prioridades de la agenda estatal y la ciudadana local coinciden en tres temas: Desarrollo Productivo, Educación, Infancia y Juventud, y Salud. Por su parte, los actores de la sociedad civil refuerzan agendas de Medioambiente, Vivienda y Hábitat, no sólo en sectores de pobreza sino también de sectores medios, así como también en ámbitos de protección social a grupos de extrema pobreza, vulnerabilidad o exclusión social como campesinos, indígenas y adultos mayores.

Quiénes presentan mayores vinculaciones son precisamente aquellos organismos encargados del financiamiento de iniciativas, como ocurre en el caso del FOSIS y el Fondo de las Américas. También sucede lo mismo con el Programa Servicio País, que ha construido un interfaz de intervención hacia las comunidades rurales y establece el vínculo con los actores de lo público, tendiendo a construir redes más amplias.

Más allá del análisis general que hemos hecho respecto de la debilidad en cuanto a la incidencia de la sociedad civil en las decisiones públicas, desarrollaremos un análisis pormenorizado de los ámbitos en que ella ocurre y las tendencias que se pueden identificar. Para eso es necesario conceptualizar de modo operacional la incidencia y luego aplicar dichos conceptos a las iniciativas concretas a través de las cuales se ha producido la vinculación innovadora.

Los ámbitos utilizados para determinar el impacto o incidencia de este conjunto seleccionado de experiencias son las transformaciones en las condiciones de ejercicio de la ciudadanía por parte de la sociedad civil y las ocurridas en la gestión pública. Cada ámbito se divide en dimensiones operacionales, compuestas a su vez por diferentes variables. En el ámbito de la ciudadanía se distingue entre capacidades organizacionales, capacidades de acción en el espacio público y capacidades específicas para la incidencia en políticas. En el caso de la gestión pública se analizan los impactos específicos de cada iniciativa en las siguientes dimensiones: orientación

de las políticas públicas; creación de instrumentos institucionales de participación y gestión de las políticas y programas. Sobre la base de los resultados de este análisis se establecerán las pautas prevalecientes y los principales déficits que presenta la incidencia de la sociedad civil desde abajo en lo público.

Para clasificar el impacto o incidencia de cada iniciativa en cada una de las variables y dimensiones se utilizaron las preguntas de los cuestionarios autoaplicados por las iniciativas para postular al Premio Innovación y Ciudadanía. En los cuestionarios priman las preguntas abiertas, lo cual obligó a categorizar las respuestas ex post para esta investigación. En casos de difícil interpretación se utilizaron los Informes de Documentación elaborados por especialistas externos a cada experiencia.²³³

4.3.2 Transformaciones en las condiciones de ejercicio de la ciudadanía y la gestión pública

El ámbito del ejercicio de la ciudadanía fue dividido en tres dimensiones operacionales. La primera dimensión apunta a determinar los impactos en la capacidad de la población por asociarse entre sí, dando origen a instancias de menor a mayor complejidad. Así, por ejemplo, interesa el surgimiento de grupos de base (u organizaciones de primer grado), de segundo grado o asociación federada de grupos de base, y así sucesivamente. Esta gradiente se establece en el entendido de que resulta probable que asociaciones más numerosas, diversas e inclusivas presenten mayores oportunidades de hacer oír su voz y negociar su agenda en el ámbito público. También se registran cambios en determinadas capacidades internas de dichas asociaciones. En este caso, las de liderazgo, aumento de la membresía y de la cohesión interna, así como las de gestión de recursos y proyectos de fuentes e interés público. Ambas representan capacidades que, potencialmente, permiten a las asociaciones civiles proveerse de un soporte relacional, de conocimiento y experiencia en cursos de acción y gestión pública. Estas capacidades, a su vez, representan precondiciones para mejorar la posición de dichas organizaciones en los procesos de interacción e interlocución con el Estado y sus agentes.

La segunda dimensión apunta a registrar los cambios en la capacidad de las asociaciones civiles para aumentar su radio de influencia, legitimidad y de acción colectiva, con cierto nivel de autonomía frente al Estado y sus agentes. Lo cual se expresa en algunas de las variables aquí seleccionadas: crear públicos sensibilizados a la agenda propia; crear medios y recursos de opinión mediante los cuales difundir dicha agenda; inaugurar cursos de acción o demanda colectiva; crear o incorporarse

²³³ La metodología para el análisis de la incidencia la desarrollamos como parte del proyecto FONDECYT N° 1060087: Innovaciones, Trayectorias y Vínculos entre Sociedad Civil y Estado en la Política Social Chilena (1990 – 2005), realizado entre 2006 y 2008. Contó con la colaboración del sociólogo Carlos Ochsenius como coinvestigador.

a espacios de debate o deliberación de asuntos y medidas de interés público, desde la propia agenda o demanda emergente.

Finalmente, la tercera dimensión busca recoger aquellas capacidades que más directamente apuntan a influir en la iniciativa pública, ya sea a través de la elaboración de propuestas alternativas de medidas o decisiones públicas; o de la creación o incorporación a instancias de negociación, cogestión y control social de las mismas, respectivamente.

De acuerdo con lo anterior, las categorías de incidencia en ciudadanía quedan establecidas como sigue:

Tabla N° 13
Dimensiones y Variables de Incidencia en Ciudadanía

Dimensiones	Variables
Fortalecimiento de capacidades organizacionales de la ciudadanía	Asociatividad de primer grado
	Aumento de liderazgo, cohesión y/o membresía de las asociaciones
	Gestión de recursos y proyectos sociales
	Asociatividad de 2º y 3º grado
Fortalecimiento de capacidades de intervención de la ciudadanía en el espacio público	Sensibilización de nuevos públicos en torno a acciones o demandas de interés colectivo (“agenda setting”)
	Creación de medios o recursos de comunicación u opinión pública
	Presentación de demandas colectivas: denuncia, reivindicación, acción judicial o directa
	Instancias de deliberación sobre medidas de interés público
Fortalecimiento de capacidades para la incidencia de la ciudadanía en iniciativas de política y gestión pública	Elaboración de propuestas de medidas de política pública
	Interlocución y negociación con el Estado para la generación de medidas o ajustes de política y programas públicos
	Co-ejecución de políticas y programas sociales públicos
	Monitoreo, control social y rendición de cuentas de decisiones o medidas de políticas públicas

A su vez las variables de transformación de la gestión pública registran los cambios que impactan directamente sobre las orientaciones, contenidos, métodos

y organización de la gestión pública, como producto de los vínculos que se han generado en las experiencias innovadoras. Este ámbito ha sido dividido en cuatro dimensiones, cada una de las cuales se operacionaliza en variables.

La primera dimensión apunta a la incidencia en las orientaciones de la política pública, es decir, aquello que modifica directamente en su contenido y sentidos de acción, que es como normalmente se conceptualiza la incidencia: aquellas acciones que apuntan a cambiar la agenda de la política pública. Estos cambios de orientación y contenido pueden tener diversos alcances: desde una medida específica y puntual, hasta el rediseño de programas y políticas de un modo más integral. Ello da lugar a la subdivisión de la dimensión en diversas variables.

En segundo término se consignan aquellos cambios que se producen en los métodos de acción del sector público. Si bien no están necesariamente asociados a nuevos contenidos, muchos aspectos relacionados con los métodos de gestión son de la mayor importancia en la definición del vínculo con los actores de la sociedad civil, que es el tema que nos ocupa.

En tercer lugar mencionamos aquellos cambios que implican fortalecer la inclusión y participación de nuevos actores en las políticas y la gestión, lo cual constituye muchas veces el objetivo principal de las experiencias: reconocimiento e inclusión de quienes han permanecido hasta ese momento marginados o subordinados en las acciones del Estado.

Finalmente consideramos como ámbito de impacto e incidencia aquellos cambios relacionados con la cultura organizacional del Estado, que lo vuelve más permeable y amplio respecto al contacto con los actores de la sociedad civil. También en este ámbito los cambios pueden ser de muy distinto alcance: desde provocar un cambio de actitud en los funcionarios -cambio por lo demás difícil de verificar- hasta los cambios de cultura organizacional que hacen sustentable el impacto en el tiempo.

De acuerdo a lo anterior, las categorías de incidencia en Gestión Pública se ordenan según el siguiente esquema conceptual:

Tabla N° 14
Dimensiones y Variables de Incidencia en Gestión Pública

Dimensiones	Variables
Cambios en las orientaciones de aplicación de políticas y/o programas públicos	Sanción legal de nuevos derechos, dictación de normativas
	Creación o rediseño de políticas intersectoriales, incluyendo cambios de prioridad en la agenda política
	Creación o rediseño de políticas sectoriales
	Creación o rediseño de programas específicos
	Dictación de medida de ajuste programático ad hoc
	Establecimiento de compromisos con segmentos de la sociedad civil
	Exploración de nuevos enfoques o temas en la agenda pública: grupos de trabajo, estudios, mesas técnicas
Cambios en los métodos internos de gestión pública	Readecuación de perfiles y/o plantas de funcionarios
	Readecuación de los métodos de gestión: diseño, implementación, evaluación, administración
	Readecuaciones presupuestarias
	Creación o rediseño de instituciones o nombramiento de encargados
	Capacitación de funcionarios, instalación de capacidades técnicas
Mecanismos de inclusión y participación de nuevos actores	Desarrollo de estrategias de participación. Incluye uso de varios instrumentos a diferentes niveles con propósitos evaluables
	Creación o uso de espacios y mecanismos formalizados de participación ciudadana
Cambios en la cultura organizacional del Estado	Percepción de cambios en la cultura organizacional. Incluye difusión de la agenda sectorial o territorial en el espacio público
	Percepción de mejora de comunicación entre funcionarios y ciudadanos

¿Qué grado de incidencia alcanzan estas experiencias en las diferentes dimensiones de la gestión pública y las capacidades ciudadanas para la interacción

con el Estado? De acuerdo con lo que ellas mismas reportan, en primer término se intentará contestar la pregunta a través de la cantidad de dimensiones en las que habría impacto y luego distinguiendo la incidencia en las diferentes dimensiones establecidas.

Con respecto al número de dimensiones de incidencia reportadas por las experiencias, que indica una mayor o menor integralidad de la incidencia, la muestra presenta una gran dispersión. Prácticamente la mitad de los casos reporta impactos o cambios en dos de las cuatro dimensiones de Gestión Pública y en dos o tres de las dimensiones propuestas para Ciudadanía, dependiendo si el actor impulsor de la experiencia pertenece al Estado o a la sociedad civil. Esto es, como conjunto, se trata de experiencias de mediana complejidad o integralidad en sus efectos de incidencia.

Los datos indican una incidencia mayor en el ámbito de la ciudadanía, ya que todas las iniciativas estudiadas reportan impacto en alguna dimensión, concentrándose el 92% entre las que reportan impacto en dos o en las tres dimensiones. En el caso de Gestión Pública el impacto es algo menor. Las experiencias que no reportan impacto o que lo hacen solamente en una de las dimensiones son el 29% del total. Las que reportan un impacto integral en las cuatro dimensiones representan sólo el 7% de ellas. El restante 64% se concentra en lo que hemos llamado *mediana complejidad* (impactando sobre dos o tres dimensiones).²³⁴

El reporte de las experiencias difiere bastante según la pertenencia institucional de su actor principal o impulsor. Las experiencias impulsadas por OSC tienen un impacto de menor complejidad o integralidad: 37% no reportan incidencia o lo hacen en sólo una dimensión y sólo 1% alcanza la integralidad de impactar en las cuatro dimensiones. Por el contrario, las experiencias que reportan impacto en las cuatro variables de Gestión Pública pertenecen casi exclusivamente a organizaciones del Estado. Se puede concluir que las experiencias impulsadas por OSC muestran menor impacto sobre el aparato y las decisiones públicas, a pesar de los logros que declaran en las capacidades de ejercicio de ciudadanía. En este ámbito registran mayor impacto que sus pares estatales: casi la mitad de las iniciativas impulsadas por OSC reportan impacto integral en las tres dimensiones de ciudadanía.

Aún cuando los resultados de impacto en Gestión Pública son mayores para los organismos estatales, también estos se ubican principalmente en el nivel de mediana complejidad. Sólo un tercio de ellas alcanza impacto en tres o cuatro dimensiones de Gestión Pública. En síntesis puede afirmarse que la esfera de origen de la iniciativa resulta relevante para determinar los resultados de impacto: cada esfera obtiene mejores resultados en su propio ámbito. En términos generales, sin

²³⁴ Los indicadores utilizados para determinar los niveles de complejidad avanzan en precisión empírica respecto de lo que se denomina *intensidad* en la gestión de lo público en un análisis de la innovación local en México (Cabrero, 2006: 169).

embargo, el impacto agregado sobre la Gestión Pública, es menor en términos de complejidad que el obtenido en las dimensiones de Ciudadanía.

El nivel de complejidad o integralidad de los impactos en Gestión Pública reportados por la muestra de experiencias analizadas, no presenta diferencias sustantivas entre los distintos tipos y niveles de organización estatal, sectorial o territorial ni entre los segmentos de la sociedad civil.

4.3.3 La incidencia según dimensiones y variables específicas

Habiendo analizado la complejidad relativa de la incidencia, corresponde revisar el contenido de dicha incidencia, es decir en cuales de las dimensiones analíticas establecidas se verifica mayor o menor incidencia. La Tabla N° 15 resume los resultados de incidencia por dimensión.

Tabla N° 15
Incidencia en gestión pública y ciudadanía
Según dimensiones reportadas por las experiencias

INCIDENCIA (en el ámbito territorial o sectorial respectivo)	Total de Experiencias	Impulsadas por el Estado	Impulsadas por OSC
CAMBIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA			
En las orientaciones de aplicación de políticas y/o programas públicos	80%	85%	75%
En los métodos de gestión pública	55%	67%	45%
En mecanismos de inclusión y participación de nuevos actores en las políticas y gestión pública	36%	40%	33%
En la cultura organizacional del Estado	27%	37%	19%
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LA CIUDADANÍA			
Organizacionales	91 %	87%	97%
De intervención en el espacio público	53 %	47%	59%
Para la incidencia en iniciativas de política y gestión pública	90 %	92%	89%

FUENTE: Base de datos Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2007.

Las dimensiones de Gestión Pública en las que se reporta mayor incidencia por parte de las experiencias corresponden a cambios observados en las orientaciones de aplicación de políticas y/o programas públicos en ámbitos sectoriales y territoriales sub-nacionales (80%). Estos cambios son reportados de preferencia por Municipios en el caso del Estado y por las ONG en el caso de la sociedad civil. En el ámbito de la Ciudadanía un amplísimo porcentaje corresponde a dos de las tres dimensiones definidas: fortalecimiento de capacidades organizacionales de la ciudadanía (91%), y capacidades para la incidencia de la ciudadanía en iniciativas de política y gestión pública (90%). Ambas dimensiones son reportadas indistintamente por organismos estatales y de la sociedad civil, lo que indica el alto grado de entrelazamiento que existe y confirma el importante impacto que tiene la acción estatal en la actividad de la sociedad civil, especialmente en el nivel local (Delamaza, 2005).

Las dimensiones menos mencionadas corresponden al campo de la innovación en Gestión Pública: el establecimiento o uso de mecanismos de inclusión y participación de nuevos actores a las políticas y gestión pública (36%) y los cambios observados en la cultura organizacional del Estado (27%). En ambos casos la iniciativa estatal logra mejores impactos que la de la sociedad civil. Estos datos muestran claramente que la interacción tiene impactos, principalmente en las capacidades de la ciudadanía para intervenir en materias de política y gestión pública. Pero indican también que ello no se traduce en la misma proporción en procesos de apertura del funcionamiento, enfoques y decisiones de la institucionalidad estatal a los actores de la sociedad civil. En otros términos, el “empoderamiento” ciudadano, producto de su propia acción o de las acciones estatales, no se traduce del mismo modo en flexibilización y modificación de la gestión pública. Esta diferencia en los ámbitos de influencia mutua también se ve reflejada en el bajo reporte de existencia o uso de mecanismos formalizados de mediación en la deliberación, diseño, aplicación y evaluación de políticas y programas públicos, tal como se verá más adelante en la Tabla N° 16.

La dimensión de menor impacto relativo en el ámbito de las capacidades de la Ciudadanía es la concerniente a las necesarias para intervenir en el espacio público, que se sitúa en un rango medio (53%). Ello estaría indicando un tipo de interacción mayoritariamente orientado según dos pautas: el fortalecimiento organizacional de la sociedad civil y los requerimientos funcionales de vincularse a la gestión pública. Pero quedaría disminuida una dimensión clave que amplía el espacio de acción de la sociedad civil, más allá de sus componentes organizados. Ello incrementa el riesgo de corporativismo y tecnificación de las relaciones entre Estado y sociedad, que se intensifican pero sin la correspondiente apertura al espacio público, indispensable para la politización, *accountability* y democratización de la acción ciudadana.

Tres dimensiones, que también se ubican en el rango medio de incidencia, tienen un comportamiento diferenciado, según se trate de experiencias impulsadas por el Estado o por la sociedad civil. En dos de ellos, la incidencia es mayor si es

impulsada por el Estado. Los cambios reportados en los métodos internos de gestión pública son reconocidos mayoritariamente por entidades estatales (67%), y en menor proporción por los actores sociales (45%). Igual cosa ocurre con lo referido a mecanismos de inclusión de nuevos sujetos en la acción pública. A la inversa, los cambios observados en el fortalecimiento de capacidades de intervención de la ciudadanía en el espacio comunicativo público son impulsados en mayor proporción por organizaciones civiles (59%) que por entidades estatales (47%).

En suma, los datos refuerzan la tendencia ya observada anteriormente: las experiencias impulsadas por agencias estatales tienden a tener impacto en los dos ámbitos de incidencia, --Gestión Pública y Ciudadanía--, mientras sus pares de la sociedad civil concentran mayores resultados sobre todo en la dimensión de ciudadanía.

Las cuatro dimensiones de incidencia en Gestión Pública definidas se desagregan en un número diferencial de variables, ordenadas de mayor a menor grado de profundidad de impacto, tal como se muestra en la Tabla N° 16. En el caso de las dimensiones más complejas, algunas de sus variables obtienen una proporción sustantivamente mayor que las demás de menciones por parte de los actores impulsores de las experiencias, dando con ello el sello o rasgo cualitativo principal al comportamiento de toda la dimensión. Esta precisión indica que, si bien un número importante de experiencias logran algún impacto, este tiende a ser específico y puntual, sin alcanzar mayor complejidad, ni carácter sistémico. No es raro, entonces, que dichas modificaciones tiendan a ser poco sustentables o entrar en contradicción con el comportamiento de otros factores relevantes de la gestión pública, incluso al interior de la dimensión considerada. En tres de las cuatro dimensiones de Gestión Pública se reportan importantes niveles de impacto, contando cada una con una variable principal. Ello dentro de un cuadro general de alta dispersión de comportamientos, y por lo tanto de baja concentración numérica y bajo nivel de profundidad y sustentabilidad de impacto en las variables reportadas.

Tabla N° 16
Incidencia en gestión pública
Según dimensiones y variables reportadas por las experiencias²³⁵

INCIDENCIA EN GESTIÓN PÚBLICA	Total de Experiencias	Impulsadas por el Estado	Impulsadas por OSC
CAMBIOS EN ORIENTACIONES DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA			
Sanción legal de nuevos derechos, dictación de normativas permanentes	9%	3%	15%
Rediseño de políticas intersectoriales y mayor prioridad en la agenda política	16%	17%	15%
Rediseño de políticas sectoriales	6%	5%	7%
Rediseño de programas específicos	43%	45%	41%
Dictación de medida de ajuste programático ad hoc	25%	20%	29%
Establecimiento de compromisos o acuerdos con segmentos de la SC	6%	5%	7%
Exploración de nuevos enfoques o temas en la agenda pública	3%	2%	4%
CAMBIOS EN MÉTODOS INTERNOS DE GESTIÓN PÚBLICA			
Readecuación de perfiles y/o plantas funcionarias	5%	6%	4%
Readecuación de los métodos de gestión	29%	40%	19%
Readecuaciones presupuestarias	15%	22%	8%
Creación o rediseño de instituciones o nombramiento de encargados	13%	22%	6%
Capacitación de funcionarios, instalación de capacidades técnicas	9%	13%	6%
Replicabilidad e impacto en escalas mayores ²³⁵	9%	6%	12%

²³⁵ Replicabilidad en escalas mayores significa ser consideradas “modelos” para la política pública.

INCIDENCIA EN GESTIÓN PÚBLICA	Total de Experiencias	Impulsadas por el Estado	Impulsadas por OSC
INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE NUEVOS ACTORES A LA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA			
Desarrollo de estrategias de participación	4%	5%	3%
Creación o uso de espacios y mecanismos formalizados de participación ciudadana	36%	40%	33%
PERCEPCIÓN DE CAMBIOS EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL DEL ESTADO			
Percepción de cambios en la cultura organizacional. Incluye difusión de la agenda en el espacio público	16%	20%	13%
Percepción de mejora de comunicación entre funcionarios y ciudadanos	11%	17%	6%

FUENTE: Base de datos Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2007.

En el caso de la dimensión de orientaciones de aplicación de la política pública, el principal impacto se da en el ámbito de la creación o rediseño de programas sociales específicos (43%), en los cuales Municipios y ONG son los actores predominantes, en las esferas respectivas. Una segunda mención en importancia, también referida al ámbito programático, es la dictación de medidas de ajuste programático *ad hoc*, impacto más mencionado por las organizaciones de base, dentro de la sociedad civil.

En suma, el nivel de incidencia en la orientación de políticas se reduce básicamente al ámbito de los ajustes de programas específicos de política social de aplicación local, ámbito en el cual se vinculan agentes intermediadores (gobiernos subnacionales, ONG) y destinatarios de las políticas públicas (grupos de base). Es decir, no están presentes en esas formas de interacción los actores con capacidad de decidir o controlar el diseño y evaluación de las políticas. Los servicios públicos sectoriales se observan, con pocas excepciones, refractarios a cambios en la aplicación de política pública, ámbito de incidencia del cual están sustraídos la gran mayoría de los actores de la muestra. Dado este cuadro general, variables de mayor profundidad de incidencia, tales como sanción de derechos o de normativas permanentes, creación o rediseño de políticas inter e intrasectoriales, resultan menos impactadas, con un valor más cualitativo que cuantitativo, en las experiencias analizadas.

Dentro de la dimensión de “inclusión y participación de nuevos actores a la política y gestión pública”, el proceso de cambio más notado corresponde a la

creación o uso de espacios y mecanismos formalizados de participación ciudadana. Esta alcanza a un 36% de las experiencias y se concentran preponderantemente en el sector Salud. En contraste, son muy pocas las iniciativas que logran impactar estableciendo estrategias intencionadas, evaluables y complejas de participación ciudadana (5%). Se puede pensar entonces que si bien se dan espacios de interacción acotados a programas y beneficios sociales, éstos se encuentran débilmente regulados y transparentados por la aplicación de instrumentos de uso masivo e intensivo de participación ciudadana.

En tercer lugar, la percepción de cambios en los métodos internos de gestión pública (29%) se sustenta preferentemente en la existencia de procesos de readecuación de los métodos de gestión (diseño, implementación, evaluación o administración). Contrasta ese impacto con la débil incidencia registrada en las variables que pueden hacer sostenibles e institucionalizar los nuevos métodos de gestión: readecuaciones de presupuesto, planta funcionaria y capacitación de los servidores públicos. La incidencia lograda en este conjunto de variables por las OSC resulta notoriamente menor a la obtenida por los propios organismos públicos. Lo mismo ocurre con las dos variables relativas a cultura organizacional del Estado, también clave para la sostenibilidad, la de menor incidencia relativa de la interacción.

Como se ha señalado, la incidencia en el ámbito de las capacidades ciudadanas es mayor que en el anterior y que las tendencias gruesas son coincidentes para la esfera estatal y para la de la sociedad civil. Ello se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla N° 17
Incidencia en ciudadanía
Según dimensiones y variables reportadas por las experiencias

INCIDENCIA EN CIUDADANÍA	Total de Experiencias	Impulsadas por el Estado	Impulsadas por OSC
CAPACIDADES ORGANIZACIONALES			
Asociatividad de primer grado	22%	20%	24%
Aumento de liderazgo, cohesión y/o membresía interna de las asociaciones	53%	50%	56%
Gestión de recursos y proyectos	61%	57%	65%
Asociatividad de 2° y 3° grado	48%	37%	58%
CAPACIDADES DE ACCIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO			
Sensibilización de nuevos públicos en torno a acciones o demandas de interés colectivo (" <i>agenda setting</i> ")	33%	19%	42%
Creación de medios o recursos de comunicación u opinión pública	14%	12%	16%
Presentación de demandas colectivas: denuncia, reivindicación, acción judicial o directa	5%	0	10%
Apertura de instancias de deliberación de medidas de interés público	27%	23%	30%
CAPACIDADES DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS			
Elaboración de propuestas de medidas o decisiones de política pública	22%	15%	29%
Interlocución y negociación con el Estado para generación de medidas o ajustes de políticas o programas	62%	67%	58%
Co-ejecución de políticas, programas o proyectos públicos	65%	75%	57%
Monitoreo, control social y rendición de cuentas de decisiones o medidas	14%	12%	16%

FUENTE: Base de datos Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2007.

Dos variables de capacidades organizacionales y dos de incidencia en políticas públicas acaparan las menciones, dejando bastante atrás la incidencia en “capacidades de acción en el espacio público”. Lo cual a su vez se muestra consistente con la escasa mediación de instrumentos regulados y de uso masivo de participación social. Estos conllevan la ampliación de las oportunidades y actores del diálogo y los niveles de deliberación en el espacio comunicativo y decisional público. Así, el aumento del liderazgo, cohesión interna o membresía de las asociaciones ciudadanas (53%), así como sus capacidades de gestión de recursos y financiamiento de proyectos asociados a la gestión estatal (61%), son las principales variables donde se registra incidencia en cuanto a fortalecimiento de la asociatividad. Una asociatividad que, con todo, reporta significativos niveles de articulación al estar sustentada más por organizaciones de segundo y tercer grado (48%) que por organizaciones de base.

En segundo lugar, y en sintonía con lo anterior, las capacidades de incidencia en iniciativas de políticas públicas y reportadas mayormente por las entidades estatales se sitúan nuevamente en el ámbito de la implementación de programas sociales, ya sea como apertura a la adopción de medidas de ajuste (62%) o como reclutamiento civil para la coejecución de dichos programas en los territorios locales (65%). Estas son las principales modalidades de incidencia en la gestión pública que se observa en las experiencias analizadas, muy por encima de la proposición ciudadana de medidas o decisiones de política, y de control social de las mismas. La tendencia es mucho más acentuada en el caso de los organismos públicos. Su bajo reporte de incidencia en las variables de propuesta y control social sugiere su marginalidad como práctica institucional y su escasa incorporación a los instrumentos participativos de los cuales disponen.

4.3.4 Alcances y límites de la incidencia de las innovaciones subnacionales

El análisis de una muestra intencionada de iniciativas innovadoras en el vínculo entre sociedad civil y Estado permite identificar múltiples campos de incidencia de estos procesos, tanto sobre las condiciones del ejercicio de la ciudadanía como sobre la gestión pública, en sus orientaciones y métodos. La variedad temática y metodológica de las iniciativas estudiadas puede ser considerada un resultado de la operación de políticas sociales que han incorporado metodologías participativas y diferentes modalidades de interacción con la sociedad civil. Es también un indicador de la vitalidad de las organizaciones civiles en el abordaje de asuntos de interés público y el establecimiento de diferentes formas de interacción con el sector público.

Las iniciativas consideradas muestran pautas de relación con el Estado que difieren de las tradicionalmente asociadas a la “matriz socio política” vigente en Chile en el período democrático anterior al golpe militar (Garretón, 2000). En el

pasado dicha relación tendía a vincular actores sociales nacionales con las políticas públicas en proceso de ampliación, por intermedio de los actores políticos. Estos ejercían la mediación en el parlamento o a través de la expansión del Estado. Según algunos análisis las instancias subnacionales, en especial los municipios, ejercían el papel de *brokers* de los parlamentarios, en el sentido que podían asegurar votaciones a cambio de obtener beneficios para sus comunidades (Valenzuela, 1977). Pero las bancadas parlamentarias no se orientaban sólo según los intereses de grupos particulares sino que estaban estructuradas en partidos políticos con fuerte raigambre social, vinculados de modo permanente y orgánico a determinados sectores sociales y articulando proyectos políticos de larga duración. Este proceso político se relacionaba de cerca con el desarrollo del tipo de Estado y su vínculo con los intereses colectivos (Abal Medina, 2005).

A juzgar por el análisis realizado, el panorama actual es muy diferente. En primer término los actores sociales no están estructurados en organizaciones de carácter nacional, sino más bien protagonizan la acción en escenarios locales y carecen de instancias de representación de intereses más amplios (PNUD, 2000). Por otra parte su vínculo con el Estado se realiza directamente con las municipalidades o con programas sociales de ejecución local, sean estos sectoriales o con enfoque territorial. Estos vínculos son múltiples, tanto así que la ejecución de muchas políticas y programas presupone la organización y participación activa de sus beneficiarios. El marco de la participación lo proporciona muchas veces la definición de objetivos de la propia política y programa, la que promueve la constitución de organizaciones y grupos locales que contribuyan a ella, bajo diversas formas organizacionales. Es decir que la relación se multiplica e intensifica, pero no en un marco de definiciones políticas en pugna, sino más bien de implementación de determinadas políticas y programas, ya decididas por el Estado.

Aún así, las nuevas vinculaciones muestran mayor potencial de incidencia desde abajo en ámbitos de ejercicio de la ciudadanía y lo hacen principalmente en el fortalecimiento de la asociatividad local especialmente de segundo y tercer grado, así como de liderazgo y membresía, factores que podrían tener consecuencias favorables de mitigación de la excesiva fragmentación de la sociedad civil postautoritaria. También muestran impacto significativo en la capacidad para vincularse y negociar con el Estado la formulación e implementación de políticas y programas específicos en el nivel subnacional. La debilidad de dicha incidencia parece residir principalmente en que se realiza relativamente al margen del espacio público. Por ello no empodera a las organizaciones sociales para actuar e incidir en él y desde él hacia las políticas públicas. En este sentido el vínculo tiende a volverse instrumental o funcional a los diseños previos de política, así como a los marcos normativos y presupuestarios predefinidos. Con todo es muy relevante indicar que el fortalecimiento de capacidades ciudadanas se da tanto en las iniciativas que surgen de la propia sociedad civil como en aquellas impulsadas desde el Estado. Lo cual sugiere

la presencia de actores potencialmente democratizadores en ambas esferas de la acción pública analizada.²³⁶

Finalmente, en el ámbito de la gestión pública la incidencia es menor y corresponde principalmente a las iniciativas impulsadas por el propio Estado. Es decir, la institucionalidad se revela inadecuada y reactiva respecto de la iniciativa social que ella misma impulsa. Adicionalmente se observa una incidencia focalizada en ciertas variables específicas de la gestión, sin impactos generalizados en variables claves de la institucionalización y sostenibilidad de la innovación. El impacto que logra esta concertación desde abajo es principalmente a nivel programático y mucho menor en cuanto a métodos de planificación, gestión y control de la política pública. Alrededor de un tercio de las iniciativas cuenta o ha creado mecanismos específicos de inclusión de nuevos actores en la política. Sin embargo, ello no aumenta el impacto sobre las variables que estructuran la política pública y determinan su proyección futura. Por su parte, la modificación de métodos de la gestión se muestra consistente con la estrategia general de “modernización del Estado”, pero carece de alcance significativo en las orientaciones democratizadoras de la acción estatal. Algo similar ocurre con el desafío de incremento de escala o replicabilidad de las iniciativas innovadoras, lo que indica su falta de continuidad e impacto a niveles superiores.

4.4 Redes de nacionales de política pública: otras formas de incidencia

Junto con el examen del perfil asociativo y de participación de la sociedad chilena, hemos analizado la articulación de un segmento de ella con las iniciativas de política pública, es decir su capacidad para pesar en las decisiones y rumbos de las acciones que afectan a la sociedad. Hemos visto que la política pública, en particular en las áreas sociales, establece vínculos múltiples con organizaciones sociales de base y ONG, en ocasiones condiciona el financiamiento a la existencia y operación de formas organizadas de la comunidad.

El análisis de la muestra cualitativa de los nexos participativos establecidos con el Estado en el ámbito subnacional, muestra que dichas vinculaciones también toman la forma de redes relativamente aisladas, uno a uno, es decir entre una organización y un organismo estatal. En otros términos, no toma la forma de una o varias macrorredes (o bloques de actores vinculados por redes densas), sino de múltiples redes débiles y poco vinculadas entre sí. Esta constatación reafirma el

²³⁶ Desde otro punto de vista, muy relacionado con nuestro análisis, también esto podría tener efectos positivos en cuanto a incrementar la participación política por medios no convencionales, de acuerdo al análisis de correlación entre variables de capital social (que incluyen la asociatividad y apoyo a causas de acción colectiva) y participación en actividades políticas (que no incluye elecciones ni campañas). Ver Klesner (2007: 28)

diagnóstico que caracteriza a la sociedad civil chilena como un archipiélago de unidades pequeñas y aisladas. Pero también da cuenta de la diversidad interna del propio Estado ya que la convergencia establecida en los niveles de implementación e intermedios, no cuenta con canales fluidos hacia los niveles de decisión, no fluye desde abajo hacia arriba. Por otra parte podría señalarse que la concertación establecida en relación a las políticas sociales queda desvinculada de las orientaciones que se toman en el núcleo estratégico del Estado, donde este tipo de concertación no existe del mismo modo.

La relevancia del análisis de esta muestra intencionada de innovaciones con contenido de participación organizada es que muestra el débil potencial de incidencia en términos de política pública, a pesar del importante número y variedad de experiencias. La sociedad civil organizada en vinculación con los gobiernos y servicios locales y utilizando los canales establecidos para ello, no alcanza a estructurar redes de política pública sustentables y con capacidad de iniciativa autónoma. No se cuenta tampoco con la institucionalidad adecuada para promoverla.

Contrasta esta realidad con otras formas de vinculación que se han puesto en práctica, que también involucran a la sociedad civil, pero que no son canalizadas por las instancias establecidas, mayormente vinculadas con las políticas sociales. Se trata de articulaciones que suceden en el nivel nacional o que ocupan la escena pública de un modo que las vuelve relevantes para los actores políticos e institucionales con influencia nacional. En general participan en ellas otros sectores de la sociedad civil, con mayor poder e influencia. O bien expresan estrategias diferentes de vinculación con el Estado, en las cuales se movilizan recursos políticos y organizacionales que las iniciativas subnacionales previamente analizadas no tienen. Se trata igualmente de instancias no institucionalizadas, que han sido utilizadas en subsidio de mecanismos más estables, con diseños *ad hoc* o simplemente como resultado de la dinámica política entre actores del Estado y de la sociedad civil. Nos referimos a las redes de conocimiento experto (Varas, 2006), las alianzas estratégicas público privadas (Blanco y Vargas, 2006) y los movimientos ciudadanos urbanos (Poduje, 2008). La diferencia de estos casos respecto de la muestra anterior es la mayor incidencia que han tenido en modificar las políticas públicas, esta vez “desde arriba”, desde otro tipo de organizaciones y actores de la sociedad civil. Por lo que se desprende del análisis que sigue, los factores más determinantes de la incidencia que se detectan son principalmente tres: el conocimiento técnico, la posición de poder y la posición en la estructura socioeconómica. Las pautas de concentración de dichos recursos en determinados grupos y lugares, resulta así, central para comprender la mayor incidencia de los actores sociales en las decisiones de política pública, reforzando el elitismo en vez de reducirlo.

4.4.1 El rol de la tecnocracia y el conocimiento especializado en las redes de política pública

De acuerdo con Varas (2006) el caso chileno presenta algunas evidencias de cambios significativos de la política pública, en los cuales se detecta la influencia de sectores de la sociedad civil. Sin embargo esa influencia no se debería a procesos de movilización social que la impulse, ni tampoco provendría de las innovaciones desde abajo, que hemos analizado en el acápite precedente. La institucionalización de estas políticas, en particular la de igualdad de género, se explica por diversos factores, pero contendría una forma de vinculación entre la sociedad civil y el Estado que Varas denomina “de conocimiento experto” que habría tenido una gran influencia en los cambios. La eficacia de este tipo de redes se relaciona también con factores de contexto, entre los que se encuentran el marco internacional de acuerdos en torno al tema, que ya hemos mencionado, y la “nueva visibilidad que la sociedad real comenzaba a adquirir a través de la abierta pero difusa presencia feminista en el país y el creciente uso de encuestas de opinión pública que iba mostrando la realidad que se había tratado de ocultar” (Varas, 2006: 50).

De acuerdo con este autor las redes de expertas se constituyeron en una “tupida trama institucional de equidad de género”²³⁷ que “proporcionó las condiciones favorables y abrió espacios institucionales –interfases– para que el conocimiento adquirido y desarrollado por las ONG y los centros académicos independientes y, posteriormente, los universitarios, se pudiera traducir en propuestas de políticas públicas” (*ibíd.*: 50).²³⁸

Algunas de esas condiciones fueron la debilidad del Congreso y el predominio casi exclusivo del ejecutivo en materias de igualdad de género. También sería relevante el fluido tránsito de dirigentes del movimiento de mujeres a posiciones gubernamentales. Como veremos en el capítulo 5, quienes realizaron el tránsito pertenecen precisamente al sector profesional altamente calificado. Al mismo tiempo, la cooperación internacional mantuvo cierto apoyo a los centros académicos independientes ligados al feminismo, los que han combinado durante el período una capacidad de investigación independiente junto a la producción de estudios y consultorías para el Estado. La modalidad de externalización de servicios utilizada por el gobierno para la producción de conocimientos favoreció a esta red.

Sin embargo, es necesario observar que la eficacia de este tipo de redes está en directa relación con el marco político en el que se insertan, que define los límites de la utilización del conocimiento producido. En el caso de las políticas de equidad de género, la institucionalización lograda en los acuerdos de la transición proporcionó

²³⁷ La expresión es de Guzmán (2005), citada por Varas (2006: 48).

²³⁸ Una expresión material de esta vinculación a partir del conocimiento especializado sería el hecho que “entre 1990 y 2005, un total de 35 consultorías institucionales, con 73 productos significativos alimentaron la gestión gubernamental del sector” (Varas, 2006: 51).

el contexto adecuado para determinados campos de innovaciones, así como limitó su avance en otros. Pero la influencia del conocimiento experto es evidente. Se expresa tanto en la utilización de encuestas de opinión pública, como en la realización de estudios y la presencia de la *tupida red institucional* de expertas en el gobierno, los centros de estudio y las ONG, los organismos de cooperación y organismos internacionales de carácter multilateral.

Estaríamos aquí en presencia de un modelo de vinculación entre sociedad civil y Estado que, aunque se origina en un movimiento social y tiene expresiones políticas, no depende estratégicamente de ninguno de los dos. Un acuerdo político entrega el marco de acción. Pero de ahí en adelante el proceso se desarrolla relativamente autonomizado de la dinámica social. Depende más bien de la fortaleza de los *think tanks*, los recursos de la cooperación internacional y las oportunidades que se abren a las expertas que llegan desde la sociedad civil feminista a los puestos de gobierno. En la medida que hay vasos comunicantes entre ambos sectores, la influencia puede ser ejercida en diferentes ámbitos de la política pública. La dinámica estrictamente política –la representación parlamentaria–, más que determinar lo que sucede, parece hacerse eco y reaccionar a lo que surge de estas redes expertas.²³⁹

En todo caso lo que se describe para la política de igualdad de género, un área de modificaciones progresivas de la agenda política, no es diferente de lo que ocurre en otras áreas, como seguridad ciudadana, educación superior o regulación de sectores económicos. En ellas el discurso técnico o especializado cumple una función mucho menos progresiva, alentando desde redes institucionales igualmente tupidas, la mantención de las orientaciones de política pública establecidas en los años ochenta y no su modificación.

4.4.2 *Redes de expertos respaldadas por actores estratégicos*

En el caso de la reforma procesal penal, una de las reformas más importantes acometidas durante el gobierno de Frei, se estableció otro tipo de red, que denominamos como “alianzas estratégicas público privadas”, de acuerdo con la terminología de Blanco y Vargas (2006). Se trata de una reforma sectorial, también conducida desde el gobierno, pero que no provino de él, pues no estaba en su programa; cuya elaboración y diseño se realizó a través de una concertación entre centros académicos e instituciones de la sociedad civil, con un importante apoyo de la prensa. Aquí no existen antecedentes de un movimiento social previo o demanda por mayor o mejor justicia, sino más bien una decisión política que abarca a la elite política predominante (gobierno y oposición). El antecedente puede encontrarse en la agenda de organismos

²³⁹ El marco de la incidencia del vínculo descrito explica quizás, que los avances sean más fuertes en medidas y acciones de política, que en reformas políticas como la ley de cuotas o en temas conflictivos como el aborto terapéutico.

internacionales como el BID y el Banco Mundial, preocupados de la modernización del sector justicia en el marco de la segunda generación de reformas.

A diferencia del caso anterior, una precondition de esta reforma fue el cambio de agenda en el sector. De una situación inicial de confrontación entre el gobierno y el poder judicial a propósito de los juicios por las violaciones a los derechos humanos (cuya cúpula superior estaba compuesta por jueces nombrados por Pinochet), se pasó a una agenda dominada por el tema de la inseguridad ciudadana y la percepción de aumento de la delincuencia. Las propuestas gubernamentales se centraron en aspectos de modernización de la justicia. También la composición de la Corte Suprema fue variando, lo que llevó a una suerte de consenso transversal a favor de una reforma de la justicia penal, al punto que “las posiciones críticas frente a esta reforma pasaron a ser una especie de acto mal mirado. Lo moderno y democrático es hoy ser partidario de la reforma al proceso penal” (Correa, 1999: 295). El consenso logrado, tuvo una precondition en la aceptación de las restricciones a las propias propuestas previas de la Concertación en el poder, tal como lo reconoce Jorge Correa, alto funcionarios de los gobiernos concertacionistas y luego miembro del Tribunal Constitucional nombrado por la presidenta Bachelet, “El segundo gobierno de la Concertación abandonó, aunque no del todo, [...], la agenda más confrontacional de transformación para aprovechar este diagnóstico común y construir en torno a él una nueva agenda que no estaba siquiera en su programa, pero que pudo transformar, al fin, en una política de consenso” (Correa, 1999: 295).

Como puede verse, nuevamente aparece aquí la importancia del contexto político para la definición y avance de la agenda. En la medida que los aspectos más confrontacionales –es decir, que no contaban con el consenso de las fuerzas herederas del régimen militar- dejaron paso a los más consensuales –alineados con el modelo de gobernabilidad- se abrió un espacio para actores de la sociedad civil. ¿Cuáles son esos actores capaces de ocupar el espacio y lograr una amplia incidencia política? Lo importante de destacar aquí es el peso de ciertos estamentos de la sociedad civil en la nueva agenda, que no provino desde el Estado ni de las fuerzas políticas tradicionales. La iniciativa y la agenda, en un campo tan importante como justicia, correspondieron más bien a la surgida de una combinación de actores de carácter estratégico, una nueva forma de “red de política pública”. Lo describe así, Jorge Correa:

“la principal agenda del gobierno no se gestó en el programa de ninguna coalición política y ni siquiera en el propio Ministerio, sino en el esfuerzo de dos ONG. La primera de ellas, Paz Ciudadana, vinculada al diario El Mercurio y a fuerzas modernizadoras de todo el espectro político preocupadas del tema de la seguridad ciudadana. Ella se asoció con la Corporación de Promoción Universitaria, organismo relacionado con la Democracias Cristiana, la que había recibido en este tema el apoyo financiero de la Agencia

para el Desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica. A ellos se unieron círculos académicos preocupados por temas de debido proceso y derechos humanos, provenientes de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. [...] Pero sin duda fue el diario El Mercurio el que, a través de sus múltiples editoriales y de su cobertura noticiosa le dio impulso definitivo a la idea” (Correa, 1999: 308).²⁴⁰

El primer proyecto de reforma fue producido en un “Foro de discusión sobre los procesos penales”, conformado por juristas y académicos, con apoyo internacional (Blanco y Vargas, 2006: 2). Luego la propuesta fue asumida por el Ministerio de Justicia y se concretó en diversos proyectos que fueron rápidamente aprobados en el parlamento. En 2005 la implementación de la reforma se completa con su aplicación en la Región Metropolitana (la última de una implementación parcial) y los mismos centros de origen de la propuesta, evalúan su implementación.

De acuerdo con sus propios impulsores los factores claves que explican este éxito serían, en primer término el consenso entre los círculos de discusión o expertos, para los cuales se habían creado espacios propicios de participación. En segundo lugar, se destaca el “liderazgo de las entidades no gubernamentales involucradas”, lo que, en este caso está explicado por la vinculación directa de Paz Ciudadana con el empresario Edwards y el diario El Mercurio y por la consolidación y fuertes vínculos con la elite política de la Corporación de Promoción Universitaria. Luego se enfatiza en la “alianza estratégica público-privada”, la que, como hemos visto, no nació del programa gubernamental, sino que fue adoptada por el Estado luego de su aparición en la agenda de los medios y de sectores académicos. También destacan la “permanencia del interés público y el apoyo privado por un lapso de más de 10 años” y el “apoyo de los medios de comunicación” (Blanco y Vargas, 2006:4). En definitiva se muestra que el tema formaba parte de la agenda de actores sociales de enorme poder, que fueron capaces de sostener, financiar y difundir el trabajo de esta red que terminó convirtiéndose en una política pública de amplio alcance. Aparece, de esta manera, otro factor normalmente considerado relevante en la incidencia de los actores sociales, que es la disponibilidad de recursos con que cuentan y son capaces de movilizar (Fuentes y Heiss, 2000: 363).

Los autores citados sintetizan su evaluación del proceso de reforma a la justicia procesal penal con un intento de generalización, mencionando los elementos claves

²⁴⁰ La Fundación Paz Ciudadana fue fundada por el empresario Agustín Edwards, dueño de la cadena de diarios *El Mercurio*, la principal del país, luego del secuestro de su hijo por un comando del Frente Patriótico Manuel Rodríguez –creado por el Partido Comunista- a comienzos de los años noventa. Conformó un directorio que agrupa a personalidades de derecha junto a connotados intelectuales y políticos de la Concertación ligados a la Democracia Cristiana y al sector “renovado” o “liberal” de su ala izquierda, principalmente del PPD (Ramos y Guzmán, 2000).

a que a su juicio determinan el éxito de un proceso participativo, “tres elementos claves que podrían ser replicados en cualquier proceso participativo de diseño de políticas: generación de intereses comunes (técnicos sobre políticos), establecimiento de liderazgos (públicos y privados) y establecimiento de canales permanentes de participación (foros y comisiones de evaluación)” (Blanco y Vargas, 2006: 5).²⁴¹

Nuevamente aparece aquí el predominio del conocimiento experto (conceptualizado como opuesto al discurso y el conocimiento político), que permite diálogos fluidos entre el sector público y el privado. Pero también la presencia de sectores con recursos y poder, que incluso se habría expresado en el financiamiento de las iniciativas, que no dependió del Estado, sino de los propios centros académicos, empresas y la cooperación internacional. La pregunta que se plantea es por qué en este caso tiene éxito -mientras en tantos otros ello no ocurre- al punto de producir una reforma de gran envergadura, incluso comprometiendo un incremento significativo de los recursos públicos, apoyado también por los partidarios del “Estado mínimo”.²⁴²

Para responder la interrogante anterior podemos poner como punto de comparación lo ocurrido con el Consejo Asesor Presidencial de Educación, que hemos analizado anteriormente. La reforma educacional tampoco estaba en el programa presidencial respectivo. En términos de participación, ésta fue sin duda mucho más amplia: tanto el movimiento social que la inició, como el propio Consejo involucraron mucho más sectores y personas que el proceso de la reforma procesal penal. Al igual que este, también contó con el conocimiento experto disponible en el país y con el liderazgo público y privado. Sin embargo no logró plasmar ni en una visión de consenso, ni involucrar a las elites políticas, que terminaron pactando una reforma mucho más limitada, sin adecuada consideración de los resultados del Consejo, ni de las demandas de los estudiantes secundarios. Otra diferencia específica con la reforma procesal penal fue la falta de apoyo de los medios de comunicación -a pesar de la simpatía inicial demostrada hacia el movimiento estudiantil- y el respaldo permanente a la elaboración de una política. De hecho al Consejo se le fijó un plazo perentorio de algunos meses para cumplir con su labor, ya que se buscaba desactivar un conflicto -que en el caso anterior no existía- y eso exigía un tiempo mucho más breve.

²⁴¹ Como contrapunto de una incorporación fracasada de la participación en las políticas de seguridad ciudadana, los autores reseñan el caso del Programa “Comuna Segura”, un típico programa basado en la asignación de fondos concursables para objetivos poco claros. Aunque no se cuenta con información evaluativa suficiente (existen evaluaciones pero no se dan a conocer), los autores consideran que no habría dado los resultados esperados.

²⁴² En el mismo sentido se interrogan Fuentes y Heiss (2006) al analizar las iniciativas “exitosas” de incidencia ciudadana incluidas en el volumen “La Propuesta Ciudadana” (Varas *et al.*, 2006). “Requerimos concentrarnos no sólo en las condiciones necesarias y suficientes para la incidencia, sino explicar las condiciones que han imposibilitado la acción colectiva y que han limitado el impacto de determinadas acciones de interés público” (Fuentes y Heiss, 2006: 372).

Más allá de lo anterior, el tema de la educación pública no suscita consenso, por lo que no puede resolverse “técnicamente”, mientras que la instancia formada no logró procesar políticamente el tema. Posiblemente la amplitud de la participación sea un elemento explicativo, por cuanto en el caso de la justicia esta se reducía a los expertos, mientras que en este caso involucraba movimientos y organizaciones sociales, cuyos planteamientos apuntaban a la modificación de algunas de las reformas claves del período dictatorial, por lo que iban más allá del modelo de gobernabilidad. Pero además de ello, la sociedad civil involucrada en la reforma procesal penal, tal como lo reseña Jorge Correa, consistía en tres centros académicos relacionados con fuerzas relevantes del sistema político, con la hegemonía de la Fundación Paz Ciudadana y el consecuente respaldo de *El Mercurio*, un poder fáctico de la transición.

Es interesante anotar de qué manera la incidencia se asocia con factores de poder previos y la importancia creciente de la tecnocracia en el procesamiento de los problemas públicos. Aún en una instancia más institucionalizada de diálogo con la sociedad civil, como son las audiencias públicas del Poder Legislativo, el fenómeno se repite. La instancia de audiencias públicas que realizan las comisiones parlamentarias en el proceso de discusión de ciertos proyectos de ley, revela también una presencia desmedida de los poderes fácticos y las redes de conocimiento experto a ellos asociados. De acuerdo con un trabajo de monitoreo de la labor parlamentaria se puede constatar que las organizaciones con mayor presencia en las comisiones del Senado son las empresariales (28% y 30% del total de OSC escuchadas en 2006 y 2007 respectivamente), seguidas de las organizaciones sindicales (18% en el bienio) y demás organizaciones sociales, incluida las ONG (18%).

En el caso de las comisiones de la Cámara de Diputados se vuelve a repetir la preeminencia de las organizaciones empresariales (32%), en segundo lugar los centros de estudio (14%), dejando relegadas al cuarto lugar a las organizaciones sociales. En ambos casos las organizaciones gremiales profesionales son menos escuchadas que las anteriormente mencionadas (7% en el Senado y 5% en la Cámara de Diputados). Vale decir, algunas organizaciones, especialmente empresas y organizaciones gremiales empresariales tienen una presencia privilegiada, en ambas cámaras. Los Centros de Estudios fueron escuchados en 46 ocasiones por Comisiones del Senado y en 89 oportunidades en la Cámara, en 2006 y 2007. El Centro más escuchado fue el Instituto Libertad y Desarrollo, *think tank* de la UDI, en 20 y 21 ocasiones respectivamente (Observatorio Parlamentario, 2007: 31 – 35).

Tal como sucede en la mayor parte de las instancias que hemos analizado, en las Comisiones Legislativas no existen estándares ni normativas claras para regular la participación, ni aún en asuntos básicos. No existe definición de criterios respecto a qué tipo de proyectos requieren opinión, ni qué tipo de organizaciones deben ser convocadas, ni por medio de qué procedimientos asegurar esa presencia. Consecuentemente, concluye el estudio, “no hay un reconocimiento real del

derecho de los ciudadanos a ser escuchados” (Observatorio Parlamentario, 2008: 26). El efecto de esta insuficiente institucionalización es que se reproducen en ella las desigualdades propias de la sociedad chilena, debilitando el carácter ciudadano de las instancias existentes. No es que la sociedad civil esté ausente, pero sólo para algunos segmentos de ella la participación se convierte en incidencia efectiva en las decisiones públicas.²⁴³

4.4.3 *La desigual distribución de la participación ciudadana en los movimientos urbanos*

Hemos afirmado previamente que la sociedad civil no es un ente homogéneo ni en sus orientaciones, ni en su composición interna, pues coexisten en ella grupos, ideologías y diferencias de poder. Al momento de intentar procesos de movilización y búsqueda de cambios en las políticas públicas, estas diferencias se vuelven significativas. Así lo comprobó un estudio acerca de los movimientos ciudadanos relacionados con conflictos urbanos, los cuales han tendido a multiplicarse en los últimos años.

El movimiento pionero fue el que surgió como oposición al proyecto de autopista urbana en Santiago denominado Costanera Norte, por parte de los vecinos de los barrios de clase media y alta (Bellavista y Pedro de Valdivia Norte). El último ha sido el plebiscito comunal organizado en la comuna de Vitacura (la de más altos ingresos en el país), que fue el primer plebiscito de origen ciudadano desde la reforma a la ley municipal en 1999. En estas experiencias, así como en otras que han sido documentadas, se evidencia que una participación exitosa en términos de lograr cambios está asociada a la mejor situación económica de sus moradores y a la mayor vinculación y capacidad de influir de los vecinos y vecinas en centros de poder dentro y fuera del gobierno. Estos sectores son los que han logrado también superar la fragmentación que caracteriza a las organizaciones ciudadanas en el país, dando origen a una influencia más significativa.²⁴⁴

Analizando el caso del movimiento de oposición a la Costanera Norte, que logró la modificación del trazado del proyecto, el planificador urbano Iván Poduje concluye que su éxito se debió a tres factores:

²⁴³ “La falta de criterios de carácter público en la invitación que formulan las comisiones de trabajo legislativo impide evaluar la escucha que cada comisión ha prestado a la sociedad civil” (Observatorio Parlamentario, 2007: 28)

²⁴⁴ Más antecedentes sobre la experiencia del movimiento ciudadano contra la Costanera Norte y la organización que de allí surgió, Ciudad Viva, en: Sepúlveda (2005), sobre movimientos ciudadanos y *gobernanza* local en el caso de Chile, Ducci (2004).

“el alto nivel de organización de los vecinos y sus fluidas redes de contacto con autoridades y líderes de opinión. Quizás por lo mismo, los medios de prensa dieron amplia cobertura al conflicto, amenazando la imagen del proyecto estrella del nuevo plan. Finalmente fue clave el interés de la propia empresa concesionaria en modificar el trazado, tanto para evitar los problemas con los vecinos como para mejorar el atractivo del negocio, ya que el concesionario también percibía utilidades por la construcción de la autopista” (Poduje, 2008: 5).

Con respecto a la capacidad organizativa, ya el Informe de Desarrollo Humano del PNUD en el año 2000 había advertido que la dotación de capital social tanto formal como informal estaba desigualmente distribuida en la población chilena. Las mediciones practicadas indicaban que los sectores altos contaban con mayor stock de capital social formal (confianza interpersonal o social, confianza en las instituciones, asociatividad, compromiso cívico y normas de reciprocidad) e informal (tener a alguien con quien conversar, percepción de reciprocidad y compromiso cívico informal) (PNUD, 2000: 144–149).²⁴⁵

Tal como habíamos analizado en los acápite precedentes, vuelve a reproducirse aquí el rol de los medios de comunicación, aunque no como actores independientes, sino fuertemente vinculados a los intereses económicos y los grupos de la elite política del país.

Lo ocurrido con Costanera Norte no es más que un ejemplo de una pauta que se va extendiendo en los movimientos ciudadanos motivados por conflictos urbanos en Santiago. Es así que de un total de 32 organizaciones ciudadanas surgidas con posterioridad, 18 de ellos (56%) lo han hecho en el barrio alto tradicional de Santiago, a los que se suman los provenientes de desarrollos inmobiliarios recientes en las comunas más pudientes (Providencia, Las Condes, Ñuñoa y Vitacura), a barrios de altos ingresos construidos en comunas populares (Huechuraba, Peñalolén). Con ello “la proporción de movimientos ‘ABC1’ se eleva a 66%. El 16% restante se distribuye en comunas de clase media como San Miguel, Santiago Centro, Maipú y Estación Central en el sector Las Parcelas [...] sólo el 19% de los movimientos ciudadanos se localizan en comunas de bajos ingresos” (Poduje, 2008: 7).

Tal como se ha analizado para los ejemplos previos, en el caso de los movimientos ciudadanos también se registra un alto nivel de incidencia: en la modificación y congelamiento de once Planes Reguladores comunales, el cambio de trazados y obras en diferentes proyectos inmobiliarios o viales y el incremento de costos asumido por el Estado en diversos proyectos. El estudio citado calcula en US \$586 millones el costo adicional que han tenido para el Estado estos procesos de participación ex

²⁴⁵ En el Índice de Capital Social Formal e Informal los grupos altos más que duplican a los grupos bajos (PNUD, 2000: 149).

post, frente a diseños que no consultaron a la comunidad, ni consensuaron proyectos, ni indemnizaron adecuadamente los costos implicados. Por las características del proceso, estos cambios y mayores costos no necesariamente responden a un incremento del bien público, sino que a la respuesta forzada que el Estado ha debido dar a movilizaciones de grupos con capacidades de incidir, remitiendo al problema de la falta de institucionalidad de la participación ciudadana. Por eso, concluye Poduje, “al no contemplar marcos institucionales claros, el Estado ha debido transar para evitar el conflicto, sin que dicha decisión implicase necesariamente un beneficio social” (*ibíd.*: 14).

El caso del plebiscito de Vitacura, demandado por los opositores a la construcción en altura en ciertas calles de la comuna, refuerza los argumentos anteriores, ya que ha sido el único caso en que se ha podido obligar al municipio a realizarlo. Experiencias anteriores como La Serena y Ñuñoa, no lo lograron. En La Serena, una propuesta de referéndum, respecto del destino de un establecimiento municipal, impulsada por el Consejo Consultivo de Salud, logró reunir las firmas necesarias, ascendientes al 10% del padrón electoral de la comuna. Pero el Concejo Municipal optó por acatar las propuestas de los vecinos, ante la imposibilidad de financiar un plebiscito y el riesgo de perderlo. En Ñuñoa, una comuna de ingresos medios y altos, los vecinos opuestos a la norma que permite una excesiva construcción en altura, no alcanzaron a reunir el alto número de firmas ante notario que la ley exige. Vitacura, la comuna más rica del país, ha sido la única entonces, capaz de utilizar el mecanismo institucional.²⁴⁶ También en este caso se verificó una altísima cobertura de prensa, lo que motivó la participación de las personas, quienes dieron una contundente mayoría a los vecinos organizados en “Defendamos Vitacura”, contra la postura del Alcalde.²⁴⁷

En conclusión, podemos identificar diferentes modelos de vinculación entre sociedad civil y Estado para producir modificaciones en la política pública. Sus resultados diferenciales en términos de incidencia, están relacionados muy directamente con aspectos del modelo de gobernabilidad que hemos analizado en capítulos anteriores. Por un lado los resultados dependen del respaldo que susciten o vínculo que construyan con algunas de las fuerzas hegemónicas y no de la canalización institucional de los conflictos, que se revela bastante limitada en su potencial hasta la fecha. Esto se vincula a la presencia pública de determinados problemas a través

²⁴⁶ Vitacura tiene sólo un 0,13% de su población bajo la línea de la pobreza y cuenta con un presupuesto municipal per cápita siete veces mayor que San Ramón una de las más pobres de la ciudad de Santiago (Luna y Seligson, 2007: 6). El ingreso por hogar en Vitacura alcanza a los \$ 3.120.749 mensuales (sobre 5 mil dólares estadounidenses) en contraste con los \$403.495 (unos 670 dólares) de La Pintana, otra de las comunas más pobres de la ciudad de Santiago (OECD, 2009: 90).

²⁴⁷ Ver al respecto nuestra columna de opinión en el diario electrónico *El Mostrador*: <http://www.elmostrador.cl/index.php?/noticias/articulo/condiciones-para-la-participacion-ciudadana-lecciones-de-un-plebiscito/> Consultada el 2 de septiembre de 2009.

de los medios de comunicación. Por la excesiva concentración y vínculos de los mismos con dichas fuerzas, esto refuerza el fenómeno anterior. Por otra parte, en diversas experiencias aparece la importancia de las tecnocracias –tanto del Estado como de los organismos internacionales y su vínculo con segmentos de la sociedad civil- en la configuración de una nueva elite política y sus agendas en el país. En el siguiente capítulo profundizaremos en dicho rol, que interviene, como se ha visto, decisivamente en algunos aspectos de la constitución del interfaz entre Estado y sociedad. De acuerdo a lo propuesto por Peter Spink, el problema no parece ser si hay o no participación, sino más bien quiénes participan, cómo lo hacen y qué consecuencias tiene su participación en las políticas públicas.

Capítulo 5

De la sociedad civil al Estado: ¿Se constituye una nueva elite?

El tercer factor que se analiza para determinar las potencialidades y limitaciones de la relación establecida entre sociedad civil y Estado se refiere a las trayectorias realizadas por individuos entre ambas esferas. De acuerdo con el planteamiento de Dagnino, Olvera y Panfichi (2006: 76), “la noción de trayectorias es un instrumento metodológico que nos permite la comprensión de las complejidades, tensiones y contradicciones que acompañan el tránsito de activistas de la sociedad civil a la sociedad política y, en particular al Estado”.

Según el planteamiento anterior, las trayectorias permiten incorporar un nuevo ángulo para documentar empíricamente los vínculos, convergencias y tensiones entre las dinámicas y organizaciones de la sociedad civil y el ejercicio del poder político en las condiciones del post autoritarismo. La particularidad de dicho ángulo es que vincula la conceptualización relativa a la sociedad civil con la referida a las elites, aspecto usualmente poco considerado en los trabajos sobre sociedad civil. La formación y comportamiento de elites es un proceso que intermedia el paso a lo político de las demandas y orientaciones que surgen de la acción de la sociedad y obliga por lo tanto a una consideración específica. De hecho un volumen colectivo donde se discuten diferentes características de las innovaciones democrático-participativas en África, Asia y América Latina concluye señalando que este es uno de los problemas no abordados desde esos estudios. Así, se plantea que “uno de los defectos del enfoque sobre las experiencias participativas es que crea grandes puntos ciegos tales como los relativos al estudio de la política de las elites” (Raventós, 2008: 27).

Por cierto, el ámbito de constitución de las elites políticas no se restringe a la institucionalidad pública. Una de las características del proceso de transición chileno fue precisamente la negociación entre los nuevos responsables del poder ejecutivo y quienes lo abandonaban sin haber perdido sus posiciones de poder en el ámbito militar, económico y comunicacional. Esto indica la importancia, desde el inicio, de los componentes extra-institucionales. La influencia derivada de ese poder se expresó en ambos planos: en los llamados *enclaves autoritarios*, como se denominó a los mecanismos legales diseñados para proteger la institucionalidad construida durante el gobierno militar, así como en ámbitos *extra-institucionales*, articulándose con las expresiones políticas formales a través de diversos mecanismos. Es lo que se ha popularizado en la jerga política chilena como *poderes fácticos*.

Sin embargo, de acuerdo al planteamiento de Antonio Cortés, el fenómeno rebasa dichos poderes fácticos, para ubicarse como agentes que ejercen un poder político sin que en su génesis y en sus funciones estuviesen orientados a ello. “Tal

circuito extrainstitucional en el proceso de toma de decisiones públicas (está) compuesto por vínculos y agentes externos e internos a la institucionalidad [...] que provienen de tres áreas: - grupos económicos y gremios empresariales;- medios de comunicación masivos, en especial los televisivos;- la intelectualidad tecnopolítica (Cortés, 2000: 193). Como puede apreciarse, aparecen aquí –en relación a actores específicos- nuevamente los factores de poder que identificamos en el capítulo anterior como relevantes para comprender la incidencia de la sociedad en las políticas públicas.

Así, no sólo se necesita analizar la constitución de una elite política considerando las posiciones institucionales. En primer lugar debido al hecho de que el momento inicial de la transición tuvo una dimensión instituyente, pues las personas transitaron desde fuera del Estado hacia su interior en un período de transformación democrática del mismo.²⁴⁸ Adicionalmente el reclutamiento no sólo consideró el poder político, expresado en los partidos, que venían reconstruyéndose luego de una larga clandestinidad o receso. Otros factores han influido también en este tránsito, como el creciente peso de la tecnocracia y el saber especializado y una nueva figura, que entrecruza tecnocracia y política, los llamado *technopols* (Silva, 1991; Centeno y Silva, 1997; Domínguez, 1997; Dezalay y Garth, 2002). Como veremos este último aspecto está fuertemente presente en el caso chileno, por lo cual lo analizaremos con algo más de detalle.

La importancia de las trayectorias surge al considerar que la coalición gobernante y mayoritaria en el poder desde 1990 reclutó y entrenó gran parte de sus cuadros en la sociedad civil organizada. A pesar de lo anterior, y de que en general el gobierno ha mantenido un discurso en pro de la sociedad civil, ello no ha dado lugar a propuestas gubernamentales que fortalezcan su papel y profundicen la democracia en su dimensión participativa. Es decir que, aunque se han dado condiciones de “confluencia virtuosa entre los proyectos políticos” (Dagnino, 2003) provenientes de la sociedad civil y la sociedad política, movilizadas ambas por la recuperación de la democracia, ello no bastó para lograr la democratización esperada de la sociedad y el Estado. Parte de la explicación se encuentra en las condiciones institucionales de la propia transición política chilena, que ya hemos analizado, la cual impidió a la mayoría política en el gobierno desde 1990 ejercer plenamente su poder (Garretón 2000). Sin embargo, también es necesario analizar las dinámicas específicas de la sociedad política chilena, en busca de una explicación para la divergencia detectada. Concretamente los modos de constitución de la nueva elite política post noventa.

²⁴⁸ En el caso de los funcionarios del gobierno militar saliente, estos permanecieron en el Estado pero en la rama legislativa, para lo cual tuvieron que someterse a un proceso electoral, generando así otra legitiimidad para sus posiciones. Las excepciones fueron los senadores designados; algunos altos oficiales de las fuerzas armadas y algunos miembros de la Corte Suprema. Todos ellos fueron abandonando el Estado con el tiempo.

Las condiciones generales de evolución de la sociedad civil y su vínculo con el Estado en el contexto de la transición, así como las características de las asociaciones en el nivel local han sido estudiadas en los capítulos anteriores. En ellos se pone en evidencia el debilitamiento relativo de la *baja* sociedad civil (sectores populares) y su subordinación a una conducción estatal enfrentada a los requerimientos de la inserción del país en un modelo de globalización. Las consecuencias para este segmento, ayer movilizado, han sido de desarticulación, fragmentación y falta de relevancia de su acción social. También se ha analizado el papel de las políticas sociales en la creación de ambientes propicios para el desarrollo de la sociedad civil, identificándose la falta de un marco institucional adecuado para ello y la desarticulación de las políticas que podrían cumplir tal propósito.

Así, la vinculación previa de ciertas personas a organizaciones y liderazgos civiles, aunque bastante común, no resulta un rasgo de por sí tan relevante para la generación de los proyectos y agendas de los gobiernos democráticos, ni los estilos de relación de éste con la ciudadanía. Los gobiernos procesan una parte de la agenda desarrollada por la sociedad civil, especialmente en la creación de leyes, agencias y programas sociales focalizados. Pero dejan muchos temas y planteamientos fuera, comprometidos como están con el marco político-institucional y económico que sellaron los pactos de la transición y que define otros actores y prioridades. Al mismo tiempo se orientan crecientemente según la particular versión chilena de la *democracia consociativa* que apuesta a la constitución y protagonismo exclusivo de las elites políticas y técnicas en la acción pública, con creciente peso de la tecnocracia.

En este capítulo se aborda el análisis del vínculo sociedad civil-Estado, a través de aquel personal del nivel ejecutivo central que ha intercambiado posiciones de liderazgo entre las organizaciones sociales y políticas prodemocráticas durante el período autoritario y el gobierno a partir de 1990, una vez recuperado el sistema democrático. La identificación de las trayectorias de estos actores permite, en primer término, documentar más precisamente en qué proporción los cuadros gubernamentales actuales provenían de la sociedad civil y, específicamente, de qué segmentos dentro de ella. Permite también examinar las posiciones que han ocupado dentro del Estado y algunos de los efectos de dicha trayectoria en la agenda gubernamental. En el caso de trayectorias con retorno o salida del Estado, de producirse, interesa conocer las condiciones en que éstas se realizan y hacia dónde se dirigen: dentro o fuera de la sociedad civil.²⁴⁹

²⁴⁹ Desde el punto de vista de las trayectorias de la sociedad civil al Estado, el caso chileno difiere de otros como, por ejemplo, el de Perú. En Perú los dirigentes de ONG ingresan al gobierno en el marco de una crisis de la representación política, luego del fin de los gobiernos de Fujimori y salen de él cuando la política se rearticula con Alejandro Toledo y Alan García (Panfichi, 2007). Algo similar puede decirse de los militantes de organizaciones civiles mexicanas que ingresaron al gobierno en el primer período del presidente Fox y más tarde fueron desplazados por militantes del partido de gobierno (Basombrío, 2005). En Chile, en cambio, los nuevos cuadros gubernamentales no eran “militantes de la sociedad civil” y sus trayectorias los consolidaron mayoritariamente en el gobierno.

Luego de la exposición de las principales hipótesis se analiza las características de la evolución histórica chilena, mencionando específicamente el papel de los partidos políticos en ella, que culmina en una reconstitución de las elites políticas durante la transición de los noventa. Luego se presentan los datos relativos a trayectorias de una muestra de personal superior de la rama ejecutiva del Estado. La muestra indica también la existencia de elites al interior de la sociedad civil, dada la constitución de otras redes de poder al margen del poder político formalmente establecido. En el siguiente apartado se establece los principales impactos de la presencia de actores provenientes de la sociedad civil en la definición de las agendas políticas de la transición. Finalmente se concluye con una reconceptualización de las relaciones entre Estado y sociedad civil en el caso chileno.

5.1 Trayectorias individuales y conformación de elites políticas

Como hemos establecido previamente, el marco institucional vigente, así como la estabilidad del arreglo político logrado en 1990, han permitido la reconstrucción del sistema político institucional de la democracia representativa, pero ha impedido hasta ahora la profundización de la participación democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil. Las características específicas de la negociación de la transición definieron oportunidades diferenciales para los distintos segmentos de la oposición de la época. Por una parte se aisló a las expresiones políticas más radicales –como el Partido Comunista y el MIR–, quienes no aceptaban subordinarse al marco constitucional de Pinochet. De hecho hasta hoy, veinte años después no logran adecuada expresión política: el MIR ha desaparecido y el PC no logró ingresar al parlamento sino hasta la legislatura 2010, a pesar de contar con un porcentaje de electores constante entre el 6 y el 10%, cuando ha construido alianzas. Por otra parte la negociación con los sostenedores tanto civiles como militares del gobierno saliente llevó a diseñar un proceso de decisiones muy centralizado, restringido en diversas áreas y con muy pocas personas en la conducción (Otano, 1995).²⁵⁰ Adicionalmente, ello significó desactivar las expresiones sociales organizadas, traspasar la iniciativa al gobierno y convocar a quienes pudieran adoptar la nueva orientación de administración del gobierno en las condiciones dadas, dejando atrás la movilización social previa. Una interpretación de esa situación es la de quienes lo consideran como un dato de realidad, impuesto por las condiciones políticas, que el presidente Aylwin

²⁵⁰ Un protagonista del proceso, proveniente de la sociedad civil, lo relata del siguiente modo: “en 1990 pesaba mucho en el ambiente político democrático el hecho de que las fuerzas pinochetistas tenían a su favor cerca del cuarenta por ciento del electorado, que las Fuerzas Armadas habían entrado inmunes a la transición y que el poder económico del país, en definitiva, seguía en manos de poderosos empresarios que habían respaldado ampliamente al régimen dictatorial” (Namuncura, 2005: 282).

ejemplificó al postular la justicia “en la medida de lo posible”.²⁵¹ Otra manera de apreciarlo es la de los dirigentes sociales del período previo:

“a sus ojos, esa restricción societal de la política no sólo es dato de realidad sino objeto intencional de la nueva dirección que asumen los partidos de gobierno [...] Es el momento de los antiguos políticos expertos, la juventud estudiantil que luchó contra la dictadura se retira del espacio público, la generación de líderes sociales de las luchas contra la dictadura es ahora una generación de técnicos, más interesados en el manejo eficiente del poder que en el cambio de la sociedad” (Rojas, 2008: 38).²⁵²

5.1.1 *Hipótesis sobre trayectorias desde la sociedad civil al Estado*

La consecuencia de los fenómenos anteriormente expuestos fue que se produjo un cambio de protagonistas y que, al mismo tiempo, las agendas provenientes de la sociedad civil movilizadas a favor de la democracia, se institucionalizaran sólo parcialmente en diversas entidades y políticas, subordinadas a los requerimientos políticos del modelo de gobernabilidad. Ello limitó severamente su alcance, permanencia en el tiempo e impacto político. Las trayectorias personales son, en gran parte, una expresión de ello. El carácter del proceso de transición determinó quiénes, cuándo y cómo, algunos activistas de la sociedad civil llegaron a ocupar puestos en la nueva administración.

El reclutamiento del personal superior de la rama ejecutiva del Estado no provino de líderes de la sociedad civil propiamente tales, sino que estuvo mediado por los partidos políticos que negociaron la transición. Los partidos contaban con una fuerte tradición histórica en Chile, que había sido debilitada por la represión del gobierno militar y la institucionalidad que éste legó. Al momento de la transición, tuvieron que contender en el diseño del nuevo gobierno y el reclutamiento de su personal con el peso creciente de la tecnocracia, que tendía a desplazarlos en el manejo de los asuntos públicos. Así lo requería el diseño de una transición limitada exclusivamente al ámbito político - institucional y dentro de los marcos legales establecidos por la dictadura. Dicho diseño hegemonizó la política chilena desde 1987 en ade-

²⁵¹ Como lo sintetiza el mismo Domingo Namuncura, defensor de los derechos humanos (así como también militante de la IC y posteriormente del PPD) y luego Director de CONADI y funcionario de diversos gobiernos de la Concertación: “Había que avanzar sólo en la medida de lo posible y dejar para gobiernos posteriores el objetivo de concluir una tarea a la que el primer gobierno sólo daría inicio. Llamemos a eso ‘razón de Estado’” (Namuncura, 2005: 282).

²⁵² El libro de Eduardo Rojas cita a Carolina Tohá -dirigenta estudiantil en los años ochenta (y militante del PS y luego del PPD) y posteriormente parlamentaria, subsecretaria y ministra en diversos gobiernos de la Concertación- quien señala: “la gente participó muy poco y hubo, además muy poca información. Quizás no había otra posibilidad pero el costo de que fuera así fue muy grande, porque al final de esa vuelta muchos actores que habían sido claves hasta el 88, el 89 ya no eran protagonistas” (Rojas, 2008: 39).

lante y se tradujo en la tendencia a instalar en el poder una “elite democrática que conforma una tecnocracia eficiente” que permaneció sin ser sometida a discusión pública hasta fines del gobierno de Lagos, “cuando surja la cuestión de la política ciudadana” (Rojas, 208: 39). Lo anterior significa que a pesar de que muchos cuadros profesionales que ingresaron a funciones de gobierno provenían de la sociedad civil organizada –principalmente de ONG profesionales–, su acceso fue entendido por ellos y por quienes los reclutaron como un asunto individual que no comprometía necesariamente a las membresías y agendas que dejaban atrás. Las señales políticas de la coalición gobernante exigieron un desempeño basado en competencias técnicas, subordinadas al diseño central del proyecto político del gobierno y no una conducta de lealtad a su adscripción y proyectos sociales previos.²⁵³

En general no se han verificado trayectorias de retorno a la sociedad civil. Quienes accedieron al segmento superior de la administración ejecutiva adquirieron allí competencias especializadas que luego fueron recicladas, como veremos más adelante, de tres modos principales: en otros puestos superiores del mismo Estado; en roles dirigenciales en los partidos políticos y en la actividad privada lucrativa, a través de la consultoría o gestión política de grandes empresas. La actividad política va adquiriendo un carácter y entorno crecientemente especializado, de elite, lo que coincide con el debilitamiento de la propia sociedad civil y la falta de canales institucionales para asegurar su presencia en la definición de la agenda pública. En los pocos casos detectados de retorno a la sociedad civil, éste se produce también hacia instancias altamente especializadas y profesionalizadas como las ONG, precisamente el segmento que ejerce una mayor capacidad de interlocución crítica con el Estado, que llamaremos contra-elite.²⁵⁴

El peso del sector de profesionales de alta calificación entre los que fueron reclutados en la sociedad civil como nuevos responsables del aparato público, se relaciona con el fenómeno de los *technopols* (Domínguez, 1997). Se trata de personas que cuentan con una alta dotación de capital cultural proveniente en parte de su medio social de origen acomodado, perfeccionados en postgrados el extranjero y

²⁵³ Domingo Namuncura, grafica este “cierre” del espacio político de la siguiente manera: “resuelta la elección democrática en diciembre de 1989, el comando de campaña presidencial (donde le había tocado colaborar) comenzó a disolverse, y con él todas las instancias técnicas y de organización. El poder quedó radicado en el equipo ejecutivo encargado de convocar a distintos ciudadanos a cumplir tareas de gobierno [...] Del mundo de los derechos humanos, muy pocos profesionales fueron convocados a ocupar cargos de relevancia en el nuevo gobierno” (Namuncura, 2005: 280).

²⁵⁴ Este rasgo particular del caso chileno pasa prácticamente inadvertido en el análisis de Basombrío sobre los activistas e intelectuales de la sociedad civil que ocuparon puestos gubernamentales. El autor entiende la pertenencia a la sociedad civil como un rol adscrito que acompaña a las personas y no un posicionamiento que cambia de acuerdo a diversas circunstancias de contexto histórico y político (Basombrío, 2005). Se puede hipotetizar, por el contrario, que la consolidación de una identidad de militante de la sociedad civil se explica también por las relaciones –más o menos distantes– con la política institucional.

que disponen de una amplia e intensa red de contactos internacionales. Estas características adquirieron su máxima eficacia política en el contexto de la transición política chilena, por diversas razones. En primer término por su carácter negociado que conducía a mantener los rasgos básicos del modelo económico impuesto por los militares, pero legitimado por los Chicago Boys (Silva, 1991; Dezalay y Garth, 2002; Rosende, 2007). Estos son tecnócratas de alto nivel, que han conservado gran parte de su influencia académica, cultural y simbólica.

Otro factor es el debilitamiento relativo de los partidos políticos luego de casi diecisiete años de proscripción, agudizado en el caso de la izquierda por la doble derrota estratégica sufrida al inicio y al final del período respectivamente: el golpe militar triunfante en 1973 y la caída del muro de Berlín y el fin del campo socialista en 1989. El peso del factor internacional se expresó también de diversas formas: la mayor influencia política relativa de la dirigencia que retornaba del exilio, con fuerte apoyo de los países donde residieron (especialmente Europa occidental, México y Alemania Oriental); la presencia de la cooperación internacional gubernamental y no gubernamental, movilizada en apoyo del retorno a la democracia en el país; y, finalmente, las mayores oportunidades académicas disponibles para los chilenos residentes en el extranjero, especialmente en Europa occidental y Estados Unidos.

Por último, la formación de la alianza política de centro izquierda que hizo posible la transición le otorgó un papel privilegiado a quienes estuvieron en condiciones de tender puentes entre la Democracia Cristiana y los partidos de izquierda tradicional, que no tenían casi historia previa de alianzas. Esos fueron principalmente los militantes de la izquierda católica, desgajados de la DC a fines de los años sesenta. Estos habían experimentado además un proceso de reconversión ideológica que los acercaba al centro político y carecían de un partido fuerte, lo que favoreció su adscripción a la coalición en su conjunto. Su pertenencia de la elite social y económica y su alta dotación de capital cultural favoreció indudablemente su protagonismo en esta coyuntura (Tironi, 2009; Rojas, 2008: 127).

5.1.2 *La recomposición del campo político en la transición chilena*

Nuestra argumentación indica que las trayectorias de quienes ingresaron al Estado pueden ser consideradas un fenómeno más individual que asociado orgánicamente a las redes de la sociedad civil de adscripción previa, aún en el caso de líderes y activistas. La militancia o pertenencia a la sociedad civil aparece como un factor de legitimidad en gran parte de los nombramientos pero se trata sólo de un antecedente que debe concurrir junto a otros dos para hacer posible que la persona se convierta en funcionario directivo: la militancia política en un partido de la Concertación y la calificación profesional y técnica.²⁵⁵ Mientras que las dos

²⁵⁵ Se trata de calificación educacional en general, no específicamente en materias relacionadas con el cargo.

últimas son condiciones necesarias y suficientes, la pertenencia a la sociedad civil es solamente un elemento coadyuvante. Se trata, en la gran mayoría de los casos de un segmento particular de la sociedad civil, el más profesionalizado y con vínculos políticos fuertes.

En el caso chileno, tal como hemos expuesto en capítulos anteriores, la separación entre la sociedad política y la sociedad civil, no es absoluta. Al contrario, la especificidad de la constitución organizacional de la sociedad civil chilena es precisamente su vinculación política estrecha, que sólo ha comenzado a variar parcialmente en los años recientes. El período de la dictadura militar fue excepcional, pues la política partidaria estuvo proscrita y el espacio institucional cerrado para el ejercicio de la actividad política. Por ello muchos de sus militantes y dirigentes se refugiaron en las organizaciones sociales y en el emergente campo de las ONG, vinculadas a la cooperación internacional y/o a las iglesias cristianas. Estas últimas, también intensificaron su labor social, asumiendo explícitamente un rol de espacio institucional más amplio que en el pasado había correspondido al Estado, para la realización de acciones propias del campo social y político (Abalos y Egaña, 1989: 31-32). Se constituyó un importante contingente de profesionales vinculados a centros de estudios que alimentaron la reflexión crítica a las políticas de la dictadura y que luego fueron claves en la formulación de las políticas de la transición democrática.²⁵⁶

De tal modo que clasificar los liderazgos como de la sociedad civil o como políticos, exige examinar la trayectoria de cada persona. No basta simplemente con la pertenencia a una organización de uno u otro tipo. Por ello más adelante se intenta caracterizar de modo más preciso los diversos tipos de liderazgo de esas personas, pues se considera insuficiente clasificarlos como “activistas de la sociedad civil”, como lo hace un libro que basa su análisis en testimonios de personas que de las ONG pasaron al Estado en diversos países de América Latina (Basombrío, ed., 2005).²⁵⁷ A diferencia de países como México y Brasil, en Chile nunca se utilizó, ni se utiliza hoy, la expresión “militante de la sociedad civil”, reservándose la militancia exclusivamente para los partidos políticos. La adscripción a la sociedad civil parece más un asunto de trayectorias específicas que una condición permanente o adscriptiva, como se desprende de varios de los testimonios incluido en el libro de Basombrío.²⁵⁸ En términos del análisis global, se trata de analizar la constitución de

²⁵⁶ Para 1987 se calculó en 48 los centros de ese tipo con 664 profesionales vinculados a ellos, financiados casi íntegramente por la cooperación internacional (Lladser, 1990: 253; Puryear, 1994).

²⁵⁷ Por cierto en esto influye fuertemente las características específicamente nacionales de la sociedad civil, principalmente el vínculo con los partidos y el Estado (Garretón, 2006; Van der Ree, 2007).

²⁵⁸ La mayor parte de los testimonios incluidos por Basombrío en su libro, son de personas que alcanzaron posiciones en el aparato público, en materias directamente relacionadas con su militancia y trayectoria anterior y que luego debieron abandonarlas. La mayoría de las veces ese abandono no fue voluntario, sino que se debió a cambios en las condiciones políticas que

una nueva elite política, que incluye entre sus miembros a personas provenientes de la “elite” de la sociedad civil organizada, la que analizaremos con cierto detalle.

Una primera consideración se refiere a la naturaleza misma que tuvo la transición y las condiciones que impuso, que favorecieron a ciertos grupos por sobre otros. Durante los años ochenta la demanda democrática se orientó en dos direcciones: hacer cumplir un calendario de retorno a la democracia, sobre la base de la propia agenda sancionada en la Constitución del 80 u obligar a Pinochet a renunciar y llamar a una Asamblea Constituyente que restableciera las bases políticas e institucionales pluralistas y democráticas tradicionales del Estado. Se impuso la primera, impulsada por una alianza naciente de centro – izquierda, que articulaba a la DC con algunas fracciones del PS, conocidas como “los renovados” (Otano, 1995).

En 1988 se forma la “Concertación de Partidos por el No” compuesta por 17 partidos, unidos tras la figura del presidente de la DC, Patricio Aylwin, que gana el plebiscito sucesorio en octubre de ese mismo año. En el campo socialista el nuevo cuadro precipita la legalización del PS, específicamente la fracción más ortodoxa conducida por el dirigente histórico y ex canciller del gobierno e la Unidad Popular, Clodomiro Almeyda. Hasta ese momento dicha fracción había permanecido fiel a la alianza histórica con el PC –que databa del año 1957- y que a la fecha promovía la estrategia de ruptura democrática. Posteriormente se produce la fusión de las corrientes socialistas bajo la conducción de los “renovados” cuya estrategia de alianza con el centro y participación en el plebiscito había triunfado en las urnas (Otano, 1995). Pero la estrategia de utilizar la legalidad de la transición pinochetista había llevado a otro grupo de socialistas, junto a ex radicales y algunos liberales a conformar un partido instrumental, el Partido por la Democracia (PPD), liderado por el abogado y economista Ricardo Lagos.²⁵⁹ La formación de la Concertación representó una innovación mayor en la política chilena, pues se trataba de un acuerdo estratégico entre sectores tradicionalmente enfrentados y casi sin antecedentes de alianzas previas desde mediados de los años cincuenta. También significaba el fin del *camino propio* de la DC, línea que había hegemonizado ese partido desde la elección de Frei Montalva como presidente en 1964. Finalmente bloqueaba la reconstitución de la alianza que había apoyado el golpe militar, entre la derecha y

los llevaron al poder, que los obligaron a “volver” a la sociedad civil. Llama la atención que precisamente los dos testimonios de Chile correspondan a activistas de los derechos humanos que accedieron al gobierno y permanecieron en él, como ha ocurrido en la mayor parte de los casos que hemos estudiado. En el Seminario que originó el libro de Basombrío participó también un tercer chileno, abogado defensor de los derechos humanos, que sin embargo no presentó su testimonio, por razones fáciles de entender: se trata de Gustavo Villalobos, Director de la Agencia Nacional de Inteligencia hasta marzo de 2010.

²⁵⁹ Lagos provenía inicialmente del PR, del que se había separado a comienzos de los años sesenta, para ingresar al PS. Nunca formó parte de las tendencias principales que disputaban el control del PS, ubicándose, junto a un reducido grupo de intelectuales en el sector denominado “los suizos”, precisamente por su neutralidad respecto de la lucha interna socialista.

la DC, similar a la que había llevado a Frei Montalva a la presidencia en 1964, para evitar el triunfo de Allende.

De tal manera que entre los años 1986 y 1989 se consolida el sistema de partidos sobre la base del ensanchamiento de una nueva derecha que se disputa la proyección de la herencia del régimen dictatorial, más una DC reforzada por su alianza con sectores del radicalismo y una izquierda renovada dividida en una versión social-demócrata –el PS- y otra de matices liberales y orientación pragmática, el PPD. Le sigue una exigua izquierda marxista tradicional, excluida hasta el 2010 de la representación parlamentaria. El sistema político emergente quedó dominado completamente por dos alianzas: la de los dos partidos de derecha y los cuatro que subsistieron en la Concertación (DC, PS, PPD y PR). Fuera de ellos sólo sobrevive como fuerza significativa el PC.²⁶⁰

La recomposición partidaria se realizó en el marco legal que se impuso al sistema político, que establece la estricta separación de los movimientos sociales con respecto a los partidos. Más allá de los factores de atomización social heredados de la represión y la desregulación económica, existen barreras institucionales para la intervención de organizaciones sociales en los partidos y viceversa.²⁶¹ A su vez tanto el sistema electoral como la configuración de los distritos electorales en 1989, fueron diseñados a la medida de las necesidades de la primera minoría (la derecha), para impedir las modificaciones de fondo a la Constitución. De tal modo que la continuidad principal con la matriz política anterior al 73 consiste entonces en la vigencia del sistema de representación multipartidario- –aunque obligados a actuar en bloques por el sistema electoral- y la subsistencia de la mayoría de los partidos democráticos existentes antes de 1973 (DC, PR, PS y PC). En la derecha, en cambio,

²⁶⁰ Recién veinte años después, en 2008, surge un nuevo referente político electoralmente significativo: el Partido Regionalista Independiente (PRI) conducido por el senador Adolfo Zaldívar, expulsado de la DC en 2007. Para las elecciones municipales de octubre de 2008 la alianza del PRI con otros sectores escindidos de la Concertación (Chile Primero) y de la Alianza por Chile (Senador Carlos Cantero) logró reunir más del 7% de la votación para concejales, situación que no se repitió en la elección parlamentaria de 2009, donde el sistema binominal privilegia fuertemente a los grandes bloques. En 2009, se producen tres defecciones más en el PS, todas “por la izquierda”, para establecer sendas candidaturas presidenciales. La de los “socialistas allendistas”, bajo la conducción del ex ministro Jorge Arrate –anteriormente dirigente de la fracción renovada y ministro de tres gobiernos concertacionistas-, quien fue nominado candidato presidencial de la coalición formada por comunistas, humanistas e Izquierda Cristiana. La del Movimiento Amplio Socialista, conducido por el senador por Concepción Alejandro Navarro, que resignó su candidatura. Finalmente la del diputado Marco Enríquez-Ominami, hijo biológico del dirigente del MIR Miguel Enríquez y adoptivo del senador y ex ministro socialista Carlos Ominami (ex militante del MIR), quien posteriormente también abandonó el partido. Esta última escisión es la que mas adhesión electoral obtuvo en la contienda presidencial de diciembre de 2009, llegando al 20% de los votos.

²⁶¹ En mayo de 2009 se discutió en el parlamento una norma que permitiría a dirigentes sociales postular a cargos legislativos, actualmente impedido por la Constitución. Fue rechazada por la oposición de derecha.

ambos partidos (RN, UDI) nacen a mediados de los años ochenta. A ellos se suma el ya mencionado PPD que, aunque nació con la finalidad “instrumental” de enfrentar el plebiscito, donde la izquierda no tenía expresión legal, se consolidó como parte del sistema político. Pero el sistema está globalmente desplazado hacia la derecha y sometido al binominalismo electoral, el cual, aunque con menor legitimidad, ha impedido hasta ahora el surgimiento de otros canales de constitución de actores y de representación de la sociedad civil.

De tal manera que, en términos políticos, el tipo de transición privilegió en primer término a la derecha, tanto en su versión pinochetista (UDI) como en aquella más amplia y diversa (RN). También lo hizo con las fuerzas que accedieron al poder político en las condiciones de continuidad que se negociaron en 1989, esto es la centro izquierda, comprometida a no rebasar ciertos límites relativos a la economía, el cambio constitucional, la protección a Pinochet y a los privilegios de los militares y la restricción en materia de juicios en materia de derechos humanos.

5.1.3 *Elites políticas: raíces sociales, culturales y generacionales comunes*

Una segunda consecuencia de la salida pactada al régimen militar, así como de la legitimación civil del arreglo constitucional ideado por Pinochet, son las características sociales y culturales de la nueva elite política, en formación desde mediados de los años ochenta. Se trata de una elite que vincula varios grupos entre sí: las cúpulas partidarias, el empresariado privado, profesionales directivos de la empresa privada, las instancias de asesoría empresarial en el campo legal, económico y comunicacional y, finalmente, las consultoras y *think tanks* de apoyo estratégico al Estado (ejecutivo y parlamento). Estos últimos normalmente están conformados por ex dirigentes y técnicos civiles del gobierno militar o de los propios gobiernos de la Concertación.²⁶²

Parte importante de dicha elite pertenece a grupos formados por la Iglesia Católica a través de sus colegios, universidades y grupos pastorales. La influen-

²⁶² Es interesante constatar semejanzas y diferencias entre la autorrepresentación de la elite acerca de su poder y la percepción de la población en general. Para los miembros de la elite quienes tienen más poder en Chile son los medios de comunicación, los ministerios del área económica, los grandes grupos económicos, el Banco Central y los ministerios del área política, en ese orden (PNUD, 2004: 195). Mientras tanto para la ciudadanía las instituciones con mayor poder son: el gobierno, los empresarios, los partidos políticos, los jueces y las fuerzas armadas, en ese orden (Id.: 197). Por su parte en un balance general del destino de los diferentes actores de la transición que vincula lo social y lo político, el periodista Rafael Otano indica: “La opinión mayoritaria acepta que los actores colectivos que más han ganado en este político negocio de la transición han sido la Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica, los empresarios, El Mercurio, los malls y también la Concertación de Partidos por la Democracia. Han perdido los sindicatos, el mundo del laicismo clásico, la izquierda tradicional, los cristianos progresistas, las organizaciones comunitarias” (Otanó, 2006: 10-11).

cia de la Iglesia se extiende a una buena parte de la izquierda “renovada” actual, proveniente de la DC, hoy en el PS y el PPD. Se trata de una elite predominantemente metropolitana, que en su mayoría vive en las comunas más ricas de Santiago de Chile.²⁶³ La pertenencia política tiene, también un componente de redes sociales, si concordamos con Larissa Lomnitz, quien señala que tras los partidos políticos chilenos subyacen “grupos de amigos”, es decir redes de pertenencia cultural, social y familiar, muy fuertes (Lomnitz, 2002).²⁶⁴

Es interesante anotar la dinámica de relevamiento generacional que se ha producido en la elite política. Inicialmente la Concertación por la Democracia estructuró sus liderazgos sobre la base de las figuras tradicionales que ya habían ocupado cargos políticos y/o estatales en el período anterior al golpe militar. Sin embargo, en ambos bloques políticos, la principal renovación de cuadros dirigentes superiores provino de la “generación del 68”, cuya importancia fue creciente desde mediados de los años ochenta. Con ello nos referimos a aquellos grupos de la elite, especialmente los de origen católico, que emergieron a la política desde el movimiento estudiantil universitario de fines de los sesenta y que han dominado la dirigencia de los diversos partidos y los cuadros superiores del Estado durante más de dos décadas.

Dentro de esa generación, los que se ubicaron a la izquierda en los años setenta, en el pasado no lograron estructurar partidos políticos estables, ni aglutinar en torno suyo a otros sectores, pues siempre predominó en ellos el fraccionalismo, la sobre-ideologización y la orientación vanguardista. Fue el caso del MAPU, escindido de la DC en 1969, el cual se dividió por primera vez en 1971, para dar lugar a la IC, junto a una nueva camada de escindidos de la DC (Moyano, 2009). Luego volvería a dividirse en 1973 y, más tarde, en numerosas ocasiones hasta desaparecer a fines de los ochenta. La IC tampoco logró estructurar una fuerza política nacional, manteniéndose hasta hoy en los márgenes del sistema político y electoral. Sin embargo, en la coyuntura del inicio de la transición, los principales dirigentes y parte de la militancia de estos pequeños partidos ingresan mayoritariamente al PS y al PPD. Su alto capital cultural y educativo, el peso de sus redes sociales, económicas, familiares e incluso internacionales y su decidida reconversión ideológica hacia posiciones de centro, les han dado un innegable

²⁶³ El fenómeno puede tener matices en sectores específicos, pero no rompe la pauta general de elitismo. En un análisis del universo de mujeres líderes políticas, empresariales y sociales, se constata el origen ciudadano, metropolitano y de las comunas de mayores ingresos de dicho liderazgo. Un 64,1% de las mujeres líderes habían nacido en comunas de muy alto desarrollo humano, según la medición del PNUD. Las excepciones correspondían al liderazgo sindical y a las concejales (Hardy, 2005: 122).

²⁶⁴ Un estudio sobre diversas “matrices de identidad” de los líderes de izquierda, relacionadas con su origen y trayectoria social, así como sus modificaciones durante los años ochenta y noventa, en Hite (1996).

papel de conducción en gran parte de la acción política de los 90 (Moyano, 2009; Tironi, 2009).²⁶⁵

En el caso del bloque de derecha, el fenómeno es mucho más acentuado. La principal diferencia estriba en el surgimiento de la UDI, un partido político completamente nuevo, que llegó a ser la principal fuerza política del país luego de las elecciones parlamentarias del año 2000. Su elite dirigente es hasta hoy el grupo gremialista católico, que surgió a fines de los sesenta para luchar contra la reforma en la Universidad Católica, enfrentando a los cristianos de izquierda. Luego nutrió los cuadros técnicos y políticos del gobierno militar. Se constituyó como partido cuando Jaime Guzmán, su principal ideólogo y dirigente, fue expulsado de RN, un intento de unidad de la derecha a fines de los años ochenta. Formalmente el grupo existió desde 1983, pero se constituyó como partido en 1988, luego de la referida ruptura con RN, bajo el alero de la Ley de Partidos Políticos promulgada por Pinochet en marzo de 1987 (Joignant y Navia, 2002: 3 – 4).

Los conductores de la UDI son un reducido grupo de varones provenientes de familias tradicionales, algunos ligados al Opus Dei y otros movimientos católicos conservadores, vinculados entre sí por lazos familiares y/o de amistad, que hicieron su carrera política en los gabinetes de Pinochet, los municipios y los organismos sectoriales de control social y político. Comparten un rasgo característico de la generación, que es la alta ideologización y sentido de misión. A pesar de ello la UDI ha controlado toda forma de fraccionalismo y disidencia: la toma de decisiones y la selección de liderazgos formales no se realizan a través de elecciones, sino por consenso al interior de su reducido núcleo fundador, no existiendo ni permitiendo tendencias internas.²⁶⁶

La UDI proyectó la inserción política y social que le brindó el ejercicio del poder durante el régimen militar en trabajo de base local en distritos populares,

²⁶⁵ En la jerga periodística se habla de la hegemonía que habría ostentado al interior del bloque gobernante hasta el año 2006, la alianza “MAPU-Martínez”, que hace referencia tanto a los antiguos *rebeldes* de la DC que conformaron el MAPU, como a Gutenberg Martínez, considerado el principal operador político de la fracción “alwinista” de la DC, perteneciente a la misma generación política. Martínez fue diputado y está casado con Soledad Alvear, senadora por Santiago, precandidata presidencial y presidenta de la DC hasta noviembre de 2008. El escritor y periodista Rafael Otano caracteriza a los primeros de la siguiente manera: “Era gente de una misma generación que nunca habían dejado creerse parteros de la historia. Les tocó su primera oportunidad durante la omnipotencia de los 20 a los 30 años, en tiempos de la Unidad Popular. Aprovecharon algunos su segunda oportunidad en exilios becados de clase A. Llegaban ahora a este tercer toque de la fortuna. No se lo podían casi creer, aunque, desde luego, tenían la saludable conciencia de que se lo merecían” (Otano, 2006: 63).

²⁶⁶ Durante 2008 se aprecian signos de cambio en este partido, pues por vez primera se celebran elecciones competitivas por el cargo de presidente. La competencia se verificó entre un miembro del núcleo fundador –el senador Juan Antonio Coloma– y un diputado de una generación bastante más joven, José Antonio Kast, emparentado, sin embargo, con otro histórico de la UDI, el economista fallecido Miguel Kast, director de ODEPLAN durante el régimen militar.

logrando importantes márgenes de apoyo electoral, potenciado por las normas electorales y la unidad interna. Junto al poder político que obtuvo con Pinochet, la UDI ha disfrutado de un incontrarrestable apoyo del gran empresariado, el cual, en su mayoría fue directamente beneficiado por la política económica del gobierno militar y lo apoyó durante todo el período. Los tecnócratas a cargo de dicha política terminaron por ocupar posteriormente cargos ejecutivos en las grandes empresas o por comprar las empresas privatizadas del Estado. En el campo ideológico el grupo es apoyado por las fracciones más conservadoras de la Iglesia Católica, que fueron favorecidas por el largo papado de Juan Pablo II; por las dos grandes cadenas que monopolizan la producción de diarios (El Mercurio y COPESA); por una de las cadenas nacionales de televisión (Megavisión) y una influyente representación en los directorios del único canal público (Televisión Nacional) y el de la Universidad Católica. También este sector ha ido expandiendo su influencia en el campo educacional a través de las universidades privadas ligadas a grupos empresariales y/o confesionales conservadores, beneficiarias a su vez de diversos estímulos y franquicias financieras del sector público y privado (Arriagada 2003; Monckeberg, 2007).

En el otro partido de derecha, RN, coexisten diversos estamentos provenientes de la derecha tradicional, así como una generación surgida a la acción política en los setenta, que sin embargo no conforma tendencia interna.²⁶⁷ Durante los años noventa la UDI influyó fuertemente a una fracción importante de la representación parlamentaria de su socio electoral, RN, acrecentando así su poder.²⁶⁸

En posiciones más marginales respecto del núcleo de la elite política, se ubican los sectores no católicos, como masones, radicales y socialistas históricos. En sus orígenes tienen un fuerte componente de clases medias urbanas educadas en las instituciones laicas tradicionales, como la Universidad de Chile, el Instituto Nacional y otros liceos públicos. El policlasismo de sus formaciones, el debilitamiento de su base social organizada -obreros, campesinos y empleados-, unido a la permanencia en ellos de valores históricos de la cultura política chilena, los ha hecho perder influencia en los actuales grupos dirigentes, a pesar de que no desaparecen del todo

²⁶⁷ El candidato presidencial de la derecha en 2005, electo presidente en 2009 -el multimillonario Sebastián Piñera- pertenece a esa generación. Proveniente de una familia demócratacristiana, representa, la fracción más "liberal" o próxima al centro, de ese sector. A comienzos de los noventa, formó parte de un núcleo generacional -conocido como la "patrulla juvenil"- junto a los actuales senadores de RN Andrés Allamand y Alberto Espina y a la senadora Evelyn Matthei, hija del general de aviación y miembro de la Junta Militar Fernando Matthei. Luego de que se revelara que ésta participó de un espionaje telefónico a Sebastián Piñera con apoyo de funcionarios de la inteligencia militar, Matthei se convirtió en militante de la UDI.

²⁶⁸ La correlación de fuerzas se ha ido modificando a favor de RN, después de la derrota electoral del candidato de la UDI, Joaquín Lavín en 1999 y 2005. Para la elección de 2009 el empresario Sebastián Piñera, ex senador y ex presidente de RN, fue nominado como candidato único de la Alianza por Chile, obteniendo el triunfo. La alianza, a su vez, fue renombrada como Coalición por el Cambio, por la inclusión de sectores descolgados de la Concertación.

de la escena política. Estos sectores también tuvieron su propia generación del 68, hegemonizada por el MIR y los grupos radicalizados del PS, pero éstos prácticamente han desaparecido en términos políticos, en gran medida por la represión militar que tuvo en ellos el mayor número de víctimas.

Con la asunción de Michelle Bachelet al gobierno, en 2006, se produce un recambio interno parcial en la elite gobernante. Se fortalece el sector socialista histórico, liderado por el senador Camilo Escalona, que había tenido poca presencia en los gabinetes anteriores. También ingresan al gobierno diversos profesionales provenientes del MIR y actualmente militando en el PS. Pero no ocupan completamente el cuadro superior del gobierno, pues otro grupo que se fortalece en este último período son los tecnócratas ligados al *think tank* Expansiva, mayoritariamente formado por profesionales post graduados en Estados Unidos, unidos por un planteamiento denominado como “liberal” y con un énfasis en el desarrollo de políticas públicas con un fuerte componente técnico. Todos estos grupos tienen en común una menor influencia de la Iglesia Católica en su formación y menores vínculos con la elite social tradicional del país.²⁶⁹

En el comienzo de la transición, la nueva elite que ingresaba al poder político carecía de vínculos con el gran empresariado y enfrentaba de parte de él una importante oposición y desconfianza, alineado ideológicamente como estaba con el gobierno militar. Sin embargo, con el correr de los años, se fueron estableciendo relaciones de negociación política, obligadas por el marco institucional de la transición. Con la asunción del gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1995-2000), se comenzó a evidenciar la intensificación de vínculos de carácter político, económico y social. Diversos sectores concurren a esta vinculación: las antiguas “ovejas negras” izquierdistas, pertenecientes a las familias tradicionales, vinculadas ahora a grupos económicos y que regresaron a conducir sus empresas; los hombres de negocios concertacionistas favorecidos por el crecimiento económico de los 90 y por contratos con el Estado en áreas como vivienda e infraestructura; funcionarios de los primeros gobiernos concertacionistas reclutados luego por los directorios de empresas privadas como parte de su gestión política y comunicacional; ex funcionarios que capitalizaron políticamente en el gobierno y se han privatizado como *lobbyistas* y consultores, que hacen el puente entre las grandes empresas y los actores políticos de la Concertación, entre otros.²⁷⁰

²⁶⁹ Ver algunos elementos del debate sobre el significado de este recambio en Rojas (2008: 127).

²⁷⁰ La elección de Rafael Guilisasti, vicepresidente de la Viña Concha y Toro como presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, en 2009, puede considerarse como una consolidación de esta tendencia a la unificación de componentes de la elite que estaban muy apartados. Guilisasti representa a la vez un recambio generacional y político: proviene de la generación del 68 y de la elite concertacionista -específicamente de los ex MAPU educados en el exclusivo colegio Saint George- y no de los grupos conservadores tradicionales que normalmente han dirigido al empresariado. <http://www.capital.cl/reportajes-y-entrevistas/rafael-guilisasti-se-agot-la-voluntad-pol-tica-para-sacar-2.html> (consultado el 12 de abril de 2009).

Dicha vinculación también se proyecta en el plano ideológico, como es el caso de la Fundación Paz Ciudadana, fundada y presidida por Agustín Edwards propietario del conservador e influyente diario “El Mercurio”, que cuenta en su directorio con destacados líderes concertacionistas (Ramos y Guzmán, 2000).²⁷¹ Lo propio ha comenzado a ocurrir con diversas universidades privadas controladas por grupos económicos de orientación conservadora, que han integrado igualmente a ciertas figuras políticas de la Concertación en sus directorios y profesorado (Monckeberg, 2007).

Mientras se consolidan lazos entre la nueva y vieja elite, otros sectores que nutrían los cuadros políticos y ejercían influencia política de diverso tipo han visto reducido su espacio de acción. Es el caso de los intelectuales, sobre todo ligados a las universidades públicas, los centros académicos independientes, las ONG y la prensa independiente. La falta de espacio institucional y el predominio de una lógica de competencia económica de mercado, han reducido sus capacidades de elaboración, propuesta y visibilidad. Lo mismo ha ocurrido con su influencia y contacto con las experiencias y organizaciones laborales y de base social. Las políticas privatizadoras o las exigencias de auto-financiación de sus servicios vía mercado, el término de la cooperación internacional o su funcionalización hacia los requerimientos de ejecución de la política pública, han profundizado este debilitamiento (Delamaza, 2009).

A diferencia de antaño, los partidos políticos ya no forman parte significativa de la vida social y cultural de la población, predominando sólo su función de reclutamiento de personal político y de organización de campañas electorales. Los vínculos de los grupos económicos con los aparatos culturales como las universidades y medios de comunicación, se extienden, mientras las universidades estatales decaen por efecto del auto-financiamiento. En este sentido, los vínculos entre la elite, los partidos de los que forman parte y la ciudadanía, se encuentran lejos de sustentar la intensa y amplia movilización y deliberación pública que caracterizó la vida social chilena en el pasado.

²⁷¹ Algunos pocos y destacados nombres concertacionistas se repiten en los directorios de grandes empresas y fundaciones, las columnas y entrevistas en los diarios nacionales, los cargos ministeriales y la asesoría empresarial y política. Se trata de profesionales de alta calificación, adscritos también a la fracción liberal de la Concertación. Entre ellos Eugenio Tironi, Enrique Correa (ex MAPU y funcionarios del gobierno de Aylwin); René Cortázar y José Pablo Arellano (DC, ministros y altos cargos en los gobiernos de Frei, Lagos y Bachelet, junto a períodos en la empresa privada) y los empresarios Edmundo Pérez Yoma (DC, también proveniente del Colegio Saint George) y Oscar Guillermo Garretón (ex Secretario General del MAPU).

5.2 Condiciones favorables para los tecnócratas democráticos²⁷²

Las consideraciones anteriores reforzaron la presencia e influencia política de un estamento técnicamente especializado dentro de la política, los llamados *technopols* (Domínguez, 1997) o, más ampliamente “elites tecnopolíticas” (Cortés, 2000). Por cierto la *tecnocratización* de la gestión política, particularmente en la rama ejecutiva, no es exclusiva del caso chileno, pero la interpretación de éste no estaría completa si no introducimos ese componente, favorecido por las condiciones que hemos descrito. Nuestro análisis indica que en la transición chilena se verificó un conjunto amplio de factores a favor del surgimiento y consolidación de lo que podemos llamar *tecnócratas democráticos*, parafraseando el concepto de “democracias tecnocráticas” (Centeno y Silva, 1998: 11). Estos son una variante de aquellos estudiados previamente por esos autores, que los definen como priorizando ciertos temas “transversales” y compartiendo ciertos rasgos comunes, en los siguientes términos “(the) economic growth over social development, an acceptance of the need for political order, and a reluctance to challenge the social hierarchy ... training in economics and/or engineering, extended visits to Europe and the United States, a fluency in international discourses” (*ibíd.*: 3).

Diversos factores inciden en el predominio cada vez más amplio de este sector sobre la actividad política, especialmente a través de puestos de relevancia en el ejecutivo y en los instrumentos de influencia sobre diseño de políticas públicas: generación de conocimiento especializado, comunicación pública, *lobby* político y organismos internacionales. Entre esos factores puede mencionarse el fuerte presidencialismo, que disminuye el peso del parlamento como instancia política representativa, presidencialismo relativamente *blindado* frente a las manifestaciones de la voluntad popular. También es relevante la cohabitación forzada -y aceptada- con el neoliberalismo vigente aún en diversos aspectos de la institucionalidad, ideología con mucho peso en los medios de comunicación y también en las políticas de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional. También la estrategia exitosa de contención de demandas sociales durante la transición, quitó presión social y política a la burocracia.

En el caso chileno también influyó el que la coalición gobernante contara con personas que tenían experiencia de gestión estatal anterior -con Frei Montalva y con Allende- y la fuerte autocrítica a la politización excesiva de la gestión en el pasado. Finalmente está el hecho objetivo de la existencia de un sector altamente calificado en la dirigencia del centro y la izquierda chilenas, sector que pudo reproducir y

²⁷² Un texto pionero de las llamadas “politics of expertise” comienza su argumento con un chiste que resulta adecuado citar aquí: “Monsieur Pompidou is reported to have quipped, when he was prime minister of France, that there were three ways for a politician to ruin his career: chasing women, gambling, and trusting experts. The first, he said, was the more pleasant and the second the quickest, but trusting experts was the surest” (Benveniste, 1973: 3).

ampliar su capital cultural durante el régimen militar, principalmente en el exilio. Este sector pertenecía mayoritariamente a grupos sociales privilegiados con los cuales mantenía o recuperó lazos al momento de la transición.²⁷³

En otros términos, se conjugaron factores del proceso político, con aspectos de constitución de la elite, que produjeron una combinación de gran estabilidad entre predominio político de una coalición mayoritaria y peso creciente de la tecnocracia (dentro y fuera de la Concertación). Parte de esas figuras ha sido descrita como *technopols*. Los *technopols* son figuras políticas pero cuya legitimidad principal proviene de su saber técnico y su capital cultural. Estos se forman en el tránsito entre el sector privado y la gestión pública, tal como planteaba Antonio Cortés. De acuerdo a este autor, en Chile se está reproduciendo un fenómeno que ya se observaba en Estados Unidos

“las elites tecnopolíticas adscritas al progresismo como las adscritas a las derechas se han formado (y se están formando) cual más cual menos, por medio de la mecánica similar a lo que los estadounidenses llaman el ‘*revolving door*’ (puerta giratoria) (...) En Chile no existe legalmente el *lobby* pero sí el aprovechamiento de los contactos a través de fórmulas alternativas: consultoras, centros de estudios, asesorías personales, etc. La técnica del ‘*revolving door*’ no sólo ha sido utilizada por ex parlamentarios sino también por ex funcionarios jerárquicos del régimen autoritario, incluidos miembros de las fuerzas armadas y de los dos anteriores gobiernos de la Concertación” (Cortés, 2000: 105).

Ya en su estudio de 1997, Jorge Domínguez había apuntado la emergencia de un fenómeno extendido en varios países de América Latina durante la transición política, aquél de los *technopols*. Mientras los tecnócratas, se caracterizaban por ser individuos altamente especializados que, sobre esas bases, realizaban funciones públicas, los *technopols*, una variante de la tecnocracia, tenían algunas otras características específicas.

“*technopols* are political leaders (1) at or near the top of their country’s government and political life (including opposition political parties) who (2) go beyond their specialized expertise to draw on various different streams of knowledge and who (3) vigorously participate in the nation’s political life (4) for the purpose of affecting politics well beyond the economic realm and who may, at times, be associated with an effort to ‘remake’ their country’s politics, economics, and society” (Domínguez, 1997: 7).

²⁷³ Ver el análisis de algunos de estos factores en el momento inicial de la transición en Silva (1991). Una visión histórica del papel político de la tecnocracia en Silva (2006).

La importancia de este nuevo tipo de actores es que buscan no sólo una política racional que sea “technically correct but also politically enduring. Rationality thus defined can be achieved through politics” (*ibid.*: 7). Dicha caracterización le cabe en Chile tanto a los “Chicago Boys”, que rediseñaron la economía chilena durante el régimen militar, como a los que Patricio Silva denominó como los “monjes de CIEPLAN” que han conducido gran parte de la gestión económica, política y social durante la democracia (Silva, 1991).²⁷⁴

En las condiciones de la transición chilena se reforzaron mutuamente las características elitistas del proceso y las restricciones de la política representativa, con el desarrollo del circuito interinstitucional del poder. De tal manera que éste se convirtió en un elemento funcional al sistema político y de toma de decisiones.

“La sistematicidad y la organicidad del circuito extrainstitucional de poder son realizadas en lo medular por la acción de agentes de la tecnopolítica, particularmente importantes en los centros de poder de las instancias formales e institucionales, pero existentes y gravitantes también en los cuerpos privados de poder” (Cortés, 2000: 195).

Durante el periodo se consolida la existencia de una *tecnopolítica* con agentes dotados de alta calificación que ocupan diferentes cargos en la administración y dirección de las políticas públicas. Junto a ella se ubica un sector que intercambia posiciones, no con la sociedad civil de la cual proviene, sino con la alta burocracia empresarial, fenómeno que se acrecienta a medida que las estrategias empresariales internalizan la gestión política como parte de su accionar y requieren de vínculos con el Estado.

Al mismo tiempo la coexistencia entre este grupo *tecnopolítico* y la política representativa está basada en ciertas condiciones que han ido cambiando. En un primer momento, según Verónica Montecinos, el grupo chileno de *technopols* habría sido capaz de “eclipsar a los políticos tradicionales, que no parecían preparados para enfrentar los desafíos de una nueva era” (Montecinos, 2001: 188). Luego el fenómeno evoluciona: se reproducen formas de clientelismo al interior de los diseños “técnicos” de los programas sociales (Durstun, 2005) y mejora la coordinación entre ejecutivo y parlamento. En la medida que los intereses respectivos comienzan a diverger, especialmente a partir de 2003, se plantean nuevas tensiones entre ambas dimensiones de la política, las que se ha agudizado bajo la administración Bachelet.²⁷⁵

²⁷⁴ De la lista de 23 funcionarios (todos varones) de los equipos económicos del gobierno de Aylwin mencionados por Silva (1991: 407), al menos 16 de ellos cumplieron luego otras funciones en el ejecutivo, 2 fueron al parlamento y 5 emigraron a la academia o el sector privado. De los 9 provenientes de CIEPLAN, 4 han sido luego ministros, 3 directivos máximos de servicios o empresas públicas y 2 permanecieron en la academia y la consultoría.

²⁷⁵ Un buen ejemplo lo proporcionó el ex ministro de Hacienda del gobierno de Lagos, Nicolás

En cualquier caso, tal como lo planteó Silva al inicio de la transición, es esencial entender que “Chilean technocrats continue working *inside* political parties (Silva, 1991: 407). Y que, al mismo tiempo, esos partidos ya no cumplen la función ni tienen la relevancia que tuvieron en el pasado.”²⁷⁶

5.3 Un análisis empírico de las trayectorias hacia y desde el Estado central

Como una manera de fundamentar empíricamente algunas de las afirmaciones que hemos hecho en este capítulo, examinaremos ahora la trayectoria de un conjunto de funcionarios públicos que asumieron cargos durante el período de transición a la democracia, en las áreas política y social, que son el dominio donde hemos centrado nuestro análisis. Se cubrió la totalidad de los cargos seleccionados para todo el período 1990 – 2006, es decir los tres primeros gobiernos de la Concertación.²⁷⁷

5.3.1 Perfil de una muestra de cargos gubernamentales

Dentro del área política se cubrió los tres ministerios relevantes: Interior, que es responsable por la seguridad pública y el orden interno, así como de la política de descentralización; Secretaría de la Presidencia, que coordina al ejecutivo con el parlamento, conduce los procesos de modernización del Estado y la política de medio ambiente y la Secretaría General de Gobierno. Este último cumple las funciones de vocería gubernamental, coordina la política deportiva (por medio de Chiledeportes) y tiene a su cargo desde el año 2000 las políticas de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la División de Organizaciones Sociales (DOS).²⁷⁸ En el área social se seleccionó a MIDEPLAN. Este Ministerio, creado en 1990 (a partir de ODEPLAN), reunió a las agencias de política social contra la pobreza y focalizadas en sectores sociales específicos que se agregaron a la agenda pública.²⁷⁹

Eyzaguirre, cuando en el año 2002 afirmó que “los políticos son atroces”. La separación entre políticos y technopols está supuesta en esta afirmación, de tal manera que la condición de ministro y militante de un partido (PPD) de Eyzaguirre no lo convierte a sus propios ojos en un político. <http://centroschilenos.blogia.com/2006/040901-eyzaguirre-asume-perfil-politico-con-miras-a-las-presidenciales-de-2009.php> (consultado el 10 de agosto de 2009).

²⁷⁶ En los hechos se cumplió la previsión planteada por Silva, quien señaló: “I do not expect a restoration of their old pivotal position in the Chilean political system. They can perhaps find a redoubt in the Parliament, but not in leading positions at ministerial levels, as was the case before September 1973” (Silva, 1991: 407).

²⁷⁷ La construcción de la base de datos se realizó en el marco del proyecto FONDECYT N° 1060087, que contó con el sociólogo Carlos Ochsenius como coinvestigador.

²⁷⁸ La extraña composición de este ministerio se explica por su origen en el gobierno militar, como un ministerio de propaganda y movilización política del régimen.

²⁷⁹ Se trata de: FOSIS, CONADI, SENAMA, FONADIS, INJUV, SERNAM –que luego adquirió

Para cada uno de los ministerios se clasificó los cargos según su nivel de responsabilidad. El primer nivel es de Responsabilidad Superior de Gestión Política e incluye las posiciones de ministro/a, subsecretario/a, jefe/a de división y de servicio. El segundo nivel de responsabilidad corresponde a Gestión Técnica y de Apoyo e incluye: jefe/a de gabinete y jefe/a de unidades técnicas de apoyo (estudio, planificación, desarrollo institucional y relaciones públicas).

Se registró la totalidad de personas que ocuparon las posiciones mencionadas durante los tres primeros gobiernos de la Concertación, es decir entre marzo de 1990 y marzo de 2006. En suma, la base total comprende 267 cargos, los que fueron ocupados por 219 personas, ya que varias han ocupado más de un cargo considerado en la base durante el período.²⁸⁰ La distribución por nivel de responsabilidad y tipo de agencia donde se ejerció el cargo, se reseña en la Tabla N° 18.

Tabla N° 18
Cargos según nivel de Gestión y Tipo de Agencia

	Nivel de Responsabilidad		
Tipo de Agencia	Gestión Política Superior	Gestión Técnica y de Apoyo	Total
Políticas	74	114	188
Sociales	42	37	79
Total	117	150	267

Del total de 267 funcionarios identificados, la mitad corresponde al período de Ricardo Lagos, lo que está indicando un nivel de rotación de personal mucho más alto que en los períodos anteriores. La base de datos utiliza información oficial abierta y la que pudo obtenerse directamente de los involucrados.

Un primer rasgo relevante del perfil de esta muestra es el de género. En total 216 cargos fueron ocupados por hombres, mientras que sólo 51 los fueron por mujeres. El porcentaje de mujeres es aún más bajo en los cargos de mayor responsabilidad. Mientras en el nivel técnico llegan al 21%, en la Gestión Política Superior alcanzan apenas el 16%. Agreguemos a ello el hecho de que del total de mujeres, el 75%

estatuto de Ministerio- y AGCI, que luego fue transferida a la Cancillería. Sobre estas agencias, ver (Delamaza, 2005: 73 – 79).

²⁸⁰ 29 personas ocuparon dos cargos cada una, otras 20 lo hicieron en tres cargos considerados en la base, mientras que una (Rodrigo Egaña, actualmente en el ministerio Secretaría de la Presidencia y Coordinador Especial de Asuntos Indígenas hasta agosto de 2009) ocupó cinco cargos diferentes durante el período considerado.

ingresó a la administración recién durante el gobierno de Ricardo Lagos, es decir con posterioridad al 2000.²⁸¹

Todas las personas consideradas son profesionales universitarios, muchos con estudios de postgrado. Las profesiones más recurrentes son: abogado (81) seguido por profesionales de la Administración y la Economía (43), los trabajadores sociales (35), los ingenieros (30) los educadores (25), los profesionales de las ciencias sociales y políticas (22) y los periodistas (10). En el caso de las mujeres, estas se concentran en un 53% en dos profesiones: Trabajo Social (17) donde casi alcanzan paridad con sus colegas varones y abogacía (10).²⁸²

Los abogados dominan en ambos niveles de gestión de modo similar (30% en promedio). La Gestión Política Superior está constituida en un 73% por cuatro profesiones: abogados, economistas y administradores, trabajadores sociales e ingenieros, los tres últimos presentes en similar proporción. En el caso de la Gestión Técnica y de Apoyo, las mismas profesiones alcanzan al 70% del total, indicando una pauta similar en ambos estamentos.

Se puede apreciar como tendencia general que el patrón de reclutamiento de los gobiernos de la Concertación privilegia la trayectoria política en los niveles superiores, mientras que en la Gestión Técnica y de Apoyo importa más el expertizaje temático formalizado a través de estudios superiores y participación en agencias sectoriales gubernamentales y no gubernamentales. Ello discrimina a favor de los personeros de mayor edad en los cargos disponibles del gobierno central. Se identificaron tres grupos de edad o “generaciones”: la generación *pre 73*, formada por personas que tuvieron figuración políticas con anterioridad al golpe militar; la generación *de los 80* formada por personas que tenían menos de 25 años al momento del golpe militar y la de *recambio* con personas cuya experiencia en el Estado se realiza con posterioridad a 1990 y que nacieron después de 1962. El 56% de la muestra se concentra en la segunda de ellas. Como una referencia le hemos denominado *generación de los 80* a este grupo, por cuanto normalmente coinciden en el hecho que comenzaron a desarrollar una trayectoria política relevante durante esa década o, en general después del golpe militar.

²⁸¹ Durante el período de Aylwin, sólo una mujer –Soledad Alvear– ocupó una cartera ministerial, la del Servicio Nacional de la Mujer, a la que se dio rango ministerial precisamente para incorporar una mujer al gabinete. Con Frei se incrementó a tres y con Lagos se llegó a cinco ministras en el gabinete inicial. Soledad Alvear fue ministra de los tres gobiernos. Esa situación cambió significativamente en el gobierno de Michelle Bachelet, quien impuso inicialmente una política de paridad de género en el nivel superior de la administración, incluyendo el nivel de las subsecretarías, lo que involucró un incremento sustancial del número de mujeres en cargos públicos. En términos comparativos la presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo pasó de 6,8% en el período de Aylwin a 23,3% en el de Lagos (considerando Ministras, Subsecretarias, Jefas de Servicio, Secretarías Regionales Ministeriales, Intendentas y Gobernadoras) (Hardy, 2005:59).

²⁸² El universo de mujeres incorporadas al Poder Ejecutivo corresponde en un 100% a profesionales y con ingresos que las ubican en el quintil más rico del país (Hardy, 2005: 112 – 118).

La generación *pre 73* ocupa el 19% de los cargos, con mucha mayor concentración en la Gestión Política Superior (29%). La generación de *recambio* ocupa sólo el 14% de las posiciones, repartidas por igual entre ambos niveles de gestión. En los tres gobiernos predomina la generación *de los 80*, que va incrementando levemente su proporción. En los dos primeros gobiernos el peso de los *pre 73* supera el 25%, mientras que con Lagos cae hasta el 11%. Las personas más jóvenes que ingresan a cargos de gobierno, que podría constituirse en parte de una generación de *recambio*, lo hacen casi en su totalidad durante el gobierno de Ricardo Lagos, alcanzando a un 22% de los cargos.

El nombramiento de funcionarios superiores responde a criterios de equilibrio político dentro de la coalición, oscilando la DC en torno a la mitad de los cargos, y el bloque de centro izquierda (PPD, PS y PRSD) en la misma proporción. En la muestra que hemos construido la DC ocupa el 38 % de los cargos, el bloque de centro izquierda 45 %, mientras los no militantes el 16%. En la generación *pre 73* tiende a ser más fuerte la DC, lo mismo que en la generación de *recambio*. Sin embargo en la *generación del 80* encontramos más personas del bloque de centro izquierda.

Tabla N° 19
Cargos según Generación y Afiliación Política

Afiliación Política	Generación				
	Pre 73	De los 80	De recambio	S/informac.	Total
DC	23	55	18	11	107
PPD	9	33	6	4	52
PS	11	37	6	1	55
PRSD	0	1	1	1	3
PL	1	0	0	0	1
Sin Militancia	4	11	3	0	18
s/informac.	3	12	3	13	31
Total	51	149	37	30	267

Los equilibrios entre las distintas fuerzas políticas internas de la Concertación son tales, que no comprometen el tipo de cargos a los que acceden sus militantes. Estos lo hacen indistintamente a responsabilidades de dirección política como a los de gestión técnica y apoyo. Algo similar ocurre con los independientes, ya que normalmente estos tienen el apoyo de alguno de los bloques o se lo considera cer-

cano a ellos. Son muy escasos los cargos ocupados por personas completamente desvinculados de los bloques o partidos, particularmente en el caso de los cargos superiores.

5.3.2 Vinculación a la sociedad civil e ingreso al gobierno

Interesa revisar la incidencia que ha tenido el reclutamiento de cuadros de líderes de la sociedad civil en la composición de los gobiernos del período posterior a 1990. Para ello se ha tomado un concepto operativo de sociedad civil, que alude a aquellas organizaciones gestadas a partir de la década de los años 70 y 80, con el fin de defender y promover derechos suprimidos o recortados por el régimen militar, así como propender al retorno del sistema político democrático. Bajo esta perspectiva -y sin considerar agrupaciones de base popular -pues de hecho no tuvieron acceso a las posiciones en el gobierno central- algunos de los segmentos que se destacaron en la movilización social en torno a estas orientaciones fueron: prensa de oposición, ONG de desarrollo, iglesias y movimiento de derechos humanos, movimiento de mujeres, movimiento estudiantil-universitario, colegios y gremios profesionales y centros de asesoría sindical.

Al respecto, la información recogida señala que 128 de los cargos considerados fueron ocupados por personas que sabemos habían tenido alguna vinculación con este tipo de organizaciones de la sociedad civil. Ello confirma que la experiencia política y técnica de los personeros gubernamentales concertacionistas proviene en una importante medida de esta fuente. La dificultad de obtener datos respecto de esta adscripción previa en el conjunto de la muestra nos impide realizar comparaciones sistemáticas entre los dos grupos, por lo que deberemos limitar nuestro análisis a los que manifiestan vinculación previa.²⁸³

Al desagregar internamente el grupo proveniente de la SC se revela la importancia relativa de cada uno de los segmentos definidos, como se aprecia en la siguiente tabla.

²⁸³ La dificultad de obtener información es doble: conocer el paradero actual de las personas que ya no están en el gobierno y contar con su *currículo vitae* en el caso de encontrarlas. Sólo sabemos que 128 casos tuvieron vinculación y otras 49 no la tuvieron. De otros 90 cargos no contamos con información suficiente respecto de este tema. Si se mantuviese la misma proporción que en los casos conocidos, tendríamos que los casos provenientes de la SC debiera llegar al 72%.

Tabla N° 20
Cargos provenientes de la OSC
según organización de proveniencia²⁸⁴

Participación previa en la SC	Total	Porcentaje
Centro de Estudios	11	8,5
ONG	39	30,5
Gremios Estudiantiles	31	24,2
Iglesia	24	18,8
Prensa de Oposición	5	3,9
Organismos Internacionales ²⁸⁴	13	10,2
Asesoría Sindical	5	3,9
Total	128	100

En los personeros gubernamentales que presentan vinculaciones previas con los segmentos de la sociedad civil identificados, resulta irrelevante el perfil y jerarquía del cargo al cual ingresan. A la vuelta de los 90, ocupan la misma cantidad de cargos en la dirección política como en la gestión técnica, y en las diversas agencias de gobierno. Ello parece avalar la consideración que la esfera civil, aunque no completamente independiente de la sociedad política y del sistema de partidos en reconstrucción en aquella época, representó el espacio de reproducción de parte importante de la actual elite política concertacionista.

En los dos bloques políticos que conformaron la Concertación durante el periodo estudiado, los funcionarios que tenían vínculos previos con la sociedad civil son una importante proporción. Pero esta proporción es bastante mayor en el bloque de centro-izquierda que en la DC, como se evidencia en la Tabla N° 21. Creemos que este hecho se debe a dos factores: la mayor capacidad de reproducción interna de la DC y al hecho que los partidos más perseguidos durante el período dictatorial se refugiaron y contribuyeron a formar entidades civiles donde ejercer su vocación socio-política y profesional, mientras la DC conservó en mayor medida sus instancias tradicionales de organización política, al menos a nivel cupular.

²⁸⁴ Se han incluido los organismos internacionales, pues varios de ellos corresponden a agencias no gubernamentales y en ninguno de los casos las personas estaban allí a nombre del gobierno, sino apoyados por instancias de cooperación internacional o por sus propias trayectorias.

Tabla N° 21
**Cargos según Participación en OSC
y Afiliación Política**

	Participación en sociedad civil	
Afiliacion Politica	Total	Porcentaje
DC	43	33,6
Centro izquierda	74	57,8
Sin militancia	8	6,3
Sin información	3	2,3
Total	128	100

Las cifras del cuadro anterior muestran con claridad la “fusión” existente entre sociedad y política en el período de la dictadura. No se trata de que aquella se redujera a los militantes políticos, sino a que gran parte de la militancia política, y en especial muchos de sus cuadros directivos, actuaron al interior de estas organizaciones no tradicionales, como las ONG. Como se ha dicho, se trató de una participación segmentada, concentrada principalmente en cierto tipo de organizaciones de la sociedad civil, que agrupaban a miembros de las clases medias profesionales. Si bien en algunos casos establecieron vínculos más o menos estables con movimientos populares, no los subsumen ni representan directamente.

Las vinculaciones de los personeros gubernamentales con las OSC identificadas son múltiples. Esto es, resulta común su pertenencia a varias de ellas simultáneamente. Ello indica, por otra parte, lo relacionadas que se encontraban entre sí las distintas expresiones de la sociedad civil en aquel período. Sin embargo, imputando la membresía principal o más prolongada de los funcionarios públicos, se puede estimar su proveniencia. Las principales fuentes de proveniencia son las ONG, el movimiento estudiantil y la iglesia, marcando un claro perfil del origen de la nueva elite gubernamental. Se ubican en un segundo tramo los organismos internacionales (sólo hombres) y los centros de estudios. Llama la atención la concentración de mujeres en las ONG (el 53% de las mujeres con participación previa provino de allí), que las muestra de lejos como el principal canal de acceso al gobierno para las mujeres, mientras para los hombres lo es de modo mucho más equilibrado entre los tres componentes principales.²⁸⁵

²⁸⁵ Esta mayor presencia de mujeres en las ONG resulta consistente con lo señalado anteriormente sobre que las mujeres ingresaron en mayor proporción al gobierno con el gobierno de Ricardo Lagos (centroizquierda) y que es ese mismo bloque el que está más presente en las ONG.

En términos profesionales, las ONG proveyeron muy mayoritariamente de economistas y administradores, así como de trabajadores sociales (y de cientistas sociales en menor medida). Por su parte el movimiento estudiantil y la iglesia fueron el lugar de acceso de los abogados.

Desde el punto de vista de las afiliaciones políticas se puede advertir patrones de reconstrucción partidaria diferenciados en la muestra. Los funcionarios DC mantienen vinculaciones equilibradas en tres de los cuatro tipos principales de OSC de la década del 80 y, en menor medida, en las ONG de desarrollo. Los funcionarios de centro-izquierda, en cambio, se concentran en las ONG, tanto dedicadas a temas político-contingentes como a la promoción y la educación social en sectores de base. Este es el espacio de reconstrucción privilegiado de este sector político, más que el de las organizaciones sociales tradicionales. Lo cual está indicando un fuerte cambio del patrón histórico de reproducción de lo que fue en Chile la izquierda tradicional.

Tabla N° 22
Cargos provenientes de la SC según Afiliación Política y Proveniencia

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	AFILIACION POLITICA				TOTAL
	DC	Centro Izq.	Sin Militancia	Sin Inf.	
Centros de estudios políticos	5	6		1	12
ONG y de asesoría sindical	5	32	6	1	44
Gremios estudiantiles y profesionales	15	14	1		30
Iglesia	13	10	1		24
Organismos Internacionales	3	10			13
Prensa	2	2		1	5
Total	43	74	8	3	128

5.3.3 Liderazgos y tipos de trayectoria

Entre quienes ingresaron al gobierno desde la sociedad civil, pueden distinguirse diversos tipos de liderazgo, que marcan la trayectoria. En primer lugar se encuentra el liderazgo político tradicional, pero que coexiste junto a otro que denominaremos *híbrido*. La diferencia no es tajante, sino de énfasis y de marco temporal. El primero está representado por personas de destacada y activa trayectoria en el mundo político

--ya sea en el ámbito partidario, o como funcionarios públicos con anterioridad al golpe militar de 1973-- y que participaron en la reconstrucción de la sociedad civil de orientación democrática. El segundo agrupa a los que ingresan y se forman en la vida política desde inserciones más cercanas al mundo social de la época: federaciones estudiantiles universitarias, Iglesia Católica, ONG y centros de asesoría sindical. Ello sin dejar de militar paralelamente en los partidos políticos en plena reconstrucción en la época dictatorial.²⁸⁶ En este sentido, puede decirse que haber participado en OSC es considerado un *plus* de trayectoria --en tanto calificación y aporte técnico antes que de representación social--, pero no un factor decisivo en el ingreso de los cuadros concertacionistas al gobierno. Por último consideremos el liderazgo netamente *técnico-social*, sin trayectoria política.

La alta prevalencia de los dos primeros tipos de liderazgo entre los funcionarios provenientes de la sociedad civil refuerza la estrecha relación existente en Chile entre la sociedad civil organizada y los partidos políticos, que reduce los *técnico-sociales* a casos muy particulares.²⁸⁷

Es decir que el personal político superior de los gobiernos concertacionistas, pese a tener una fuerte vinculación con OSC en el período previo a 1990, cuenta también con una trayectoria relacionada al mundo político y partidario recompuesto desde mediados de los años 80. Su ingreso al Estado está determinado, en primer término, por su vinculación partidaria y su experticia técnica en materias políticas y sociales. Esa experiencia fue desarrollada en el campo de la sociedad civil, que era también, en gran medida, el espacio sucedáneo de una arena política que en ese momento no existía.

El tipo de trayectoria que denominamos *híbrida* es notoriamente el campo de reproducción del sector de centro-izquierda laico y no así de la DC. En ausencia de una arena política institucionalizada, de vida partidaria activa y abierta, las OSC se probarían como un campo privilegiado de formación y vinculación política, a juzgar por la masiva presencia de este último sector político en los cargos públicos a la vuelta de los años noventa, incluyendo los de representación popular. En este

²⁸⁶ En algunos casos es difícil clasificar a la persona en alguno de estos dos tipos de liderazgo, pues salvo la política clandestina, gran parte de la actividad política se fundía con la acción social. Lo relevante para efectos de nuestro análisis es la prevalencia de personas que tuvieron participación política previa a su ingreso al gobierno, como fenómeno general.

²⁸⁷ Por cierto no todos los que participaron de las ONG en los años ochenta tenían militancia o participación política, pero estos últimos quedaron mayoritariamente fuera del gobierno. Pueden mencionarse dos excepciones. Se trata de funcionarias, miembros de ONG profesionalizadas en temas emergentes --conservación ambiental y discapacidad--, temas que no contaban con experiencia y tradición acumulada en los partidos y el Estado antes de 1990. De allí, probablemente, su inclusión en la esfera gubernamental. Ellas son Andrea Zondek, independiente pro DC, titular del Fondo de Nacional de la Discapacidad FONADIS durante el gobierno de Lagos; y Adriana Hoffmann, independiente pro PPD, Directora Nacional de la CONAMA al comienzo de la administración Lagos, aunque renunció poco tiempo después.

sentido, podría pensarse que hacer política desde las ONG, y no desde los frentes de masas, resultó exitoso para la reconstrucción y paridad que ostenta la centro-izquierda, como conjunto, frente a la DC en el escenario político de la transición.

De acuerdo a lo revisado hasta aquí es posible delinear algunas trayectorias recurrentes, asociadas a rasgos comunes del perfil político y generacional del personal político de los gobiernos concertacionistas.

Un primer tipo de trayectoria la representa la generación *pre-73 y de los 80* con militancia preferentemente en la DC. Muchos de ellos participaron en OSC, mayoritariamente centros de estudios político-institucionales asociados a dicha orientación partidaria. Una segunda vertiente DC proviene de organizaciones gremiales en las cuales la DC era históricamente hegemónica --y que tuvieron activa presencia en las movilizaciones opositoras al gobierno de Salvador Allende en la década anterior--, y a las de promoción social vinculadas a la Iglesia Católica con posterioridad al golpe militar.²⁸⁸

Un testimonio de un profesional DC de gestión superior, ilustra esta trayectoria:

“Yo no provengo de ninguna familia de partido político, ni de opción política, ni de posesiones patrimoniales. Entonces, de repente, por esas cosas, yo desemboco en algún momento en el año 75 en la Parroquia Universitaria. En 1976 voy a la Universidad y, ahí nos encontramos con un grupo interesante como Alejandra Krauss y tantos otros. A través de la experiencia de la Iglesia, con la cual colaboré como abogado independiente en algunos casos de derechos humanos, voy desembocando a lo que comienza a ser una actividad política”.²⁸⁹

Un segundo tipo de trayectoria se forma al interior de la acción social y humanitaria de la Iglesia Católica, las ONG y los centros de investigación independientes de los 80, sin por ello dejar de vincularse a los partidos políticos de izquierda. Normalmente asumen primero cargos de gestión técnica y luego progresivamente de dirección política superior, a partir de la administración Lagos. Como se ha dicho,

²⁸⁸ Como una manera de profundizar sobre algunos patrones de trayectoria y analizar el impacto del ingreso al gobierno, se realizaron entrevistas en profundidad, tanto a algunos de las personas incorporadas en la base de datos, como a algunos líderes de la sociedad civil que tuvieron relación con esos procesos. Se buscó obtener de los primeros una valoración crítica a los efectos de las trayectorias en la gestión y vínculos públicos con la sociedad civil actual. Se entrevistó a nueve funcionarios y cuatro dirigentes de la sociedad civil respectivamente. Las entrevistas se realizaron durante el año 2005.

²⁸⁹ Otro testimonio del mismo tipo de trayectoria expresa “Durante los años 80 yo me dedicaba a todo lo que se hacía para definir la línea de lo que sería la política de salud. En el Centro de Promoción Universitaria (CPU) se hicieron todas las políticas e investigaciones que conforman la agenda programática de la Concertación en este campo”.

este es el terreno de emergencia de los aquí llamados liderazgos *híbridos*, simultáneamente técnico-sociales y partidarios. En estas trayectorias, la vinculación menos estrecha o exclusiva a las agendas partidarias se explica por la dispersión ideológica y orgánica que sufrió la izquierda en el período represivo posterior a 1973. También por la preeminencia que en su recomposición tuvieron los intelectuales de clase media, reagrupados en torno a las ONG, algunos de ellos venidos de la experiencia gubernamental y partidaria del PDC con anterioridad al 73. Como lo expresa uno de los funcionarios entrevistados “Yo creo que en aquella época (inicios de los 90, el ingreso a cargos de gobierno) no era tanto cosa de partidos. El mundo de la izquierda estaba relativamente desorganizado, no había relaciones de partidos, había mucho más relaciones de personas y de conocimientos” (Gestión superior, PS).

Como tendencia minoritaria, emergente a partir del tercer gobierno concertacionista, se abre paso en cargos de gestión técnica intermedia una generación más joven, generalmente emparentada familiarmente con representantes de las dos generaciones anteriores. En ella conviven militantes DC con independientes, ambos con alguna participación en organizaciones o iniciativas no gubernamentales con posterioridad a los años 80. Confluyen actores provenientes del ámbito político y empresarial privado, las nuevas áreas de reclutamiento de la elite.

5.3.4 *Ámbitos de salida del gobierno y retorno a la sociedad civil*

Corresponde analizar a continuación las tendencias que se manifiestan en los funcionarios al abandonar el cargo público que asumieron. Independientemente de los gobiernos a los cuales ingresaron, un 55% de los agentes públicos incluidos en la muestra permanecen en cargos gubernamentales, a los que se suma un 6% que transita hacia el parlamento o las directivas partidarias. Es decir que un 61% de las personas permanece asociada laboralmente al campo político concertacionista, en diferentes posiciones. Lo que sorprende, sin embargo, es que la opción electoral resulta fuertemente minoritaria. Esto puede deberse, en parte, a los escasos cupos parlamentarios disponibles para quienes no son parlamentarios en ejercicio y a las complejas negociaciones ente alianzas políticas a que obliga el sistema electoral binominal vigente.

De tal manera que se produce una suerte de “congelamiento” de las posiciones: los parlamentarios permanecen por varios períodos, mientras los funcionarios relevantes rotan en diferentes posiciones dentro del ejecutivo. Un Estado reducido, con un complejo sistema electoral no parece ser un canal eficiente para la reproducción de las elites a través de posiciones directivas de gobierno, parlamento y partidos. El sistema tiende a concentrarse en la cúpula y en quienes ocupan las posiciones superiores, por ello la tendencia premia la permanencia en el tiempo.

Sólo un 23% de los personeros gubernamentales egresa efectivamente de cargos de responsabilidad estatal. Una proporción algo mayor de egresos se da lógicamente en los cuadros reclutados por la administración concertacionista más

antigua (Aylwin), por razones de tipo generacional. El principal ámbitos de salida extraestatal corresponde a la empresa privada, con un 15% del total de casos. La actividad académica y las consultorías en organismos internacionales son el destino de un total de un 7% de los casos considerados.²⁹⁰

Sin embargo, no se puede excluir de antemano que estos nuevos destinos estén vinculados a la agenda o la acción gubernamental. Así se ha verificado en diversos casos que alternan períodos dentro y fuera del Estado. Esto sucede, entre otras razones, por los lazos cada vez más estrechos que se producen entre ambas esferas, por la vía de las consultorías, la externalización de servicios y la incorporación de personeros salidos del gobierno en el directorio de grandes empresas.²⁹¹ Muchos de esos nombres participan también en Consejos y Comisiones Asesoras Presidenciales, que ya hemos analizado, en una relación más esporádica con el Estado, pero que resulta *ad hoc* para este tipo de vinculación con el poder político.

En los casos que la salida es hacia la actividad académica, hay que señalar que en muchos casos puede asimilarse al ejercicio libre de la profesión dada la condición privada de muchas de las universidades de destino y la condición laboral de *free lance* o *part-time* que prima en ellas. También varios funcionarios de gobiernos concertacionistas han sido reclutados como parte de los directorios de universidades privadas de propiedad de grupos conservadores, tendiendo así un vínculo estratégico con el gobierno.²⁹²

Las tendencias de salida de los cargos gubernamentales nos indican un bajo nivel de renovación de las elites políticas y una tendencia a la mantención de los mismos cuadros. Esto se produce mayoritariamente en el aparato ejecutivo, pero tiene también una fracción privada, que se realiza en el mercado, en formas diversas de asociación con lo público. Ya el Estado no cumple una función reproductora, como ocurriera en el pasado en que su tamaño y renovación de cuadros era mucho mayor.

²⁹⁰ Sobre otro 15% de casos no se cuenta con información sobre ámbito de salida.

²⁹¹ Así, por ejemplo, el economista y ex ministro de Frei, Eduardo Aninat (DC), preside la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones y el abogado y asesor sindical Eduardo Loyola (PS), ex Subsecretario del Trabajo, el Consejo Minero, al que arribó luego de salir del directorio de CODELCO. Jaime Andrade (PS) fue Subsecretario de MIDEPLAN, luego ejecutivo de la Minera Los Pelambres, para asumir nuevamente un cargo público en el gobierno de Bachelet. René Cortázar (DC), ex ministro de Trabajo de Aylwin, se convirtió luego en director de diversas empresas, para regresar como Ministro de Transportes de Bachelet. Enrique Correa (ex PS), ministro de Aylwin y Eugenio Tironi (PPD), director de comunicaciones en el mismo gobierno, formaron exitosas empresas dedicadas a la comunicación política y la asesoría estratégica y participan frecuentemente de acciones de asesoría al gobierno de Bachelet, así como a los partidos políticos. Junto con ellos son asesores de grandes empresas, en las cuales eventualmente también ocupan puestos directivos.

²⁹² Por ejemplo los ex ministros de Frei, Genaro Arriagada (DC) y José Joaquín Brunner (PPD), participaron del directorio de la Universidad de Las Américas y Adolfo Ibáñez, respectivamente.

El campo sucedáneo y alternativo de las ONG y los centros de estudios políticos independientes, que nutriera de cuadros gubernamentales a la Concertación, tampoco cumple esa función, pues prácticamente no se registran trayectorias de regreso a la sociedad civil una vez que se ingresa al gobierno.

¿Qué sucede con la trayectoria de salida de quienes se sabe provenían de la sociedad civil organizada? ¿Existe algún patrón diferenciado? En ellos también puede observarse como tendencia dominante, aunque ligeramente atenuada, la de permanecer en el Estado. La mitad de ellos lo hace. Un segundo grupo de ellos se “privatiza” (17%), mostrando una proporción similar de egreso hacia esas nuevas posiciones que el conjunto de la muestra. Finalmente un tercer grupo, es el de quienes se reorientan hacia la actividad académica o cargos en organismos internacionales, equivalente al grupo que migra a la política partidaria o representativa (9% cada uno). Por último, como ya se sabe, salvo escasísimas excepciones, no existen trayectorias de retorno a la sociedad civil en esta sub-muestra.²⁹³

El paso por el gobierno parece ser decisivo para el cambio en la trayectoria socio-política de quienes participaron en las OSC en una coyuntura anterior y que muestran lejanía respecto de la acción y apoyo profesional a las organizaciones ciudadanas actuales. Con ello, parece cerrarse todo un ciclo de lo que fuera la sociedad civil de las luchas democráticas surgida en los años 80. También pareciera cerrarse el ciclo político que acercó y fusionó posiciones entre sociedad civil y sociedad política durante esa misma década.

5.4 Trayectorias de la sociedad civil al Estado: balances y percepciones

En virtud de los antecedentes recopilados, se comprueba la relevancia de la mediación partidaria para el ingreso a los cargos gubernamentales. El ingreso de los líderes de la sociedad civil al Estado se dio principalmente a través de redes y grupos políticos, en algunos casos unidos a fuertes vínculos y lealtades personales. Ello fue especialmente notorio en los sectores de centro-izquierda, cuya reorganización partidaria fue más lenta, costosa, sobre cuadros y bases ideológicas distintas a la de su constitución histórica. En los mandos intermedios, un lugar no menos discreto ocuparía el reclutamiento por el criterio de competencias técnicas de gestión

²⁹³ En la presente muestra dichas excepciones son: José Bengoa, antropólogo PPD, director de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas durante el gobierno de Aylwin, entidad que impulsó la Ley Indígena y la creación de la CONADI. Luego de culminada su función pública volvió a la ONG que contribuyera a fundar en la década del 80 y a su labor académica en una universidad privada surgida de un consorcio de ONG. El otro caso es el de Adriana Hoffmann, líder ambientalista sin militancia partidaria, que luego de su breve paso por la CONAMA en el primer gabinete de Lagos, vuelve a su posición de directora de la ONG que fundara.

pública y, en los mandos superiores, la capacidad política para generar consensos y conducir negociaciones.²⁹⁴

A pesar de la mayor fluidez y cercanía entre sociedad civil y sociedad política, forjada en los años 80, esto no determinó como en otros procesos de redemocratización en América Latina, que las trayectorias y liderazgos sociales o estrictamente civiles primaran o desplazaran la preeminencia de la conducción partidaria --y cupular-- del proceso y la agenda de los nuevos gobiernos democráticos.

En consecuencia, la vinculación previa a organizaciones y liderazgos de la sociedad civil, aunque bastante extendida, no resulta un rasgo de por sí tan relevante para la generación de los programas y agendas de los gobiernos democráticos, ni para la definición de los estilos de relación entre éste y la ciudadanía. La mayoría de los cuadros directivos hicieron su trayectoria prioritariamente en la sociedad política y se orientan bajo sus lineamientos estratégicos. Ello ha ocurrido sin perjuicio de que los espacios de reproducción de la vida partidaria, en los años 80 se hayan diversificado para incorporar funciones de reflexión y apoyo social a través de organismos de Iglesia, centros de estudios y de asesoría independientes. Lo anterior sin dejar fuera el aporte en movilización de masas a través de federaciones estudiantiles, gremios y colegios profesionales. Ello resulta especialmente pertinente en el caso de los miembros de la DC.

En los personeros gubernamentales ligados a la centroizquierda se dan más casos de superposición entre afiliación partidaria y vinculación a un segmento de la sociedad civil, como las ONG de desarrollo. Esta figura predomina por sobre la participación en movimientos de masas como los de clases medias (gremios estudiantiles y profesionales), donde es más notoria la influencia DC. También predomina por sobre la afiliación a movimientos de base obrera y popular que de hecho no constituyó una fuente de acceso a posiciones en el poder ejecutivo (algo similar ocurrió en el parlamento).²⁹⁵ Este tipo de trayectoria y liderazgo *híbridos*, a la vez políticos y técnico-sociales, manifiestan una adhesión fuerte a la conducción centralizada y unificada del gobierno, por sobre su afiliación a un grupo en particular. Aparece con fuerza la idea de gobernabilidad como estabilidad y conducción homogénea, sin conflicto social. Así lo plantea un testimonio de un militante socialista, reclutado para una función de gestión superior en el gobierno.

²⁹⁴ Un entrevistado, del estamento de gestión superior, señalaba “Don Patricio Aylwin me dijo: ‘Mire usted es una persona que ha expresado en el país una voluntad de acuerdos, de consensos, de integrar, de no descalificar [...], y yo necesito gente así porque yo quiero gobernar con acuerdos’. Fue una sorpresa para mí, porque yo no tenía afiliación política ninguna”.

²⁹⁵ Sin embargo los tres máximos líderes político-sindicales de los años ochenta --todos demócratacristianos-- llegaron al parlamento. Manuel Bustos, presidente de la CUT fue diputado hasta su muerte, siendo sucedido por la dirigente del Colegio de Profesores, María Rozas. Rodolfo Seguel, predidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre, convocante de las protestas nacionales del 83, fue diputado por dos periodos. Por último, José Ruiz di Giorgio, presidente de los trabajadores del petróleo, llegó al Senado por la Región de Magallanes.

“Yo lo que creía básicamente era primero que la transición era una etapa muy difícil, muy complicada, donde el valor central era la estabilidad política. La estabilidad económica ayudaba a la estabilidad política. Como había un enemigo amenazante de la transición, cuando se gobierna la estabilidad pasa por una necesidad de una disciplina interna muy grande. Entonces por no discrepar hacia afuera, llevó a que los hombres promovidos a los cargos más grandes sean dirigidos como en el filo de la navaja. Tipos que tenían que asegurar la estabilidad, no cortarse y además darle confianza al sector privado”.

Otro funcionario, del estamento técnico, militante del PPD, recuerda

“Estábamos tan desconectados del poder, del gobierno, por tantos años, que realmente no sabíamos que había que hacer y menos todavía qué era lo posible de hacer. Por lo menos no era el mismo mundo en que yo me movía el día antes y el día después de 1990. Quizás en el ámbito “político-político”, la gente podría haber tenido claro que de aquí a cuánto había que hacer la transición, negociar, pactar y todo lo demás”.

En segundo lugar, en este sector se observa una progresiva lejanía y funcionalización de sus redes de origen, lo que se expresa en una visión crítica del propio mundo de las ONG en las que participaron antes de su ingreso al gobierno. Diversos testimonios dan cuenta de ello

“De manera informal nos juntábamos una vez al mes a una conversación, un taller; o sea, se mantuvieron ciertas instancias de relación, pero ciertamente cuando uno cambia de trabajo, crea otros núcleos y otras vinculaciones” (Funcionario de Gestión Superior, PS). “Yo mismo seguí manteniendo mi relación con mi ONG, por lo menos 2 o 3 años, pero cada vez más me daba *no sé qué...* Era realmente difícil ..., No había capacidad de proponer algo interesante. Iban cada vez más para abajo, no había caso. (Las ONG) sólo se empezaron a ver a sí mismos como ejecutores de programas públicos y nada más que eso. Era la necesidad de la sobrevivencia” (Funcionario de Gestión Técnica, PPD). “Yo la mantuve, mantengo una amistad con ellos, pero también creo que hay muchas ONG que creyeron que iban a poder seguir gozando de la libertad de acción de antes, y no lograron responder a los cambios” (Funcionario de Gestión Superior, PS).

Quienes siguen considerándose líderes relacionados con agendas temáticas o sociales específicas, resienten la dificultad de conservar el contacto con sus bases de apoyo de la sociedad civil y disputar desde allí márgenes de maniobra política con la conducción superior gubernamental. Luego de su paso por la experiencia gubernamental, expresan frustración, por temas que no fueron considerados, o porque no tuvieron prioridad en la agenda de gobernabilidad.

“Básicamente te diría que tenía un sentimiento de desolación total, me sentía súper sola, no tuve la sensación de tener un grupo de apoyo detrás, quizás no lo pude gestar yo (...) (Cuando me pidieron la renuncia), las mujeres quisieron darme más apoyo y yo frené la cosa. Me parecía complicado hacerle “olas” al gobierno. O sea, me quedé atrapada entre la lealtad al gobierno, y que esto no fuera utilizado políticamente por sus rivales, y levantar un conflicto de verdad. Por eso no me quedó la posibilidad de decir que había un conflicto que tenía que ver con propuestas distintas” (Funcionaria de Gestión Superior, PS). Otra funcionaria, también de gestión superior, sin militancia expresa “el tema ahora está dejado de lado. El presidente Lagos pensó en algún momento que el tema ambiental y el desarrollo sustentable iban a ser la línea de trabajo de su gobierno, pero muy rápidamente todos nos dimos cuenta de que las fuerzas iban para el otro lado. ¡Qué frustración más horrible!”²⁹⁶

Por último, hemos señalado la tendencia dominante a permanecer en el Estado como integrante disponible y no contendor o alternativa a la elite política. Este mecanismo permite la reproducción de la base de sustentación de los agentes superiores del Estado en tanto *clase política*. Sin embargo, se insinúa también un nuevo patrón: la salida de cargos gubernamentales con destino a la empresa o la actividad privada, muchas veces asociada a la actividad política o gubernamental. En ambos casos, la adscripción de los personeros concertacionistas a la pequeña pero diversificada elite de poder parece consolidarse.

5.5 Impacto de la trayectoria en la agenda política

5.5.1 Condiciones y contexto político

En el período que medió entre la derrota en el plebiscito en octubre de 1988 y la asunción del primer gobierno de la transición en marzo de 1990, la coalición que se aprestaba a gobernar preparó el terreno para el futuro. En primer término negoció un paquete de reformas constitucionales con los militares y políticos salientes, que se aprobó a mediados de 1989 en un plebiscito altamente consensual. Al tiempo estructuró sus equipos de gobierno. Ambas tareas fueron conducidas por un grupo muy reducido al que el conjunto de la coalición de hecho subordinó su accionar (Otano, 1995).

²⁹⁶ Estos testimonios contrastan con los reunidos en el volumen editado por Carlos Basombrío sobre América Latina (Basombrío, 2005). En el caso chileno ni los que permanecieron en el gobierno ni los que salieron frustrados de él por no lograr espacio para su agenda, recuperan un posicionamiento discursivo como *activistas de la sociedad civil*. Antes bien se ven a sí mismos formando parte de las tensiones de la gobernabilidad, aunque tengan visiones críticas sobre la misma.

Una tercera tarea, de carácter programático, reunió, en cambio a un gran número de personas, especialmente profesionales, que fueron dando forma a las medidas que se tomarían durante el primer período de gobierno. Muchas personas involucradas en la lucha de la sociedad civil por la recuperación de la democracia ingresaron a las diferentes comisiones programáticas de la Concertación. A pesar de existir diferentes sensibilidades al interior de la coalición, el espíritu predominante fue unitario, débilmente mediado por estructuras partidarias, cuya elaboración programática era mínima o, en ciertas áreas, inexistente. Ese período fue a la vez el de mayor amplitud y convergencia política, el de mayor presencia sustantiva de los temas y agendas de la sociedad civil y el de mayor apertura de posibilidades de formulación de una política de democratización.

Con posterioridad, el ejercicio del gobierno se encargaría de mostrar que las condiciones pactadas de la transición –en otros escenarios y por otros actores– estrecharían sustantivamente las posibilidades de cambio contenidas en dichas propuestas. Algunos de los responsables de las negociaciones de la transición pensaban que aquellos límites se podrían ampliar una vez conquistado el gobierno y elegido el parlamento, lo que no ocurrió. Otros, en cambio, consideran hasta hoy que lo logrado fue simplemente el mejor de los escenarios en las condiciones existentes en el momento. Así lo expresa uno de los actores clave de dicha negociación, que luego ejerciera como ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger (2007: 26) quien es normalmente reconocido como uno de los hombres más influyentes de la coalición de gobierno

“La aceptación sin ambigüedades de un texto constitucional resultaba esencial porque asumir el gobierno desconociendo el texto constitucional en que se funda la totalidad del sistema político y del Estado de Derecho era una alternativa imposible y, como ya dijimos, tampoco resultaba viable generar una movilización social que forzara al Parlamento a cambiar la Constitución en un país cansado de conflictos y que sólo anhelaba paz” (en cursivas en el original).

A pesar que el propio Boeninger reconoce que “las reformas de 1989 no alteraron en absoluto la orientación y contenido del texto original” de la Constitución Política, sobre todo en el aspecto económico y en lo referente al rol del Estado, igualmente considera que el ejercicio del poder político compartido desde 1990 “ha permitido cumplir a cabalidad el objetivo de restablecer un sistema político plenamente democrático, acorde con la historia del país y con las características institucionales de las democracias contemporáneas” (*ibíd.*: 26).

Una vez que el diseño institucional estuvo clarificado, los dirigentes de los partidos, junto a quienes ocuparían la dirección superior en el gobierno, negociaron las distintas cuotas de poder de cada partido en el futuro gabinete y conjunto del gobierno. Esto dio como resultado un acuerdo que favoreció durante todo el período el equilibrio entre las fuerzas políticas mayoritarias de la Concertación: la DC, y el

eje PS - PPD, actuando el PR como refuerzo electoral de cada uno de estos sectores en distintos momentos del proceso. Los otros 13 partidos o grupos que formaron parte de la Concertación de Partidos “por el No”, fueron desapareciendo, fusionándose o marginándose de la coalición (Partido Liberal, MAPU Obrero Campesino, Izquierda Cristiana y Partido Humanista, entre otros).²⁹⁷

Durante los primeros años de gobierno democrático se observó gran capacidad de iniciativa en las nuevas autoridades y el impacto en ella de la agenda proveniente de la sociedad civil o influida por las prácticas que allí se verificaron, particularmente en el área social: creación del FOSIS, la AGCI, el SERNAM, la CEPI (luego CONADI), el INJUV, el FONDART, el Programa de Apoyo a las 900 Escuelas más pobres, la Comisión de Verdad y Reconciliación, el Plan de Descontaminación de Santiago, las Mesas de concertación trabajadores-empresarios-gobierno, la dictación del Estatuto Docente dando estabilidad a los profesores, entre otras. Pero también se observaron las contradicciones internas de la coalición, así como los límites de la negociación con las fuerzas pinochetistas. Estas fueron visibles tanto en el ámbito institucional –composición del parlamento, vigencia de la Constitución de 1980, diversas *leyes de amarre* dictadas por Pinochet antes de marzo de 1990- como en la operación desde fuera del sistema político formal de los llamados “poderes fácticos”.²⁹⁸

El conjunto de factores expuestos, redujo objetivamente el peso que podía adquirir la agenda de la sociedad civil en el nuevo escenario político. Los partidos habían accedido al gobierno llevando consigo a algunas de sus figuras ligadas a la movilización civil previa, pero no en virtud de su membresía social, sino de su vínculo y lealtad política. Otro importante sector del gobierno provenía simplemente de redes políticas donde la temática de un nuevo rol para la sociedad a través de la participación ciudadana no estaba presente. Ambos sectores debían, a su vez, negociar con una oposición acrecentada en su representación parlamentaria –y presente también en los municipios y los Consejos Regionales- y con el *círculo extrainstitucional del poder*.

De tal modo que la fusión de actores sociales y políticos que caracterizó al período predemocrático no tenía formas de proyectarse con certeza en el nuevo escenario, como se evidencia en los testimonios de trayectorias que se citan más adelante. Ello

²⁹⁷ La negociación del primer gabinete de Aylwin estuvo relativamente exenta de problemas entre los partidos, quienes adoptaron de hecho una postura de subordinación al liderazgo superior de la coalición. Sólo se tornó conflictivo frente a un asunto no previsto: cuando se evidenció su carácter exclusivamente masculino (“foto de gabinete con mujer ausente”, le llamaron las dirigentas del movimiento de mujeres). Se subsanó el problema otorgando estatus ministerial al SERNAM, lo que permitió el ingreso de su primera directora, Soledad Alvear (DC), al gabinete. Luego sería Ministra de Justicia, Canciller, precandidata presidencial (dos veces), presidenta del PDC y senadora por Santiago.

²⁹⁸ A modo de ejemplo puede señalarse que, en el campo de la representación parlamentaria, la Concertación no tuvo mayoría en el Senado hasta la legislatura de 2006, a pesar de obtener siempre mayor votación que la derecha (inicialmente veinte por ciento de diferencia).

dificultó la institucionalización política de las agendas surgidas desde la sociedad civil en los años ochenta y que se han expresado parcialmente en nuevas leyes, agencias estatales y programas sociales. En otros términos se logró una institucionalización parcial, por cuanto las leyes propuestas sufrieron importantes mermas en el debate parlamentario al tener que ser negociadas con la derecha que ejercía poder de veto; las agencias institucionales no lograron superar la fragmentación y discontinuidad de la política pública, y los programas sociales se diseñaron sin replantearse un cambio efectivo en su relación con la base social.

5.5.2 *Una democracia y una concepción de participación “de baja intensidad”*

En los sectores políticos que lideraron la transición ha pesado sobremanera un factor subjetivo ligado a la memoria histórica –no volver a arriesgar la democracia política- junto a la adaptación obligada y adhesión creciente al nuevo modelo de desarrollo, heredado de Pinochet. La *hipergobernabilidad* (De la Cuadra, 2006) ha dominado en gran medida la acción política en el ejecutivo durante los años de transición y se ha instalado como parte de la cultura política concertacionista. Lo mismo ocurrió con la búsqueda de estabilidad económica, antes sujeta a las presiones y movilizaciones de masas, dada las características del sistema político y el modelo de desarrollo centrado en el Estado. Actualmente la estabilidad es más dependiente de un poderoso sector empresarial nacional y transnacional formado por las reformas privatizadoras y pro-globalización de las décadas recientes.

La reconstrucción de las instituciones democráticas ha privilegiado el protagonismo y trayectorias de una elite político-profesional, cuya eficacia una vez llegada al gobierno del Estado se ha medido por evitar a toda costa reeditar los niveles históricos de movilización de la sociedad chilena, niveles que son interpretados como virtuales amenazas de polarización al sistema político. Lo mismo ocurre con la sobre-demanda que pudiese producirse sobre el sistema económico establecido desde mediados de los años 70 en adelante por el régimen militar.

En este esfuerzo inicial también estuvo comprometida la propia sociedad civil organizada, que evitó confrontaciones con el nuevo gobierno. Ello no es de extrañar si se considera que esa sociedad civil prodemocrática era conducida por personeros ligados a las mismas corrientes políticas que llegaron al gobierno y al hecho de que muchos de sus cuadros ingresaron a las funciones públicas.

Entre los funcionarios se pueden apreciar al menos tres formas de entender el vínculo con la sociedad civil y la inclusión de sus temas en la agenda política gubernamental. En primer término están quienes entienden el rol de las ONG como de ejecutoras de la acción estatal. Aquí se entiende que la labor de gobierno requiere a las ONG y organizaciones de base como ejecutoras y aliadas a los programas sociales del gobierno. Pero que al mismo tiempo el gobierno no debe estimular o fortalecer el rol de esa misma sociedad civil por constituir un eventual factor de amenaza a la gobernabilidad o una intervención indebida sobre una entidad autónoma. En esta

posición se diferencia claramente el rol del Estado de la sociedad civil, considerándose que las ONG no han sabido adaptarse a las nuevas circunstancias, y las organizaciones sociales se han debilitado.²⁹⁹ Así lo expresa un entrevistado, responsable de una de las áreas de política pública: “Yo creo que las ONG son distintas del gobierno y que no se puede pretender que un tipo de OSC tenga una labor de co-decisión con el gobierno. Otra cosa es que para decidir se generen sistemas de participación. Ahora, en eso, hemos ido súper lento” (Gestión Superior, PS).

Una segunda visión expresa que la política social debe satisfacer las necesidades de la gente y eso se hace en relación directa con ella. Las ONG también pueden ser ejecutoras, pero en general no se consideran nuevos roles para la sociedad civil. Como lo señala gráficamente y enfáticamente un ex ministro del gobierno de Aylwin: “Con todo respeto, yo recibí todo el mamotreto de la Comisión de Vivienda de Aylwin, lo tomé y lo guardé. La política de vivienda de Aylwin se hizo a partir de lo que escuchamos en esos dos meses de recorrido, en esas grandes asambleas que organizaba, porque ahí estaba el meollo de las dificultades que había que resolver” (Gestión Superior, independiente).

Por último, podemos mencionar a quienes reconocen, con pesar, que la participación de la sociedad civil no es prioridad de la política gubernamental. Esta posición tiende a presentarse como crítica y desencantada, pero *realista*.

“El gobierno siempre entendió que con el mundo de las ONG y de las organizaciones de base siempre había que trabajar y, en la medida en que fuera posible, aliarse con ellos para llevar a cabo iniciativas concretas. Pero no que era responsabilidad del gobierno fortalecer la sociedad civil” (Gestión Técnica, PPD). “No hay una voluntad política de hacer de la participación el método de trabajo habitual. Fui uno de las personas responsables del Comité ese para elaborar el documento entre el gobierno y las ONG. Hubo muchas reuniones, muchas cosas, pero al final no hubo voluntad política del gobierno” (Gestión Superior, PS).

En la práctica estos discursos son relativamente compartidos entre los funcionarios de gobierno y sus contrapartes en la sociedad civil. Es también la visión de aquellos liderazgos técnico-sociales que lograron espacio en la función gubernamental. En general coinciden en señalar que hicieron el esfuerzo por incorporar temas y mecanismos de inclusión de la sociedad civil en la agenda pública, aunque no necesariamente obtuvieron continuidad ni impacto político mayor en su entorno institucional.

²⁹⁹ Esta posición se advirtió claramente en la conformación de la AGCI, que canalizó la cooperación internacional hacia la reconstrucción democrática exclusivamente hacia el Estado y los partidos, debilitando severamente a las ONG que anteriormente la recibían, sin plantearse acción alguna de compensación o apoyo al respecto.

“Yo creo que lo único que hay real de participación ciudadana en Chile es la Ley de Medio Ambiente, no hay otras cosas así en la gestión pública. Yo creo que se han concretado espacios de participación, espacios de consulta en el tiempo en que estuve en la CONAMA. Ahí se instaló una manera de gestionar los temas ambientales con amplia participación, discusión, que lamentablemente los posteriores directores no lo han mantenido” (Gestión Superior, PS). “En este consejo tengo una relación muy directa con los pescadores artesanales y realmente es un ejemplo único de relación entre gobierno y mundo social, por así decirlo. Son los propios pescadores artesanales de cada caleta, los que proponen los proyectos que se quiere desarrollar. Yo formé parte del primer cuerpo directivo del consejo” (Gestión Técnica, PPD).

Por supuesto quienes debieron abandonar el gobierno sin lograr institucionalizar cambios, lo vinculan precisamente al hecho de haber impulsado modificaciones sustantivas al modo de gobernar. Manifiestan un grado mayor de frustración, aunque dentro del mismo diagnóstico general, como lo pone de manifiesto el siguiente testimonio.

“Nosotros tuvimos la suerte de crear toda una institucionalidad nueva (SER-NAM), entonces mi propuesta era que intentáramos hacer la gestión mucho más participativa, no de cogobernar con la sociedad civil, pero sí generar un organismo más democrático. Todo terminó con una estructura tremendamente autoritaria, concentrada en el director, con pocas instancias de participación y de contacto con la sociedad civil. Entonces, el impacto es re poco. Lo único por lo cual me siento contenta es el de posicionar la temática de la violencia intrafamiliar. Generar instancias de participación en que se escuchara la sociedad, todo eso, siento que no” (Gestión Superior, PS).

El relativo bajo impacto de las trayectorias del personal gubernamental formado en gran parte en las OSC y su subordinación a concepciones restringidas de democracia y participación insinúa también la profunda recomposición, no sólo de la sociedad política, sino también de la sociedad civil con posterioridad a 1990 y sus relaciones mutuas. En ellas las expresiones tradicionales del mundo popular -sindicatos, gremios, coordinadoras poblacionales-, así como las surgidas en las luchas antiautoritarias, están prácticamente ausentes. Ello ha restado base social de apoyo a los agentes gubernamentales más decididamente pro sociedad civil.³⁰⁰

³⁰⁰ Esta tensión se reproduce hasta hoy. En diversas ocasiones el director de la DOS durante la administración Bachelet, Francisco Estévez, ha puesto de relieve que en el gobierno existen sectores “pro participación ciudadana” y sectores que se oponen a la ampliación de ésta. Esto a pesar de la existencia de una Agenda Pro Participación oficial y explícita. (Francisco Estévez, en comunicación personal).

5.5.3 Sociedad civil y agendas políticas

Las agendas sectoriales desplegadas por los nuevos funcionarios provenientes de las organizaciones civiles, fueron impactadas diferencialmente por éstos. Sin embargo los líderes no se convirtieron en los portavoces de los movimientos u organizaciones a las que habían pertenecido. Antes bien establecieron diferencias nítidas de función, debieron contender con otros sectores sin sensibilidad hacia el tema y, sobre todo, enfrentar un diseño global de transición y democracia que no dejó mucho espacio para esta perspectiva. Los que intentaron una apuesta más ambiciosa debieron abandonar el gobierno al corto tiempo.

Parte de la explicación de este fenómeno está en el hecho de que los propios liderazgos incorporados al gobierno provenían más bien del segmento que hemos llamado *híbrido*, situación que se vio tensionada durante la transición, predominando a la larga el rol técnico y la subordinación al diseño político estratégico que ha regido la transición.

Con todo, las modificaciones legales que se han realizado –como la Ley Indígena, la Ley de Bases del Medio Ambiente y la de Violencia Intrafamiliar– fueron directamente impulsadas desde dentro del Estado por personeros que provenían de la sociedad civil. Esto normalmente sucedió en diálogo y confrontación con movimientos sociales más o menos estructurados, que ejercieron presión y prestaron apoyo político. Sin embargo, la profundidad y alcance de dichas modificaciones legales ha dependido de un parlamento no enteramente democrático y de la vigencia de la Constitución autoritaria. Han quedado sustraídos de iniciativa aquellos ámbitos de agenda pública en donde se estima no se cuenta con mayoría parlamentaria. Incluso varios proyectos de ley que han logrado aprobarse, han sido impugnados luego por la derecha ante el Tribunal Constitucional, quien ha bloqueado su promulgación, por considerarlos incompatibles con la Constitución Política.

Por lo anterior es que las principales modificaciones se verificaron en el establecimiento de nuevas agencias y programas sociales, lo que representa un nivel mucho más bajo y frágil de innovación, dada la discontinuidad y escaso poder institucional y político con que fueron concebidas.

Al ingresar al Estado, los liderazgos civiles enfrentaban limitaciones dentro del propio aparato estatal para implementar agendas negociadas o elaboradas fuera de él. Una posibilidad de reforzarlas hubiese sido organizar instancias de participación ampliada, como se hizo por ejemplo en relación a la agenda de descontaminación ambiental de Santiago. Pero en ausencia de ellas, la ruptura con las redes previas o el cambio obligado de las mismas al ingresar a la función pública pasó a ser un factor incidente en el impacto posible de obtener. Esta pérdida de vínculos es resentida desde ambos lados.

Al respecto es posible hacer una segunda reflexión. Se refiere al carácter *elitista* o *ilustrado* de los líderes citados, tanto de los que ingresaron al gobierno como de gran parte de los que hacen de contrapartes civiles de los primeros, a través de

las ONG profesionales. Esto puede ser interpretado también como un conflicto en torno a la amplitud y exclusiones de la elite política, y no solamente el tema de la sociedad civil genéricamente entendida.³⁰¹

El diagnóstico de debilitamiento de los vínculos corre paralelo al debilitamiento de la propia sociedad civil en sus estamentos populares, lo que puede estar detrás de la baja prioridad política que se le otorga. Ello refuerza la visión de que se consolida una *clase política* relativamente asentada en el poder, donde las posibilidades de transformación del modo de gobernar en un sentido participativo parecen ser escasos.

³⁰¹ En el caso de las ONG, por ejemplo, y dado el marco de relación con el gobierno, sus demandas han corrido el riesgo de corporativizarse. O bien, han sido rápidamente deslegitimadas tanto por autoridades políticas como por organizaciones de base. Lo cual muestra, por otra parte, su relativo aislamiento actual con respecto a ambos actores. En la medida que no se han generado instancias amplias en las cuales la sociedad civil se exprese en toda su diversidad, el debate ha tendido a cerrarse sobre “quién toma las decisiones”. En ese escenario, el rol de la tecnocracia se ha visto aún más fortalecido.

Capítulo 6

Participación y políticas públicas en el proceso democrático chileno: Conclusiones

En este trabajo se ha analizado los vínculos entre sociedad civil y Estado como factores en la construcción de la gobernabilidad democrática en Chile, en el período de la transición y su evolución posterior. El intento analítico ha sido ampliar la conceptualización desde los estrechos marcos que le impuso la *transitología* –democracia como régimen político– en los años ochenta, a los desafíos del escenario democrático latinoamericano del siglo XXI, un escenario sin duda postransicional.

La problemática de la sociedad civil y sus formas de implicación o participación en la construcción democrática de lo público funda su relevancia en dos factores principales. El primero se relaciona con la complejización y diversificación de actores que caracteriza el escenario político actual. La crisis de la llamada matriz socio-política “clásica” en América Latina, la pérdida de poder relativo de los Estados nacionales, la emergencia de nuevos actores –tanto en los escenarios subnacionales como de carácter transnacional–, la multiplicidad de redes de vinculación entre niveles y ámbitos anteriormente aislados entre sí, la intensificación de los flujos comunicacionales y migratorios y las influencias culturales, forman parte de esa complejización. Mientras el proceso económico mundializador concentra el poder económico y alienta la fusión de los mercados y las empresas, el proceso social desagrega intereses y actores, haciendo emerger nuevas necesidades para la gestión de los asuntos públicos y el Estado. Allí se configura un escenario de “desafíos” para las instituciones y las prácticas estatales y políticas, en particular para la construcción de la gobernabilidad democrática.

El segundo factor lo constituye el “experimentalismo democrático” –de acuerdo a la expresión de José Nun– que caracteriza a América Latina desde hace más de un cuarto de siglo. Se trata de un escenario de “respuestas” a esos desafíos institucionales y políticos, respuestas inspiradas en las nociones de participación y ciudadanía, que rebasan los límites de la democracia entendida exclusivamente como régimen político pluralista y competitivo. A pesar de tratarse de un “experimentalismo” sin teoría previa –pues surge de la derrota de los proyectos de cambio social y político del siglo XX– el análisis de sus prácticas ha ido produciendo una conceptualización y un debate nutrido en la región. Se trata de una contribución latinoamericana a la teoría democrática que la amplía y la enriquece, pues en gran medida se desarrolla en diálogo crítico con los paradigmas dominantes de la misma, particularmente

con la corriente elitista inspirada en Joseph Schumpeter y la corriente pluralista heredera de Robert Dahl.³⁰²

La particularidad de la teorización latinoamericana en torno a estos temas estriba en que en ella los desafíos de participación no se refieren principalmente a cuestiones metodológicas o a una mera pluralización y multiplicación de actores en el proceso democrático. La problemática regional se refiere a la capacidad de inclusión de la democracia, vale decir, las modalidades políticas mediante las cuales los grandes grupos excluidos se hacen parte del proceso, una vez establecidas las reglas del régimen político. Ello se fundamenta en el hecho que la vigencia del régimen político democrático, en su variante elitista *schumpeteriana*, no asegura la inclusión en sociedades extremadamente desiguales. Como lo expresa Jorge Vargas, si para los estudios de la transición, la recuperación del régimen político era el punto de llegada, para los teóricos de la construcción democrática, éste no es más que el punto de partida.

El análisis del caso chileno aporta nuevos ángulos a la cuestión planteada, pues tiene varias particularidades. Por una parte es un caso tardío, el último del ciclo de los años ochenta, por lo que contuvo una dosis de aprendizaje político de los casos del sur de Europa, así como de Argentina, Brasil y Uruguay. Aunque antecedido de dos ciclos de movilizaciones populares masivas (1983-86 y 1988) se realizó de acuerdo al modelo elitista, sin ruptura democrática ni cambio constitucional y por lo tanto heredó rasgos institucionales del régimen militar que lo antecedió. El régimen resultante mostró gran estabilidad, en parte porque el ajuste estructural había sido realizado por el régimen militar con escasa oposición y en parte porque supo mantener el dinamismo del crecimiento económico por cerca de veinte años. De tal manera que el sistema económico no fue mayormente modificado y el régimen político se estructuró sobre la base de dos alianzas políticas que en la práctica compartieron el poder: la coalición prodemocrática (Concertación de Partidos por la Democracia) en el gobierno y las fuerzas de respaldo al régimen militar que mantuvieron poder de veto en el parlamento y presencia en diferentes instituciones contempladas en la Constitución Política (los llamados “enclaves autoritarios”). Esta situación se prolongó hasta marzo de 2010, fecha en que la derecha retornó al poder ejecutivo, tras 52 años sin ganar una elección y 65 años desde la última vez que obtuvo mayoría parlamentaria en el país. Es decir el marco histórico de nuestra investigación representa un ciclo histórico de veinte años.

Las principales transformaciones en el vínculo entre Estado y sociedad realizadas durante los veinte años de democracia se expresaron en las políticas públicas, particularmente en el área social, máxima prioridad de la gestión estatal y principal

³⁰² También en la denominada *transitología* la contribución latinoamericana fue de gran relevancia, así como sucedió luego con los temas de consolidación y más tarde con los estudios sobre calidad de la democracia. Tal como ocurrió en los casos mencionados, se trata de reflexiones que surgen en relación a procesos políticos específicos en diferentes países de la región.

diferencia con la orientación neoliberal previa. Es a partir de esas políticas, además, que se formulan las orientaciones participativas y se buscó asegurar la inclusión social de la democracia recuperada. De tal manera que este ángulo resulta especialmente productivo para la consideración de las potencialidades de construcción democrática en el país. ¿Hasta que punto modificaciones en las políticas públicas, en un sentido participativo y de fomento de la ciudadanía, pueden contribuir a la construcción de la gobernabilidad democrática?

En este estudio se analizó el rol de las políticas públicas y las oportunidades que crean para la sociedad civil en un escenario de estabilidad política y crecimiento económico basado en la apertura al exterior y el predominio de la economía de mercado. Utilizando una noción amplia de gobernabilidad, se postula que las políticas públicas han sido la principal herramienta de transformación utilizada por los gobiernos democráticos para modificar la situación heredada del régimen militar. Sin embargo dichos gobiernos han visto limitada su capacidad de producir gobernabilidad democrática en la medida que se han subordinado a un modelo elitista de democracia y han adoptado una versión restringida de la participación ciudadana.

El estudio planteado obligó a reconceptualizar –ampliándola– la gobernabilidad, definiéndola como construcción democrática, lo que permite incorporar tanto la profundización democrática del Estado, como nuevas formas de participación. Estas últimas no sustituyen a la democracia representativa y pueden coexistir con ella. Su potencial democrático, sin embargo, no está dado, como sugieren nociones como “democracia participativa”. Antes bien, éste aparece vinculado a elementos de contexto político, a las modalidades de institucionalización de dicha participación y su relación con los diseños institucionales del conjunto del Estado y, finalmente, a la configuración y alcance de las redes de política pública. Como factores intervinientes aparecen las condiciones de reproducción de las elites políticas y el rol del “conocimiento experto” en las decisiones de política pública, que refuerzan o modifican el carácter elitista del modelo de gobernabilidad.

La perspectiva de esta investigación llevó, en primer término, de establecer un marco de desafíos de la construcción democrática en América Latina, vinculados a la inclusión de los grupos tradicionalmente marginados y no sólo a la pluralización del escenario político representativo. Dicha inclusión tiene una dimensión “pasiva”, a través de la redistribución de los beneficios y recursos generados socialmente. Pero también tiene una dimensión “activa” que se refiere a la inclusión en el diseño, ejecución y control social de las políticas y la acción pública en general. Esta última asegura de mejor forma la redistribución buscada, en la medida que la hace más pertinente y permite su apropiación por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Adicionalmente esta dimensión fortalece la práctica democrática dado que extiende y refuerza las prácticas deliberativas y de involucración ciudadana en los asuntos públicos, entre un evento electoral y otro.

El marco conceptual adoptado sobre la construcción democrática nos permitió analizar el escenario de “disputa por la construcción democrática” que se ha verificado en Chile a partir del inicio de la transición política a fines de los años ochenta. Las condiciones y restricciones de la misma le otorgaron un rol preponderante a las políticas sociales como instrumento de transformación de la situación heredada del régimen militar. Por ello se realizó una clasificación de sus diversas “agendas de participación” y el modo como ellas se implementaron en los diversos sectores y niveles de gobierno.

Por otra parte la participación es un proceso múltiple, que involucra diferentes actores. Así, la heterogeneidad de la sociedad civil, su fragmentación y las divisiones socioeconómicas en su interior resultan factores condicionantes de su capacidad de acción. Pero también son actores relevantes las autoridades locales, los funcionarios gubernamentales encargados de la implementación de las agendas. Un actor especialmente significativo son las personas que transitaron desde la sociedad civil organizada a la esfera gubernamental, influyendo diferencialmente en las diversas agendas y políticas. Entre ellos descubrimos el papel preponderante de los cuadros técnicos que realizan labores de impacto político (tecnopolíticos).

¿Cómo se articulan los actores a la política pública? En este punto se abordan los mecanismos, institucionalizados o no, que hacen posible la participación. Ello permitió distinguir el alcance de diferentes instancias y mecanismos, que aparece como inversamente proporcional a su grado de institucionalización. También se analiza el diferente acceso que los distintos sectores sociales tienen a los mecanismos formales e informales existentes. Entre estos últimos aparecen las redes de política pública como una modalidad con diferentes impactos en el rumbo de la acción pública.

El caso chileno permite discutir críticamente una noción genérica de sociedad civil que la hace equivalente a un sector nítidamente diferenciado del mercado y el Estado, así como de la consideración de la misma como un conjunto homogéneo, portador de intereses específicos. También permite especificar la noción de participación ciudadana, haciéndola dependiente de factores políticos, institucionales y de características de los actores sociales concernidos. Finalmente, Chile permite establecer, a partir de un caso “exitoso”, las potencialidades y límites de la democracia elitista y los desafíos de profundización que ésta exhibe hoy.

6.1 La importancia del contexto político

El modelo de gobernabilidad de la transición a la democracia sancionó una concepción de democracia elitista, altamente segmentada y especializada. Esta concepción surgió inicialmente como fundamento para el diseño de la transición de acuerdo al cálculo político de los conductores del proceso, pero luego se estableció de modo más permanente. El cálculo político indicaba que la coalición que asumía

el gobierno carecía del suficiente poder frente a las rigideces de la Constitución del 80, la posible amenaza militar o las fluctuaciones e inestabilidad de los mercados de inversión. Dicho de otra manera, se consideraba que el costo político y económico de introducir incertidumbre institucional -a cambio de lograr mayor calidad y profundidad democráticas- ponía en riesgo el acuerdo con las fuerzas de apoyo al régimen militar que sustentaba la transición y con ello la posibilidad misma de gobernar. Esta decisión política inicial del conglomerado pro-democrático se transformaría con el tiempo en una opinión hegemónica en su interior, dando paso a una nueva cultura política muy distinta la que portó el movimiento civil que derrotó en las urnas al régimen de Pinochet.

Esta consideración inicial, nacida de las condiciones en que se conquistó el gobierno, condujo a lo que se denominó en jerga política la “democracia de los consensos”. Esta es una fórmula de acción política que privilegia los acuerdos entre los bloques en el parlamento, limitando en los hechos la iniciativa gubernamental a lo que pueda concitar el apoyo de la oposición. Es decir, cuenta con “jugadores de veto” en la oposición política, ocupados en defender los aspectos estratégicos de la herencia del régimen militar. Pero, más allá de las correlaciones políticas, este modelo de gobernabilidad se traduce, para lo que hemos tratado en este estudio, en una concepción altamente restrictiva de la participación, al menos en dos sentidos principales. En primer lugar plantea la necesidad de limitar la conflictividad a aquello que se pueda consensuar al interior de la elite. En segundo término supone un consenso -más o menos explícito- sobre la intangibilidad del modelo socioeconómico vigente.

De acuerdo al planteamiento del filósofo político Carlos Ruiz, esa definición otorga un papel clave en los consensos así generados a la elite, a su comportamiento consciente y racional para alcanzar acuerdos, limitar su competitividad y áreas de conflicto. Para este modelo la clase política es la protagonista central de la acción política y la participación ciudadana constituiría -en sociedades fragmentadas, heterogéneas o “sobreideologizadas”- una incertidumbre o amenaza desestabilizadora de la democracia. El rol auto-asignado a las elites políticas, en cuanto minorías ilustradas, responsables y razonables, abre paso a la necesidad de la tecnocracia y a sus medidas orientadas por el cálculo y la ingeniería social y política. Subyace aquí la idea que la sociedad sería tanto más polarizada, cuanto más participativa. A su vez ella se fundamenta en una visión de las causas del golpe militar que lo atribuye a la polarización y la agudización del conflicto político.

Un segundo aspecto se refiere a un acuerdo más amplio, sobre metas sustantivas, que se refiere al sistema socioeconómico, ya no sobre las reglas del juego político. La reafirmación de una “sociedad de mercado” apunta, en definitiva, a aislar las demandas económico-sociales principales del espacio de las decisiones políticas.

A pesar de lo anterior, se impulsaron y se impulsan políticas públicas activas, que incorporan componentes participativos. Pero no se le da estos componentes una proyección política, sino que se los subordina a las metas de la gobernabilidad.

Por ello la noción de la participación ciudadana que de allí deriva, es de carácter instrumental y reducido en sus alcances.

Las consideraciones histórico políticas recién mencionadas nos permiten establecer una explicación conceptual inicial respecto de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado en contextos de transición democrática. Así, se puede plantear que serán las condiciones políticas específicas las que darán mayor o menor espacio y proyección a la movilización y acción de la sociedad civil. En contextos de prohibición de la actividad política, resurge la acción civil como espacio de encuentro y socialización alternativo, elaboración de propuestas y organización, etc., particularmente si se cuenta con apoyo externo (cooperación internacional) y redes sociales o políticas previas. En el proceso de transición, sin embargo, será determinante si estas tendencias de la sociedad se expresan en alguna organización o partido político o, más ampliamente, si cuentan con recursos de acción al interior del sistema político en reconstrucción. Si el proceso está forzado a consensos de naturaleza conservadora o restrictiva –mantener el orden constitucional, preservar el modelo económico– la sociedad civil prodemocrática difícilmente encontrará espacio político para posicionar sus agendas. Pues esa política apunta a marginalizar del proceso de formación de voluntad colectiva a través del debate y la deliberación pública, amplia y masiva. Al contrario lo restringe a los llamados “actores estratégicos” que viabilizan el consenso de las elites.

Si no cuentan con los recursos de acción política adecuados al contexto, la tendencia será a la marginalización de los esfuerzos de la sociedad civil. En estas condiciones esta puede optar por su reconstrucción completamente al margen del sistema político. Pero aquí hay un fenómeno de *path dependence*, que hace que ello ocurra con mayor o menor probabilidad. De tal modo que en contextos de fuertes relaciones entre sociedad y política para acceder al Estado y una preeminencia de éste último en la conformación histórica de la sociedad –como es el caso de Chile– ello es improbable que ocurra, salvo que suceda una crisis mayor de legitimidad del sistema político. Y ocurre que la emergencia de la sociedad civil durante el período militar se produjo como respuesta a la represión, generando formas de reencuentro con la política, sólo que al margen de la institucionalidad. Adicionalmente este reencuentro estuvo más centrado en la movilización activa contra el régimen y menos en la elaboración colectiva del modelo e institucionalidad democrática, lo que también le restó proyección.³⁰³

De hecho, la eficacia de la acción y movilización antidictatorial estaba directamente ligada a la convergencia que se lograba entre movimientos sociales y conducción política partidaria, como se evidenció principalmente en el ciclo de protestas 1983

³⁰³ Como hemos señalado anteriormente el modelo económico y la institucionalidad que se mantuvieron después de 1990, fueron los que habían sido diseñados por el régimen militar para una democracia “protegida”, con algunas modificaciones.

- 86 y luego en el plebiscito de 1988. Este rasgo diferencia nítidamente la situación chilena de la producida contemporáneamente en países como Polonia o Brasil, donde la movilización social antiautoritaria renovó completamente el panorama político y precedió a la formación de nuevos partidos.

¿Constituía por ello la sociedad civil organizada de los ochenta, una mera *fachada* de los partidos políticos? O, dicho de otro modo, ¿existió o existe una verdadera sociedad civil chilena? Creemos que es erróneo interpretar la influencia partidaria característica de la historia chilena como equivalente a anular la existencia de la sociedad civil. Lo que ocurrió durante la transición, sin embargo, es que precisamente la fracción *política* del liderazgo de la sociedad civil fue el que mayores oportunidades tuvo de acceder al gobierno, lo que hemos denominado sus liderazgos *híbridos* (sociales y políticos al mismo tiempo). Mientras que los segmentos nuevos o más autonomistas carecieron de proyección política fuera o dentro de él. Por ello la pauta histórica de conformación que había hecho históricamente poderosa a la sociedad civil chilena -su nexa con el Estado a través de expresiones políticas orgánicas- la hizo débil en la nueva coyuntura de la transición. La política había cambiado de función, el Estado había perdido poder y la autonomía era ahora un requisito, pero ella no se había desarrollado adecuadamente.

El vínculo privilegiado se establece, entonces, en el campo donde el contexto político lo permite y lo estimula. Eso es lo que ocurrió, precisamente, a través de las políticas sociales reactivadas, que en parte sustituyeron a la mediación política. En torno a ellas se intentan nuevos puentes, acercamientos y conflictos parciales desde la sociedad civil, a partir del desarrollo de procesos nuevos: la generación de espacios sectoriales y territoriales de concertación especialmente en el ámbito local, en el marco de las políticas sociales focalizadas y los procesos de reforma y modernización del Estado. Para algunos segmentos de la sociedad civil, el contexto político define en la práctica el conjunto de sus oportunidades. Es el caso de las organizaciones sociales de base local y las ONG que se van convirtiendo en entidades consultoras de políticas públicas. Otros, sin embargo, mantienen vinculaciones internacionales de diverso tipo, que les proporcionan una situación de mayor autonomía relativa respecto de las condiciones políticas. Al respecto puede proponerse la idea de que en contextos restrictivos como el que hemos analizado, la vinculación internacional directa y el marco de derechos garantizados influidos también por los acuerdos internacionales, aparecen como factores relevantes para una mayor rol de las OSC. Lo mismo sucede con la capacidad de movilización de recursos propios, que les brinda a las que la poseen una mayor autonomía.

Nuestro examen de la trayectoria histórica de las relaciones entre la sociedad civil chilena y el Estado permite concluir que la temprana constitución de un Estado que se impuso a la sociedad, junto al predominio del sistema político en la vinculación con la sociedad durante el siglo XX, le otorgan a estas relaciones un papel fundamental. Vale decir no estamos en presencia de una sociedad civil de carácter plenamente autónomo, que opere al margen de la institucionalidad y la actividad

política. El Estado, por su parte, resulta ser, en la tradición chilena, un lugar de promoción y fomento de propuestas modernizadoras “desde arriba” que se ofrecen e insertan en la sociedad. Durante el siglo XX son varias las estrategias y proyectos de reforma social que se impulsan con mayor o menos suerte en el país.

Por otra parte se analiza la diversidad interna de la propia sociedad civil, marcada por la continuidad y fortaleza de las expresiones ligadas a los grupos de poder y el fenómeno opuesto en los sectores populares. Ambos estamentos, sin embargo, encontraron en el sistema político la vía de fortalecer su posición en un Estado que a partir de 1925 requirió de consensos o compromisos entre intereses encontrados. El golpe militar de 1973 introdujo mayor diferenciación social, reprimió tanto a los actores políticos como a las organizaciones sociales, afectando el vínculo que estos habían construido con el tiempo. La recomposición de las fuerzas democráticas fue amparada por la Iglesia Católica, diversificó la organización social y se tradujo también en una recomposición de alianzas en el cuadro político chileno. A pesar de la masividad de las movilizaciones durante los años ochenta, finalmente el proceso de transición se enmarcó en el diseño realizado por Pinochet, lo que restringió severamente la reconstrucción de los vínculos históricos entre sociedad y política. La democracia que de allí emergió, adoptó un carácter fuertemente elitista.

En la medida que los gobiernos democráticos se adaptaron al marco institucional y a la política elitista, lograron la estabilidad y conjuraron cualquier amenaza de reversión autoritaria. Al mismo tiempo, al reactivar las políticas sociales, iniciaron una nueva modalidad de interlocución y vínculo con la sociedad en un contexto de democracia “de baja intensidad” (Edelberto Torres-Rivas). La sociedad civil organizada, en este escenario, se acerca al Estado pero se aleja de la política, pues el nuevo vínculo no la hace indispensable. En algunos sectores se profundiza su fragmentación en pequeños grupos e intereses locales o corporativos, que establecen relaciones específicas e instrumentales con los agentes de la política pública, especialmente con sus intermediarios. Para otros, dotados de mayor stock de capital social y económico, la interlocución con las políticas públicas les permite mayor incidencia en definición de agendas y orientaciones. También aquí la mediación “tecnopolítica” ha ido ganando espacio a la tradicional mediación ejercida por los partidos políticos.

6.2 El diseño institucional de la participación ciudadana

El enfoque de construcción democrática vincula la consideración de los aspectos institucionales con los desarrollos de la actoría social, dada la estrecha imbricación entre actores situados en distintos niveles de poder y ámbitos de interés público. Vale decir que los cambios institucionales que redundan en “apertura” del Estado a la sociedad facilitan el surgimiento de una ciudadanía “activa” y “deliberante”. De este modo el rol del Estado no culmina con el reconocimiento legal de ciertos

derechos de ciudadanía (“pasiva”) sino que puede ir más allá. Es ahí donde se abre el espacio de la participación, que puede involucrar la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente y ampliar los temas de la agenda política y coordinar sus esfuerzos para la generación y ampliación de bienes públicos. El supuesto es que esa provisión de bienes públicos no está asegurada por sí sola a través de los recursos estatales ni de la operación del mercado.

Sin embargo, la construcción de interfaces entre Estado y sociedad –tal como lo ha conceptualizado Ernesto Isunza– abarca un amplio rango de materias y modalidades. Sólo algunas de ellas pueden considerarse participación ciudadana con consecuencias democratizantes, de acuerdo al planteamiento que hemos esbozado. En primer término es necesario averiguar si esas formas de conexión denotan un proceso de apertura efectivo –de co-producción de agendas, por ejemplo– y ampliación democrática del Estado de efectos duraderos. Por otra parte, si contribuyen o no a superar la fragmentación de los actores de la sociedad civil y a generar en ella nuevas capacidades para la incidencia en la esfera pública. Nos referimos a capacidades tales como tales como asociatividad, autonomía, voz y elaboración de propuestas. Finalmente interesa también el cambio institucional, vale decir, si estas iniciativas conjuntas derivan finalmente en transformaciones de la cultura política y funcionaria en favor de un “empoderamiento” de la sociedad en los asuntos públicos.

En esta relación el Estado es un actor con características particulares, pues cuenta con recursos específicos, a saber el uso monopólico de la fuerza, la obligatoriedad de la norma legal y la legitimidad democrática. Al menos en el caso chileno esos recursos tienen existencia efectiva, lo que no sucede del mismo modo en otros países de América Latina. Vale decir la capacidad de moldear los espacios y relaciones que establece, es alta. De allí que sea relevante analizar tanto las orientaciones de política como los diseños institucionales que el Estado pone en práctica para la participación de la ciudadanía y el vínculo con la sociedad. De ello dependerá, en gran medida, el potencial y los límites de estas experiencias.³⁰⁴

La investigación realizada permitió distinguir diferentes tipos de agenda de política social, según fuese su orientación, gestión institucional y modalidad de vínculos con los actores sociales. Cada uno de ellos tiene consecuencias distintas en cuanto a impacto institucional así como en cuanto a impacto sobre la configuración de la sociedad. De acuerdo a ello se analizó dos tipos de agenda surgidas en el contexto inicial de la transición: a) las negociadas previamente con movimientos sociales que formaron parte de la oposición al régimen de Pinochet y que luego institucionalizaron parcialmente su agenda en las políticas públicas y b) la agenda de “superación de la pobreza”, que formó parte de la política social sin tener contra-

³⁰⁴ El otro aspecto a considerar es la configuración y alcances de las redes de política pública, que analizamos en el acápite siguiente.

parte social organizada, sino que representa una oferta innovadora que constituye su propia demanda a través de agregado estadístico que son “los pobres”. En el primer tipo se analizó el caso de la agenda de igualdad de género y el movimiento de mujeres, así como el de la negociación con los grupos indígenas organizados y la política indígena de los gobiernos de la Concertación. En el segundo tipo se analizó la creación del FOSIS y la evolución de la acción contra la pobreza hacia un enfoque multisectorial cristalizado en el Sistema Chile Solidario.

La tercera agenda considerada se refiere a políticas que surgieron con posterioridad al año 2000 y que se caracterizan por ser políticas con enfoque de derechos garantizados. Aquí reaparece la noción de ciudadanía –en el sentido “pasivo” tradicional- en una agenda desacoplada de las formas de ciudadanía “activa”. Ni el Sistema Chile Solidario, que inicia este enfoque, ni la Reforma de la Salud, que se estudian en el texto, fueron diseñados participativamente, ni consideran formas de participación activa de la sociedad civil a las que van dirigidas.

Finalmente se consideran dos tipos de agenda relativas a los vínculos que se establecen entre Estado y sociedad civil en el ámbito local, donde se construyen diferentes interfaces para el vínculo social. El primer tipo es la institucionalidad local, expresada en municipios y gobiernos regionales, programas sectoriales de aplicación local, e innovaciones programáticas multinivel con involucración de la sociedad civil organizada. El segundo lo denominamos “*outsourcing*” del interfaz local, por cuanto transfiere recursos a entidades privadas sin fines de lucro para hacer posible el eslabonamiento con la sociedad civil, requerido para la gobernanza democrática. Esta última fórmula se inicia con Consejos Mixtos (sociedad civil / Estado), pero no logra institucionalizarse, antes bien se privatiza bajo la fórmula de fundaciones. De los dos casos analizados, el Consejo / Fundación para la Superación de la Pobreza y el Consejo / Fundación de las Américas, sólo la primera permanece a través de la convocatoria a jóvenes voluntarios, utilizando para ello fondos estatales.

La diversidad de agendas que vinculan al Estado con la sociedad a través de las políticas públicas, relevan la importancia y amplitud de este vínculo para la acción estatal. Sin embargo la investigación indica un desempeño modesto del Estado chileno en cuanto a institucionalizar adecuadamente la participación de las y los ciudadanos, convirtiendo esa participación en un factor de construcción y fortalecimiento democrático. Para ello se revisan varias dimensiones de análisis, en todas las cuales los resultados en este plano son extremadamente limitados.³⁰⁵

Desde el punto de vista de la actoría social tenemos que las agendas surgidas como producto de negociaciones con movimientos organizados –mujeres e indígenas- han evolucionado hacia un divorcio, más que a la continuidad de la coope-

³⁰⁵ Esta afirmación no se aplica a otro tipo de resultados que se ha obtenido con algunas de estas políticas y programas, relativos a incrementos de cobertura de servicios, institucionalización de ciertos derechos sociales, aumento de infraestructura y servicios sociales, etc. En esos términos la gestión estatal muestra una gran cantidad de logros.

ración. Por una parte el movimiento de mujeres se desactiva en la misma medida que su agenda se institucionaliza. Por la otra, las limitaciones de la Ley Indígena, producto de su negociación en el parlamento, constriñen de tal manera sus posibilidades que va surgiendo un movimiento indígena autónomo y confrontacional con el gobierno. Influye también en esta situación la intensificación de la presión que ejercen sobre los territorios y comunidades indígenas las industrias extractivas de recursos naturales, así como las grandes obras de modernización de la infraestructura a su servicio. Vale decir que los instrumentos contemplados en la negociación inicial y su filtro a través de la “democracia de los consensos” no logran enfrentar adecuadamente los problemas para los cuales nacieron. En el primer caso se fortalece el Estado, pero el rol del movimiento de mujeres es reemplazado por “redes de conocimiento experto”, que promueven una agenda progresiva. En el segundo se fortalece el movimiento indígena, pero en confrontación con el Estado. Lo que no se fortalece ni se proyecta en el tiempo es la co-producción de agendas y bienes públicos. Sea por debilitamiento de los actores o porque el asunto toca intereses que están fuera de los marcos del consenso inicial de la transición. Vale decir, en el campo de lo “político” más que en el de las políticas públicas. Y en ese campo no parecen existir instrumentos disponibles para los actores, con el fin de abordar y proyectar políticamente estos temas emergentes.

Las formas de participación utilizadas en el resto de las agendas no tienen un carácter institucionalizado y se ejercen más bien en las etapas de implementación que en la definición de las agendas, como ocurrió en los casos anteriores. Su énfasis está en el espacio micro local –el barrio, la comunidad rural- y se refiere a modalidades de cofinanciamiento, de favorecer pequeñas iniciativas de desarrollo local o adecuar parcialmente los instrumentos de inversión pública en pequeña escala. Estas modalidades han dado origen a un importante número de innovaciones locales donde convergen los actores de lo público, generalmente autoridades locales u operadores de los servicios sectoriales con dirigentes sociales. Muchas de las iniciativas innovadoras que analizamos muestran un cierto potencial de fortalecimiento ciudadano –más que capacidad de modificación institucional del Estado- pero lo hacen a través de unidades específicas y aisladas entre sí. Se multiplican allí donde existen contrapartes sociales organizadas previamente y agentes públicos con voluntad política de apertura, pero sin responder a lineamientos comunes desde el Estado central.

En términos conceptuales lo que parece estar en juego aquí es la concepción misma de actoría social y su vínculo con el Estado. Mientras en contextos diferentes como Bolivia, Ecuador y Brasil se han ensayado diferentes fórmulas de institucionalizar la participación de movimientos sociales organizados, asociándolos a políticas públicas de diverso orden, ello no se da en ninguno de los tipos de agenda considerados en Chile. Nos referimos a la participación indígena, a las Conferencias en ámbitos como la salud y la infancia, a los Foros de Vivienda y a la negociación con el Movimiento Sem Terra. Incluso la gestión de programas sociales

por parte de las organizaciones *piqueteras* en Argentina tiene rasgos comunes con las anteriores.

Es importante consignar un rasgo adicional, que se verifica como limitación común a las agendas consideradas, especialmente aquellas de aplicación local: el carácter y avances del proceso descentralizador. Al privilegiarse la participación local se vuelve relevante el grado y profundidad de la descentralización y los instrumentos que pone a disposición de los actores en el territorio. El sistema político chileno es altamente centralizado y el diseño de gobernabilidad vigente en los últimos veinte años tiende a profundizar esta centralización. De tal manera que la descentralización se refiere principalmente a la desconcentración de servicios centrales y al traspaso de funciones administrativas especialmente a los municipios (salud y educación entre las principales). Esto se debe a que el proyecto político de la transición contempló solamente la democratización política de los municipios y no un cambio de la arquitectura institucional y administrativa del país. También en este plano contrastan las diferencias con otros casos de América Latina, como Colombia, Brasil, Perú y Bolivia. Estados unitarios y federales, como los mencionados, han desarrollado procesos más profundos de descentralización e institucionalización de la participación local articulándola a los procesos de decisión política.

El modelo de gobernabilidad pone el énfasis en la responsabilidad fiscal y fortalece para ello el papel del Ministerio de Hacienda, no sólo en el control del gasto, sino en la orientación del conjunto de los programas, labor que realiza a través de diferentes instrumentos de modernización y evaluación de programas públicos. Esa prioridad se vuelve predominante en la gestión del Estado, pues no tiene interlocutores con los cuales negociar metas específicas al interior del ejecutivo, ni mecanismos para acoger políticas concertadas con la sociedad civil en espacios regionales o locales. Fomenta modalidades de cofinanciamiento que alivien el gasto fiscal, pero no instancias de decisión conjunta o co-provisión de servicios sobre la base de agendas compartidas y adecuación de instrumentos de inversión y acción pública. La llamada “agenda de modernización del Estado” promueve a su vez procesos inspirados en los mismos principios –asegurar la eficacia y eficiencia de la gestión en su conjunto- y no contempla adecuaciones como las que requiere la concertación con la sociedad civil.

De acuerdo a lo expuesto, se puede concluir que el proceso de participación ocupa un espacio institucional reducido y con baja articulación al ciclo de las políticas públicas en las que interviene. Esto debilita su potencial, por cuanto limita sus posibilidades de incremento de escala. Ello en el contexto de políticas focalizadas en sectores pobres y vulnerables tiende a configurar un esquema de participación y concertación de esfuerzos “entre pobres” (habitantes pobres con municipios pobres, por ejemplo), cuyo potencial de transformación de las condiciones de vida y superación de la pobreza también disminuye. Ello desacopla la agenda de participación de otras políticas como las de superación de la pobreza y protección social, perdiendo así la labor social su necesaria alineación.

Una mención especial merecen las agendas más recientes que incorporan el enfoque de derechos garantizados. ¿Representa ellas una innovación sustantiva en el modelo de gobernabilidad? En cierto modo nuestro análisis de la Reforma de Salud indica que así es, por cuanto se vuelve a introducir una noción de ciudadanía universal –que hemos denominado neouniversalismo– que aparecía desplazada por las políticas focalizadas. La agenda de derechos sociales y gana espacio en la política social y coexiste con políticas focalizadas y gestión privada de los servicios. El neouniversalismo representa así, una adaptación de las orientaciones más propias de la política socialdemócrata a un modelo mixto, con diversas características propias.

En primer lugar se advierte que a formulación de derechos sociales no nace de la concertación social y política amplia –como en los Estados de bienestar–, sino de la decisión política del Estado. De esta forma su modalidad es *top down*. Al mismo tiempo la concepción de los derechos es incremental, vale decir va ampliándose en la medida que se cuente con los recursos priorizados para ello o cambien las opciones políticas predominantes. Por ello su implementación va siendo graduada por las autoridades financieras o las negociaciones políticas que restringen o amplían el rango de los derechos, dependiendo de la voluntad política coyuntural.

Los campos de aplicación del enfoque de derechos son los relativos a la provisión estatal de servicios sociales –salud, pensiones, subsidios, cuidado infantil– que se suman al sector educación que siempre mantuvo un esquema universalista, aunque con incorporación del sector privado y el cofinanciamiento de los padres. No se ha extendido hacia el campo laboral o en temas que están confiados a la operación del mercado.

La garantía de los derechos es jurídica, estableciendo obligaciones al Estado, pero no contempla instancias de participación de la sociedad civil, ni en la determinación de estándares, pertinencia geográfica o cultural, ni control social. En este sentido se verifica una asincronía entre la agenda de derechos, cuya titularidad es individual y obliga al Estado y la agenda de participación, que apunta a colectivos sociales definidos funcionalmente a la política pública y cuyo carácter es consultivo.

Por último, la implementación de una agenda de derechos con un Estado no preparado para ello y limitado para crecer, crea un cuasi mercado de provisión privada de servicios financiada por el Estado, que compite con la provisión directa que éste realiza. Las instancias regionales y locales encargadas de implementar carecen de la autonomía y atribuciones que les permita readecuar instrumentos y modalidades de acción, pues están igualmente sometidos a los criterios centralistas de la modernización del Estado (expresados en metas de gestión, criterios de evaluación, sistemas de compras públicas uniformes, etc.). Con todo la agenda de protección social ha avanzado estableciendo instrumentos jurídicos que aseguran su continuidad en el tiempo, si bien deberá resolver los dilemas que su evolución plantea.

En síntesis los espacios y mecanismos de participación están enraizados (*embedded*) en una trama institucional más amplia. Sus posibilidades de avance, sustentabilidad, apropiación ciudadana, incremento de impacto (*scaling up*) y capacidad transformadora están en directa relación con la coherencia y articulación interna de los diseños institucionales de la gestión pública. En la medida que el proceso de participación no forma parte estructurante del proceso democrático ni de la toma de decisiones en la gestión estatal, su potencialidad se ve disminuida. La emergencia del neouniversalismo en diversas áreas de la política social, introduce una innovación que podría evolucionar hacia modalidades de participación sujetas a estándares y mayor *publicación*.³⁰⁶

La problemática de los diseños institucionales de la participación, no es tanto la de crear instancias acordes a un modelo preestablecido sino la de generar dinámicas continuas de democratización en los ámbitos donde se aplica, de tal modo de aumentar la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, así como introducir instancias de transparencia y control públicos para los mecanismos de asignación de bienes y servicios públicos. La *publicación* de las relaciones entre el Estado y el ciudadano representa una aspiración y un norte que actúa en contra de orientaciones tradicionales como el clientelismo y el corporativismo, así como expresa tensiones con la agenda de modernización neoliberal del Estado, que conceptualiza al ciudadano como cliente.

6.3 Redes de Política Pública: configuración, alcances e incidencia

Una vez establecidos los rasgos principales de la iniciativa político estatal en relación a la sociedad civil, nuestra investigación se orientó hacia determinar los rasgos principales de dicha sociedad civil y la real incidencia que su participación en políticas públicas produce. En términos generales nuestro análisis indica una incidencia relativamente escasa en relación a la orientación de las políticas a través de la participación institucionalizada. En ello influye, por cierto la naturaleza de los espacios creados, pero también la configuración de la propia sociedad civil, su diferenciación interna y su fragmentación organizativa. Si bien los mecanismos institucionalizados son escasos y relativamente débiles, igualmente la sociedad civil participa de diverso tipo de redes de política pública (*policy networks*). El concepto de redes de política pública resulta útil para referirse a estos campos semi institucionalizados y permite establecer variables que determinen su incidencia e impacto.

³⁰⁶ Hay que considerar que la judicialización de la política social, vale decir el uso de la vía judicial para obtener la garantía efectiva de los derechos, puede redundar en un incremento exponencial de costos, lo que abriría posibilidades de incorporar otras formas de control y exigibilidad por razones económicas.

Nuestro análisis de las tendencias de cambio en la conformación de la sociedad chilena indican que esta ha mantenido su pauta de diferenciación interna, producto de la gran desigualdad de ingresos, oportunidades y poder de sus integrantes. Pero al mismo tiempo se verifica un “emparejamiento” en cuanto al acceso a bienes simbólicos y a consumo cultural. Esto significa que el crecimiento económico sostenido acompañado de políticas sociales activas en un contexto democrático produce grados importantes de integración societal. Sin embargo no resulta eficiente para equilibrar la disponibilidad de recursos de poder en la sociedad. En el campo específico de la política democrática se constata una desafección creciente respecto de la misma. Esta puede estar relacionada con la pérdida de efectividad de la política para canalizar las demandas de transformación que van surgiendo de la sociedad.

En cuanto a la acción colectiva, los datos no arrojan evidencia concluyente en cuanto a si hoy existe mayor o menor organización social que antes. Lo que se verifica, en todo caso, es una sociedad civil con baja articulación interna –configurada como un archipiélago- y con áreas de baja organicidad. Una variable que parece impactar en ello es la velocidad del cambio socioeconómico en ciertos contextos, unido al cambio en las relaciones laborales y la migración interna en el país. Los mecanismos institucionales para dar espacio a la participación ciudadana resultan, como ya hemos dicho, extremadamente limitados.

En un primer análisis consideramos las diferentes modalidades de Consejos y Comisiones *ad hoc*, que la rama ejecutiva del Estado ha utilizado para concertar acuerdos y orientar instituciones públicas. La diversidad existente sugiere la falta de una concepción de participación institucional por esta vía que acompañe a la apertura que de hecho involucran. Dos rasgos muestran las debilidades de esta modalidad. En primer término su escasa articulación con el ciclo de las políticas públicas hace depender sus resultados de factores externos, como los consensos políticos previos o los recursos específicos de poder de sus integrantes. En segundo lugar se detecta un énfasis en el conocimiento experto como factor de incorporación a estas instancias, lo que da un sello específico a la participación que allí se produce. Se han revelado especialmente ineficaces para procesar materias conflictivas y producir nuevos consenso de mayor inclusión. Las consejos mixtos representan entonces una modalidad de apertura hacia ciertos segmentos de la sociedad, pero han carecido de capacidad de transformar, en un sentido incluyente, materias que excedan los consensos de gobernabilidad preexistentes.

En el análisis de la incidencia de las redes de política pública pudimos distinguir dos tipos principales: a) las redes locales centradas en la implementación de políticas y programas, que convocan principalmente a actores intermediarios y a la dirigencia del segmento organizado de la sociedad civil popular, especialmente en el ámbito local; b) articulaciones de carácter nacional, conceptualizadas como público/privadas, conformadas por actores con acceso a recursos estratégicos, tales como medios de comunicación, recursos económicos propios o poder institucionalizado. Han sido instancias temporales y diseñadas *ad hoc* para determinados propósitos.

Su gran diferencia estriba en la configuración de la red, vale decir quienes la conforman y la incidencia que logran con su actuación.

En el primero de los casos las redes están relativamente aisladas entre sí y se estructuran sobre la base de una relación uno a uno, entre una organización y un organismo público, sectorial o local. Esto muestra la pauta de fragmentación tanto de la propia sociedad civil como del aparato estatal. En esas condiciones las iniciativas muestran incidencia sobre constitución y fortalecimiento de actores locales, así como en mejor interlocución y capacidad negociadora con ejecutores públicos. Aunque tienen la debilidad de realizarse relativamente al margen del espacio público, lo cual “especializa” la participación y la sustrae de la deliberación sobre fines, despolitizándola.

La concertación para la implementación y articulada por actores intermediarios, entonces, no fluye de abajo hacia arriba, pues no cuenta con canales institucionales o informales hacia los niveles decisorios. Tampoco con la suficiente autonomía como para condicionar decisiones centrales. Si se considera además que estamos en el ámbito de la política social, que a su vez carece de un vínculo orgánico para incidir en el núcleo estratégico del Estado, su impacto sobre las orientaciones del mismo es escaso. La gran cantidad y variedad de iniciativas e innovaciones en el ámbito subnacional no se corresponde con la debilidad de su incidencia.

La proposición que se desprende de los hallazgos relativos a las redes subnacionales, es que en contextos de baja institucionalización del proceso de participación al interior de las políticas públicas y falta de autonomía de las unidades intermedias, la incidencia del mismo dependerá del poder previo de los actores que participen y del nivel en que se realicen. En otras palabras, mientras mayores los recursos y poder previo de los actores sociales involucrados y mayor cercanía de las estructuras centrales del poder político, mayor será la incidencia del proceso de participación y concertación público / privada. En esas condiciones el proceso participativo amplía efectivamente los incumbentes hacia fuera del Estado, pero lo hace reproduciendo la desigualdad y no fortaleciendo la inclusión los actores subordinados.

La investigación analizó, sobre la base de información secundaria, tres modalidades donde se pudo verificar la proposición anterior: las redes de conocimiento experto, las alianzas estratégicas público / privadas y los movimientos ciudadanos urbanos. En diferentes campos de política pública, las tres modalidades obtienen importantes resultados de incidencia: modifican programas, producen reformas institucionales, promueven exitosamente nueva legislación, fuerzan modificaciones presupuestarias y regulatorias, etc. Lo que tienen en común es reunir a actores que cuentan con recursos estratégicos que sólo están al alcance de minorías: su campo de acción es la capital, sus interlocutores están en el gobierno central o cuentan con ellos como aliados ante los gobiernos comunales y su dotación de capital social, simbólico, cultural o económico es alta. Vale decir concentran recursos que se encuentran desigualmente distribuidos en la sociedad. Con ellos configuran redes

capaces de obtener modificaciones “desde arriba”, pero reforzando el elitismo democrático en vez de reducirlo.

Estudios recientes en contextos alejados de la capital, involucrando a actores sociales subalternos (pobladores afectados por un conflicto ambiental, pescadores artesanales lafkenches, habitantes de la isla de Chiloé) indican que estos grupos pueden forzar la concertación con políticas públicas con grados mayores de incidencia cuando convergen ciertos factores. Por una parte una capacidad de movilización amplia y propositiva de los actores. Junto a ello en los tres casos se identifican “fallas de la política pública” que suscitaron conflictos y fueron aprovechadas como oportunidad para posicionar demandas no atendidas. Sin embargo no se trata de redes locales o regionales. Antes bien la estrategia de esos actores y sus demandas fue “saltar” el nivel regional –sin autonomía ni atribuciones suficientes- y lograr un vínculo con el poder central, forzándolo a diseñar una solución *ad hoc*, que se canalizó a través de una fórmula “participativa”. En los tres casos esto fue posible por la presencia de mediadores políticos con llegada al poder central: parlamentarios y algunos alcaldes. En dos de ellos la aparición del conflicto en medios de comunicación masivos, específicamente en la televisión abierta, fue el factor que movilizó la voluntad gubernamental. Medios de comunicación masiva y representantes con control de su electorado, resultan de este modo mediadores más eficaces que las instancias de participación existentes. Al parecer el gobierno identifica allí riesgos en la gobernabilidad y actúa directamente.³⁰⁷

Un último elemento a considerar es la presencia del apoyo externo, a través de diversos proyectos y redes de cooperación internacional. En el caso de la cooperación bilateral y multilateral, ella ha sido un canal de presión sobre la administración estatal para introducir el tema de la participación de la sociedad civil, coherentemente con lo que son las tendencias internacionales. Con ello se ha abierto un espacio de interlocución –mediado a veces por los organismos internacionales- relativos a conflictos ambientales, por tierras indígenas, etc. En el caso de la cooperación no gubernamental y las redes que las propias organizaciones establecen con el exterior, este también ha sido un factor relevante, toda vez que no sólo aporta recursos, sino que también permite amplificar la voz de determinados movimientos, llevarla a los foros internacionales, brindar soporte a sus dirigencias, etc. Las limitaciones del apoyo internacional son, como ocurre en muchas partes, su escasa sostenibilidad y la dificultad de insertar los procesos que de ella nacen en las prácticas regulares de la gestión pública chilena.

La existencia de diferentes modalidades de redes de política pública es un indicador de la amplitud de la instalación y expansión de las modalidades participativas

³⁰⁷ Se trata de resultados parciales con evidencia nueva, producto de dos proyectos de investigación en curso, coordinados por el autor de este trabajo. El estudio de los casos se encuentra descrito en documentos de trabajo aún inéditos: Arriagada (2009); Flores (2009); Montecinos (2009) y Ochsenius, (2009).

con involucración de la sociedad civil. Pero al mismo tiempo de las restricciones que impone la falta de un acceso equitativo a las estructuras del Estado y la prevalencia de un modelo de gobernabilidad orientado según el modelo de democracia elitista. Dicho modelo no alcanza a procesar el conflicto social en clave de gobernanza democrática y produce un refuerzo de la inequidad al momento de abrir las puertas a la concertación con actores extra estatales.

6.4 Conocimiento experto y reproducción de las elites políticas

Un último aspecto estudiado se refiere al surgimiento y reproducción de las elites políticas y los vasos comunicantes que existen entre este estamento y segmentos de la sociedad civil. Por una parte se estudió la trayectoria de una muestra de altas posiciones en el Poder Ejecutivo (áreas social y política) y por otra se identificó el segmento proveniente de la sociedad civil. Este último aparece ligado a la militancia política y a una mayor dotación de capital cultural y educacional. Vale decir que se trata de una elite “tecnopolítica” con entrenamiento previo en la sociedad civil organizada. La evolución de la misma, una vez llegada al gobierno, es a la permanencia en el mismo, rotando de posiciones al interior del aparato estatal. Un grupo más reducido deriva luego hacia la academia o la política parlamentaria y otro establece vasos comunicantes con el sector privado, mientras que casi no se verifican trayectorias de retorno a la sociedad civil organizada. Más allá del ejecutivo, se ha identificado a la “intelectualidad tecnopolítica” como uno de los tres componentes del “circuito extrainstitucional del poder”.

Las condiciones específicas de recomposición política bajo el régimen militar y las restricciones posteriores del proceso de transición otorgaron un rol predominante a la elite tecnopolítica, principalmente a los grupos de origen católico, que surgieron a la vida política a fines de los sesenta y comienzos de los setenta. Ello produjo también una “generación política”, con vínculos entre sí, donde se puede encontrar tanto a la dirigencia que encabezó la oposición democrática y los gobiernos de la transición, como a los civiles defensores del legado del régimen militar.³⁰⁸

El predominio del ejecutivo y la debilidad del parlamento, las restricciones de los partidos políticos y las prioridades expresas del modelo de gobernabilidad fueron todas condiciones favorables para el protagonismo de las elites tecnopolíticas, al mando de las políticas públicas o en la asesoría estratégica a partidos,

³⁰⁸ Aunque con una trayectoria un tanto atípica, el actual presidente Sebastián Piñera, triunfador en la elección presidencial de diciembre de 2009, forma parte de la misma generación “del 68” y cuenta con fuertes lazos con la elite política católica. Su familia, sin embargo, ha repartido su militancia en diversos grupos: su padre y uno de sus hermanos en la DC, su hermano mayor cercano a la UDI (ministro de Pinochet y candidato presidencial en 1993) y él mismo inicialmente cercano a la DC y luego en RN, partido que presidió y por el cual ha sido senador.

gobierno y empresas. Entre esas prioridades pueden mencionarse las restricciones del elitismo democrático, la disciplina fiscal, la eficiencia en la gestión, la inserción en los mercados globales y la reconciliación política. El fortalecimiento del circuito extrainstitucional del poder fortaleció también a estos actores en ámbitos fuera del Estado como los *think tanks*, las universidades privadas y las empresas de consultoría comunicacional y estratégica.

Las variables clave del reclutamiento del personal gubernamental para este diseño de gobernabilidad, no dependen -salvo excepciones- de elementos de representación, visibilidad o legitimación social previa. Por el contrario se vuelven más relevantes la confianza política y la aptitud técnica, para servir cargos de dirección y gestión superior de gobierno en un período transicional juzgado como de extrema complejidad y riesgos. La trayectoria posterior de la elite técnico profesional de la sociedad civil que entra al gobierno, indica que prontamente ve ampliados sus contactos, redes y sentidos sociales en contacto con el espacio político profesional y el empresarial privado.

Desde el punto de vista de impacto de las agendas provenientes de la sociedad civil, los gobiernos democráticos procesan sólo una parte de ella, especialmente en la creación de leyes, agencias y programas sociales focalizados, pero también dejan muchos temas y planteamientos fuera, comprometidos como están con el marco político-institucional y económico que se ha descrito.

Al mismo tiempo, la política se orienta crecientemente según una concepción de democracia consociativa, que apuesta a la constitución y protagonismo de las elites políticas y técnicas en la acción pública. En parte ello está influido por el marco institucional heredado y las ventajas que ofrece a las necesidades de gobernabilidad en un período y escenario de alta incertidumbre.

La reconceptualización de las relaciones entre sociedad civil y proyectos políticos supone analizar tanto los cambios ocurridos al interior de la primera, como el desplazamiento de la función política durante la redemocratización. El protagonismo otorgado a la política pública, con diseños participativos, llevó a evaluar el impacto relativo de esta, en la medida que en parte sustituye formas de mediación política previa. La potencialidad de varias de las políticas aparece alta, sin embargo su institucionalización es baja y se muestran subordinadas a un diseño general que no les otorga un rol político de fortalecimiento social. Al mismo tiempo el propio Estado ve limitada sus posibilidades de transformación en esta dirección.

Un ciclo político de veinte años de política se cierra en 2010. Durante este tiempo el país se rigió por el diseño de la transición, comandado por la coalición política más estable de la historia chilena. A pesar de sus numerosos éxitos, la sociedad civil chilena no recuperó su rol anterior al golpe militar, ni conquistó un estatuto de autonomía y fortaleza, necesarios para la profundización democrática. Hoy se produce un nuevo cambio político en la conducción del poder ejecutivo, esta vez dando paso a la coalición de derecha, para la cual los temas de participación en las políticas públicas ocupan un lugar aún mucho más restringido. ¿Cuál será la

vinculación con la sociedad civil organizada en este nuevo contexto? ¿Se continuará la apertura de espacios de participación en los diseños de programas sociales? ¿Se fortalecerá o disminuirá la demanda por gobernanza con participación ciudadana? ¿Cuáles serán los instrumentos de democratización social que se pondrán en juego? Esas serán algunas de las preguntas para la nueva etapa que se abre en el segundo decenio del siglo XXI.

Bibliografía

- Abal Medina, J. (2004) "La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios". En González Bombal, I. (ed.) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*, pp. 21-35. CENOC, Buenos Aires.
- Abal Medina (h), J. (2004) *La muerte y la resurrección de la representación política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Abalos, J. (1993) "La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales". En *La cuestión regional en la transición a la democracia en el caso de Chile*, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica. Santiago de Chile.
- Abalos, J. y Egaña, R. (1989) "La cooperación internacional al desarrollo frente a los cambios políticos en Chile". En Taller de Cooperación Internacional, *Una puerta que se abre. Los organismos no gubernamentales en la cooperación al desarrollo*, pp. 17-61. Taller de Cooperación al Desarrollo, Servicio Editorial, Santiago de Chile.
- Abers, R. (2000) *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, London.
- Abarzúa, E. (2008) "Acción sindical de trabajadores contratistas". En: Soto, A., (ed.) *Flexibilidad laboral y subjetividades*, pp.79-89. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Abramovich, V. (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL* N° 88, pp. 35 - 58. Abril. Santiago de Chile.
- ACCION, Asociación Chilena de ONG y Fundación para la Superación de la Pobreza (2004) "Aporte de las organizaciones no gubernamentales al fortalecimiento de la democracia en Chile. Síntesis del Informe Final". En: Más Voces, *Más voces para la democracia*, pp. 11-116. Más Voces, Santiago de Chile.
- Aedo, C. (2000) "Las reformas en la salud en Chile". En: Larraín, F. y Vergara, R. (eds) *La Transformación Económica de Chile*, pp. 605 - 640. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Agüero, F. (2005) "Chile: una transición inconclusa y una mayor competencia política". En Domínguez, J. y Schifter, M. (eds) *Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina*, pp.322-353. Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilera, C. (2009) *Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Bachelet*. Documento de Trabajo, FLACSO Chile, Santiago de Chile.
- Agurto, I. (1991) *Política y utopía en situaciones de crisis: el caso de Chile*. Tesis para optar al Grado de Doctor en Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- Alenda, S. (2004) *Evaluación de la Participación Ciudadana en las Experiencias de Desarrollo Integral del Programa Ciudadanía y Gestión Local*. CEPAL, Santiago de Chile.

- Alvarez, L. (2003) "Espacio público y sociedad Civil en la Ciudad de México. Intervención ciudadana en la política de salud". En Ramírez, P. (ed.) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, pp. 279-321. Miguel Angel Porrúa, México.
- (2003b) "Sociedad civil y construcción democrática". *Metapolítica* N° 30, volumen 7, pp.112-129. México.
- Anaya, J. (2009) *La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior*. Consejo de Derechos Humanos 12° Período de Sesiones:
<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/reforma/analisis/385-reforma-fast.html> Consultado el 17 de septiembre de 2009.
- Angell, A. (1974) *Politics and the Labor Movement in Chile*. Oxford University Press, London.
- (1999) "La descentralización de Chile". *Instituciones y Desarrollo* N°3, pp. 131-172. Instituto Internacional de Gobernabilidad PNUD, Barcelona.
- Anker, J. (2000) *Collective action and social change in Chile. Pobladores and trade unions after the transition to democracy*. Ph. D. dissertation. Roskilde University Center, Denmark.
- Annik, M. (2005) *Dos décadas de reforma de salud en Chile: logros y desafíos persistentes*.
<http://www.siicsalud.com/dato/dat043/05621024.htm> Consultado el 10 de mayo de 2008.
- Aravena, S. y Sandoval, A. (2008) *Política habitacional y actores urbanos*. Seminario del Observatorio Vivienda y Ciudad. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
<http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3526&doc=Y&lib=Y&rev=Y&art=Y&doc1=Y&vid=Y&autor=&coleccion=Ediciones%20SUR&tipo=ALL&nunico=2147483647> Consultado el 29 de mayo de 2009.
- Arellano, J. (1985) *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924 – 1984*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Arenas, G. y Guzmán, J. (2003) "Disciplina fiscal y protección social en Chile". *Revista de la CEPAL* N° 81, pp.123-141. Santiago de Chile.
<http://biblioteca.idict.villaclara.cu/UserFiles/File/CI%20Disciplina%20fiscal/35.pdf> Consultado el 9 de mayo de 2009.
- Arrate, J. y Rojas, E. (2003) *Memoria de la izquierda chilena*. Ediciones B, Santiago de Chile (2 tomos).
- Arrau, A. y Avendaño, O. (2001) *Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile*. Documento N° 1, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.
- Arrau, F. (2002) *Conceptualización del Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE), eje de la actual reforma a la salud*. Biblioteca del Congreso. Serie de Estudios de Anticipación, Año 1, N° 1, Santiago de Chile.
http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-27.7644862447/documentos_pdf.2005-10-28.2320771530/archivos_pdf.2005-10-28.3355813890/archivo1/baja_archivo Consultado el 10 de enero de 2009.

- Arriagada, E. (2009) *El conflicto por polimetales en Arica. Movilización social, desarticulación local e intervención centralizada*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Inédito.
- Arriagada, G. (2004) *Los empresarios y la política*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- (2006) “Sociedad civil ¿todos hablamos de lo mismo?” *Asuntos Públicos* N° 526, Santiago de Chile.
- (2006) “El Juego de los Bolos y el Gobierno Ciudadano”. *Asuntos Públicos* N° 552, Santiago de Chile.
- (2007) “A un año de Bachelet, gobierno ciudadano. ¿Qué pasó?” *Asuntos Públicos* N° 603 <http://www.ced.cl/ap/2007/05/a-un-ano-de-bachelet-%c2%bfque-paso/> Consultado el 20 de agosto de 2009.
- Arzola, M. y Castro, R. (2009) “Determinantes de la movilidad de la pobreza en Chile (1996–2006)”. En Joignant, A. y Güell, P. (eds) *El arte de clasificar a los chilenos. Enfoques sobre los modelos de estratificación en Chile*, pp. 61-82. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Avritzer, L. (2002) *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press.
- (2002b) *New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics*. Manuscrito.
- Aylwin, J. (2000) “Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas”. *Perspectivas* N° 3, Vol. 2, pp. 277-300. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/estud/POestudios0002.pdf Consultado el 10 de agosto de 2008.
- Baldez, L. (1999) “La política partidista y los límites del feminismo de Estado en Chile”. En Drake, P. y Jaksic, I. (eds) *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*, pp. 407-433. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Baltera, P. y Dussert, J. (2009) *Nuevo Sindicalismo y Dinámica Regional en Chile*. Documento de Trabajo del Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.
- Baño, R. (1985) *Lo social y lo político*. FLACSO, Santiago de Chile.
- Barber, B. (1984) *Strong democracy*. Berkeley, University of California Press.
- Basombrío, C. (ed.) (2005) *Activistas e intelectuales de la sociedad civil en la función pública en América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile.
- Bebbington, A., Delamaza, G. y Villar, R. (2005) “El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina”. *Debate Agrario* N° 40 / 41, pp. 299-324. Lima.
- <http://www.cepes.org.pe/debate/debate40-41/13-Bebbington%202.pdf> Consultado el 8 de enero de 2009.

- Bengoa, J. (1987) *Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX*. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- (1988) *El poder y la subordinación. Acerca del origen rural del poder y la subordinación en Chile. Historia Social de la Agricultura Chilena Tomo I*. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- (1990) *Haciendas y campesinos. Historia social de la agricultura chilena Tomo II*. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- (1999) *Historia de un Conflicto. El Estado y los Mapuches en el Siglo XX*. Planeta, Santiago de Chile.
- (1999b) *Carta abierta a Eduardo Frei Ruiz-Tagle*. Planeta, Santiago de Chile.
- Benveniste, G. (1973) *The politics of expertise*. Berkeley – London.
- BID, (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. BID – Planeta – David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Bickford, L. (1998) *Public participation, political institutions and democracy in Chile, 1990–1997*. FLACSO Chile, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2000) “Chile: la vocación regionalista del gobierno militar”. *EURE* N° 26 (77), pp. 81-107. Universidad Católica, Santiago de Chile.
- Bigio, A. (1998) *Social funds and reaching the poor. Experiences and future directions*. EDI Learning Resources Series, World Bank, Washington D.C.
- Blanco, G. (2006) *Recuerdos no siempre cuerdos*. Tajamar, Santiago de Chile.
- Blanco, I. (2002) *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD.
http://www.elocal.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Tecnologia_para_la_Organizacion_Publica_TOP_A Consultado el 15 de julio de 2008.
- y Gomá, R. (eds) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel, Barcelona.
- Blanco, J. y Vargas, G. (2006) *Participación en políticas de seguridad ciudadana*. Serie En Foco N° 88, Expansiva, Santiago de Chile.
http://www.expansiva.cl/en_foco/documentos/21082006094033.pdf Consultado el 18 de mayo 2007.
- Boeninger, E. (1997) *La democracia en Chile. Lecciones de gobernabilidad*. Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- (2007) *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990–2006*. Uqbar, Santiago de Chile.
- Börzel, T. (s/f) “¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc> Consultado el 20 de abril de 2009.
- Bresser Pereira, L. (1996) *Managerial public administration: strategy and structure for a new state*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

- Briceño, R. et al. (2009) "Prólogo". En: Navia, P. et al.(eds) *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, pp. 11-32. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Brunner, J. (1998) "Malestar en la cultura ¿De qué exactamente estamos hablando?" *Estudios Públicos* N° 72, pp. 173-198. Santiago de Chile.
- _____(2006) "Chile: ecología del cambio cultural". *Anuario Inc.* (online). 2006, Vol. 18, N° 1, Caracas.
http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-29922006000100002&lng=es&nrm=iso Consultado el 15 de agosto de 2009.
- ____y Barrios, A. (1987) *Inquisición, mercado y filantropía. Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. FLACSO, Santiago de Chile.
- Cabrero, E. (2004) "Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal. Una visión introductoria". En Delamaza, G.; Fernández, M. y Navarro, I. (eds) *Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial. El rol de los municipios*, pp. 61-86. FGV - CEDER - Programa Ciudadanía y Gestión Local, Osorno.
- _____(2005) *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____(2006) "Participación y deliberación en la acción pública local: la experiencia municipal". En Seele, A. y Santin, L. (eds) *Democracia y ciudadanía. participación ciudadana y deliberación pública en los gobiernos locales mexicanos*, pp. 172-196. Wilson Center / Agora, México.
- Cáceres, V. y Jeri, T. (2001) "Asociacionismo emergente en Chile: racionalidades emergentes". En DOS, *Asociacionismo emergente en Chile hoy: estudios y reflexiones*, pp. 28-44. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile.
- Calderón, R. (2008) "Nuevas expresiones de acción sindical desde la precarización del empleo: el caso de los trabajadores contratistas de la gran minería del cobre". En: Soto, A. (ed.) *Flexibilidad laboral y subjetividades*, pp. 111-134. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Campero, G. (1991) "Empresarios: entre la modernidad y la legitimidad". En Varios Autores *Organizaciones Empresariales y Políticas Públicas*, pp. 196-204. Instituto de Ciencia Política/CIESU/FESUR, Montevideo.
- _____(1998) "Organización sindical y relaciones laborales". En Toloza, C. y Lahera, E. (eds) *Chile en los Noventa*, pp. 405-426. Dolmen / Presidencia de la República, Santiago de Chile.
- ____y Valenzuela, J. (1981) *El movimiento sindical chileno en el capitalismo autoritario (1973-1981)*. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Santiago de Chile.
- Campero, J. y Gray-Molina, G. (2005) *Gestión pública bajo captura y fragmentación política. Cuatro estudios de caso en Bolivia*. www.iigov.org/revista/?p=10_06 Consultado el 22 de diciembre de 2006.

- Campos, J. (2009) "El Sistema binominal: duro de matar". En: Navia, P. et al., (eds) *El genoma electoral chileno. dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, pp. 33-54. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Cannobio, L. y Jeri, T. (2007) *Estudio: estado actual y requerimientos de la participación en la gestión municipal*. SUR Profesionales.
http://comuna.net/pdf/2008/presentaciones/part_ciudadananov2008.pdf
 Consultado el 10 de mayo de 2009.
- _____(2009) "¿Cómo y por qué medir la participación ciudadana en la gestión local?". En Delamaza, G. y Flores, D. (eds) *Gestión municipal participativa. Construyendo democracia cotidiana*, pp. 48-72. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Cano, C. (1995) *Estado, función pública y modernidad*. Cuadernos de Formación y Capacitación Sindical N° 1. Centro de Estudios del Trabajo, Santiago de Chile.
- Canto, M. (2002) "Introducción a las políticas públicas". En: Movimiento Ciudadano por la Democracia, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. MCD, México D.F.
- _____(2004) *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*.
<http://www.innovacionlocal.org/biblioteca.php?q=MANuel+canto&cr=au&lang=es> Revisado el 15 de mayo de 2009.
- _____(2006) *Políticas públicas: participación e institucionalización*. Ponencia presentada al XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Ciudad de Guatemala.
<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055760.pdf> Consultado el 10 de agosto de 2008.
- Caro, P. y Cruz, C. (2005) *Contratistas e intermediación laboral en la agricultura de exportación*. Centro de Desarrollo de la Mujer, Santiago de Chile.
- Castañeda, J. (1996) "Democracy and inequality in Latin America: A tension of the times". En Domínguez, J. y Lowenthal, A., (eds) *Constructing democratic governance in Latin America and the Caribbean in the 1990s, themes and issues*, pp. 42-63. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Castro, R. y Katz, F. (2004) *Movilidad de la pobreza en Chile*. Estudios N° 88. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Casullo, M. (2007) *Deliberative democracy and the politics of reason*. Documento de Trabajo N° 19, Departamento de Política y Gobierno, UNASM, Buenos Aires.
- Cavallo, A. et al. (1997) *La historia oculta del régimen militar*. Santiago de Chile.
- Centeno, M. (1993) The new Leviathan. The dynamics and limits of technocracy. *Theory and Society*, Vol. 22, Issue 3, pp. 307-335.
- Centeno, M. y Silva, P. (eds) (1998) *The politics of expertise in Latin America*. Mc Millan Press.
- CEM (1993) *Los contenidos de las políticas públicas hacia la mujer: las propuestas de la Concertación de Mujeres por la Democracia y las acciones del SERNAM*. Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile.

- Centro de Derechos Humanos (2008) *Informe de derechos humanos en Chile*. 2007. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Cerda, R. (2008) "Cambios demográficos y sus impactos en Chile". *Estudios Públicos* N° 110, pp. 1-75. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4158.html Consultado el 20 de enero de 2009.
- (2009) "Situación socioeconómica reciente de los mapuches en la Región de la Araucanía". *Estudios Públicos* N° 113, pp. 27-107. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4340.html Consultado el 10 de agosto de 2009.
- Chatterjee, P. (2008) *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Siglo XXI / CLACSO, Buenos Aires.
- Cleuren, H. (2007) "Local democracy and participation in post-authoritarian Chile". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 83, pp. 3-18.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000) *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1998) "Democracy with adjectives. Conceptual innovation in comparative research". *World Politics*, 49, pp. 430-451.
- Contesse, J. y Delamaza, G. (2005) *Pobreza y derechos humanos en Chile. Análisis de dos programas sociales*. Documento de Trabajo N° 15, Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Cornwall, A. y Gaventa, J. (2000) *From users and choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy*. IDS, Sussex.
- Correa, J. (1999) "Cenicienta se queda en la fiesta. El poder judicial chileno en la década de los 90". En Drake, P. y Jaksic, I. (eds) *El modelo chileno. democracia y desarrollo en Chile*, pp. 281-316. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Correa, S. (2004) *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Sudamericana, Santiago de Chile.
- Cortés, A. (2000) *El circuito extrainstitucional del poder*. ChileAmérica / CESOC, Santiago de Chile.
- Cousiño, C. y Valenzuela, E. (2000) "Sociabilidad y asociatividad: un ensayo de sociología comparada". *Estudios Públicos* N° 77, pp. 321-339. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Cravacuore, D., et al. (eds) (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Cristi, R. y Ruiz Tagle, P. (2006) *La república en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Cunill, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.

- _____(2008) "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada", En: *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, pp. 113-138. PNUD.
http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf Consultado el 15 de agosto de 2009.
- Dagnino, E. (2003) *On confluences and contradictions: the troubled encounters of participatory and neo-liberal political projects*. Presentado a la Conferencia de la Latin American Studies Association, Dallas.
- _____(2004) "Sociedade civil, participacao e cidadania: ¿de que estamos falando?" En Matos, D. (ed.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, pp. 95-110. FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- _____(2005) *Meanings of citizenship in Latin America*. IDS, London.
- _____, Olvera, A. y Panfichi, A. (eds) (2006) "Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina". En: Dagnino, E., y Olvera, A. y Panfichi, A. (eds) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Paz e Terra, Sao Paulo.
- Delamaza, G. (1995) "Estrategias globales y políticas públicas frente a la pobreza. Chile, en la primera mitad de los noventa". En: Varios Autores, *Los límites del ajuste y sus alternativas*, pp. 69-98. REDLA, Santiago de Chile
- _____(1999) "Los movimientos sociales en la democratización de Chile". En: Drake, P. y Jaksic, I. (eds) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, pp. 377-406. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- _____(2001) "Tercer sector y capital social en América Latina. ¿Hacia dónde va la investigación?" *POLIS* Vol. 1, N° 2, pp. 61-86. Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- _____(2001a) *La igualdad está en la diferencia*. Documento de Trabajo N° 5, Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago de Chile.
- _____(2003a) "Sociedad civil y gobernabilidad en Chile". En: Panfichi, A. (ed.) *Sociedad civil y gobernabilidad democrática. Andes y Cono Sur*, pp. 211-240. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____(2003b) "Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile". *Reforma y Democracia* N° 26, pp. 137-164. CLAD, Caracas
- _____(2005) *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- _____(2005b) "Sociedad civil y profundización de la democracia en Chile. Los aportes del proyecto Más Voces para el Fortalecimiento de la Democracia". En: Varios Autores, *Más Democracia. Propuestas para la participación ciudadana*, pp. 13-56. Más Voces, Santiago de Chile.
- _____(2006) "Los ciudadanos ¿Podemos gobernar/nos?" *Asuntos Públicos* N° 555.
<http://www.asuntospublicos.cl/detalle.php?id=3426>, julio 2006. Consultado el 18 de junio 2007.

- _____. (2009) "Organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y democracia en Chile post-autoritario". En: Sorj, B. (ed.) *Usos y abusos de la sociedad civil* (en prensa).
- _____. y Garcés, M. (1985) *La explosión de las mayorías. Protestas nacionales 1983-1984*. ECO, Educación y Comunicaciones, Santiago de Chile.
- _____. y Fernández, M. (2006). "Cuando el viento sopla desde abajo. Innovaciones locales ciudadanas y gestión pública". En: Varas, A. (ed.) *La propuesta ciudadana. Relaciones sociedad civil - Estado: Argentina, Colombia, Chile y Perú*, pp. 263-300. Catalonia, Santiago de Chile.
- _____. y Lauzán, S (2008) *(Re) pensando la participación ciudadana en Chile*. Documento de Trabajo del Proyecto INCIDE, inédito.
- _____. y Ochsenius, C. (2004). *Sociedad civil y sociedad política en Chile. El caso de la Municipalidad de El Bosque*. Documento de Trabajo del Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- _____. y Ochsenius (2006) "Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena". En: Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (eds.) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, pp. 450-500. Fondo de Cultura Económica, México
- _____. y Ochsenius (2007) *Innovaciones en los vínculos entre sociedad civil y estado en Chile: su impacto en la gobernanza democrática* Ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association. Montreal, 5 - 8 de octubre, 2007
- _____. y Ochsenius (2008) *¿Participación sin espacio público? El caso de los presupuestos participativos en Chile*. Ponencia presentada al Congreso 2009 de la Latin American Studies Association. Rio de Janeiro, 11 al 14 de junio de 2009.
- Dezalay, Y. y Garth, B. (2002) *La mondialisation des guerres de palais*. Seuil, París.
- De Gregori, C. et al. (1985) *Conquistadores de un nuevo mundo*. IEP, Lima.
- De la Cuadra, F. (2006) "Reestructuración capitalista, equidad y consolidación democrática en Chile". En: *POLIS* N° 4, Santiago de Chile. <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/4/dela.htm> Consultado el 8 de septiembre de 2009.
- De la Jara, E. (2005) *Cuando la sociedad civil que no representa a nadie participa en política*. IDL, Lima.
- DeLeon, P. (1997) *Democracy and the policy sciences*. SUNY Press, Albany.
- _____. y Vogenbeck, D. (2007) "The policy sciences at the crossroads". En Fischer, F. et al., (eds) *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*, pp. 3-15. CRC Press, London.
- De Riz, L. (1979) *Sociedad y política en Chile: de Portales a Pinochet*. Fondo de Cultura Económica, México.
- De Souza Santos, B. (2003) *La caída del angelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. ILSA/ Universidad Nacional de Colombia.
- _____. (ed.) (2004) *Democratizar la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

- _____. y Avritzer, L. (2002) *Para ampliar el canon democrático*.
<http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/IntroDemoES.pdf> Consultado el 2 de diciembre de 2009.
- Díaz, A. (1998) "La gestión en la encrucijada: la política de participación en las municipalidades". *Proposiciones* N° 28, pp. 260-274. SUR Profesionales, Santiago de Chile.
- Díaz, I. (s/f) *Chile. El gobierno local*. Biblioteca Jurídica UNAM, México.
- Dirección del Trabajo (2006) ENCLA 2006. *Resultados de la Quinta Encuesta Laboral*. Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.
http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-95152_archivo_fuente.pdf
 Consultado el 16 de agosto de 2009.
- _____. (2009) *Compendio de Series Estadísticas 1990-2008*. Dirección Nacional del Trabajo. Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.
http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-62614_recurso_1.pdf
 Consultado el 15 de agosto de 2009.
- Domínguez, J. (ed.) (1997) *Technopols. Freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- _____. (2005) "Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina. Una evaluación de la década del 90". En: Domínguez, J. y Schifter, M. (eds) *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, pp. 387-422. Fondo de Cultura Económica, México.
- DOS (2007) *Agenda Pro Participación*. DOS, Santiago de Chile.
- Dowbor, L (2000) *La reproducción social. Propuestas para una gestión descentralizada*. Siglo XXI, México - Madrid.
- _____. (2004) "Tendencias de la gestión social". En: Delamaza, G., Fernández, M. y Navarro, I. (eds) *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*, pp. 19-34. FSP / CEDER / FGV, Osorno.
- Drake, P. (2003) "El movimiento obrero en Chile: de la Unidad Popular a la Concertación". *Revista de Ciencia Política* Vol. XIII, N° 2, pp. 148-158. Santiago de Chile.
- _____. y Jaksic, I. (eds) (1999) *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Ducci, M. (2004) "Local governance and democratization. The View from the Chilean border". En Oxhorn, P. et al. (eds) *Decentralization, democratic governance and civil society in comparative perspective: Asia, Africa and Latin America*, pp. 119-139. Woodrow Wilson Center, Washington.
- Edwards, A. (2005) *La fronda aristocrática*. Universitaria, Santiago de Chile.
- Edwards, M. (2005) "Civil society". *The encyclopedia of informal education*, www.infed.org/association/civil_society.htm. Consultado el 11 de mayo 2007.
- Eisenstadt, S. (2003) "Sociedad, Estado y cultura ciudadana". En Rico Alonso, A. (ed). *Sistema político y cultura democrática. Seminario internacional*. Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana, Bogotá.

- Erazo, A. (2004) *La Reforma de salud, una obligación social*. Fundación Chile XXI.
http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-27.7644862447/documentos_pdf.2005-10-28.2320771530/archivos_pdf.2005-10-28.8265586995/archivo1/baja_archivo Consultado el 22 de septiembre de 2007.
- Espinosa, M. (1996) *Tendencias sindicales: análisis de una década*. Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.
- Espinoza, V. (1986) *Historia de los pobres de la ciudad*. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- (2004) “De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía”. *Política* N° 43, primavera 2004, pp. 149-184, Santiago de Chile.
<http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/43/art-espinoza.pdf>
 Consultado el 22 de junio de 2008.
- Feltran, G. (2006) “Deslocamentos - trajetórias individuais, relacoes entre sociedade civil e Estado en Brasil”. En Dagnino, E., Olvera, A., y Panfichi, A. (eds) *A disputa pela construcao democratica na America Latina*, pp. 371-416. Paz e Terra, Sao Paulo.
- Fernández, Mario (1998) “El sistema político chileno: características y tendencias”. En Toloza, D. y Lahera, E. (eds) *Chile en los Noventa*, pp. 27-52. Dolmen / Presidencia de la República, Santiago de Chile.
- Fernández, Margarita (2005) *Nociones de ciudadanía: el debate de su desarrollo en Chile. Revisión bibliográfica*. Documento de Trabajo N° 14. Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago de Chile.
- (ed.) (2007) *Innovaciones en la gestión participativa de la salud. Lecciones y aprendizajes 2006*. Secretaría de Redes Asistenciales. Unidad de Participación Social, Santiago de Chile.
- (ed.) (2007) *Participación ciudadana y política democrática*. Documento de Trabajo N° 17 Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- y Ochsenius, C. (2006) *Innovaciones, arreglos institucionales y participación ciudadana: contribuciones a la reforma de salud*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Centro de Estudios Universitarios. Universidad de los Lagos, Santiago de Chile.
- y Robles, C. (2006) *Autonomía, reforma y derecho a la salud: análisis del proceso de construcción de un modelo de gestión y atención de salud para Chiloé*. Documento de Trabajo N° 17, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago.
- y Robles, C. (2006) *La expansión de sentidos en torno a la descentralización y las miradas de desarrollo local. El caso del proyecto de desarrollo rural para comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios de la IV región*. Documento de Trabajo N° 18, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.

- Fernández, Matías y Ordóñez, M. (2007) *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública.
<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf> Consultado el 10 de septiembre de 2008.
- Ffrench Davis, R. (2004) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Filgueiras, C. (2004) *instituciones públicas deliberativas y concertación local en experiencias de participación ciudadana en la decisión presupuestaria*. Universidad Católica de Minas Gerais, Brasil.
<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/WPFilgueiras%20ok.pdf> Consultado el 18 de junio 2008.
- (2005) *los excluidos y los procesos de concertación pública local. El caso de Belo Horizonte, Brasil*.
<http://www.innovacionlocal.org/biblioteca.php?q=filgueiras&cr=au&lang=es> Consultado el 8 de abril de 2008.
- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press, New York.
- Fizsbein, A. y Lowden, P. (1999) *Working together for a change: government, civic and business partnerships for poverty reduction in Latin America and the Caribbean*. The World Bank, Washington D.C.
- Fleury, S. (1999) *Políticas sociales y ciudadanía*. INDES, Apuntes de Clase, junio 1999.
<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6214> Consultado el 15 de diciembre 2007.
- Flores, F. (2009) *La ley lafkenche. Construcción de la ley de borde costero para los pueblos originarios y estrategias de incidencia desde el movimiento indígena*. Documento de Trabajo para el Proyecto FONDECYT N° 1085180. Inédito.
- Foerster, R. y Vergara, I. (2000) "Los mapuches y la lucha por el reconocimiento en la sociedad chilena". En: Castro, M. (ed.) *XII Congreso Internacional de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: los desafíos del tercer milenio*. Arica.
- Font, J. et al. (2000) *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Tercer Premio del XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas.
www.clad.ve.org Consultado el 15 de diciembre 2007.
- y Blanco, I. (2005) "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación". *Reforma y Democracia* N° 31. CLAD, Caracas. www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/031-febrero-2005/oo49841 Consultado el 10 de abril de 2010.
- Fontaine, A. (1988) *Los economistas y el presidente Pinochet*. Zig Zag, Santiago de Chile.

- FOSIS (2002) *Documento Puente Final*. FOSIS, Santiago de Chile.
- Foucault, M. (1999) *Estética, ética y hermenéutica*, Vol III Paidós, París.
- Fox, J. (2003) "De la teoría a la práctica del capital social. Del Banco Mundial al campo mexicano", en *Foro Internacional*, 43 (2), pp. 347-402.
- Franceschet, S. (2003) "State feminism" and women's movements: the impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on women's activism". *Latin American Research Review* - Volume 38, Number 1, pp. 9-40.
- (2006) "El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres". *Nueva Sociedad* N° 202, pp. 13-22. Caracas.
http://www.nuso.org/upload/articulos/3333_1.pdf Consultado el 15 de noviembre de 2008.
- Frei, R. y Rovira C. (2008) "El populismo como experimento político: historia y teoría política de una ambivalencia". En: *Revista de Sociología de la Universidad de Chile* N° 22, pp. 117-140. Santiago de Chile.
- Frías, P. (1998) "El sindicalismo y su crisis en la perspectiva de la vinculación entre la política y la economía". *Economía y Trabajo* N° 7. PET, Santiago de Chile.
- Fuentes, C. (1999) "Partidos y coaliciones en el Chile de los 90. Entre pactos y proyectos". En Drake, P. y Jacksic, I. (eds) *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*, pp. 191-222. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- y Heiss, C. (2006) "Sociedad civil y democracia ¿Qué podemos aprender de las experiencias de incidencia ciudadana?". En Varas, A. (ed.) *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil - Estado*, pp. 351-378. Catalonia, Santiago de Chile.
- Fuks, M. et al. (2007) *Recursos, decisao e poder: el caso dos consejos gestores de políticas públicas de Curitiba*. Ponencia al Congreso de la Latin American Studies Association, Montreal, octubre de 2007.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas, (2000): *Desarrollo con ciudadanía y democracia participativa: un nuevo trato entre el estado y la sociedad civil*. Mimeo, Santiago.
- Fung, A. (2002) *Recipes for public spheres. Eight institutional design choices and their conquences*. Manuscrito.
- y Wright, E. (eds) (2003) *Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso, London.
- Gárate, M. (2007) *Think Tanks y centros de estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post autoritario*. Inédito.
- Garcés, M. (1992) *Crisis social y motines populares*. ECO, Educación y Comunicaciones, Santiago de Chile.
- Garcés, M. (2002) *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Garretón, M. (1985) *La problemática de la transición a la democracia en Chile: Una síntesis*. Washington D.C.

- _____. (1994) "Redefinición de gobernabilidad y cambio político". En Tomassini, L. (ed.) *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, pp. 63-70. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- _____. (2000) *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. LOM, Santiago de Chile.
- _____. (2006) "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual". En Cheresky, I. (ed.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, pp. 45 - 60. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Garrido, S. (2007) *Financiamiento Municipal: desafío para la Reforma Municipal*.
<http://www.subdere.gov.cl/1510/article-71978.html> Consultado el 12 de mayo de 2009.
- Gaventa, J. (2004) "Hacia una gestión participativa de los asuntos públicos locales: seis propuestas para la discusión". En Delamaza, G., Fernández M. y Navarro I. (eds) *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*, pp. 87-106. CEDER / FGV / Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.
- _____. (2006) *Triumph, deficit or contestation? Deepening the 'deepening democracy' debate*. Working Paper 264, IDS, Sussex.
- Gazmuri, C. (1992) *El "48" chileno. Igualitarios, reformistas, radicales, masones y bomberos*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Gentes, I. (2004) *Estado del arte de los mecanismos de participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo*. Mimeo, Santiago de Chile.
- Gerber, M. (2007) *¿Qué sabemos sobre participación ciudadana?* Documento de Trabajo N° 20, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos.
http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/segundo_informe_barometro_de_la_ciudadania.pdf Consultado el 17 de septiembre de 2008.
- Godoy, H. (1971) *Estructura social de Chile*. Universitaria, Santiago de Chile.
- Gómez, F.; Lanzarotti, C. y Vásquez, A. (2006) *Gestión público privada del desarrollo territorial y empleo*. Instituto de Desarrollo Regional IDER. Santiago de Chile
- Góngora, M. (1981) *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Ediciones La Ciudad, Santiago de Chile.
- Gonzáles, O. (2007) *Los orígenes del populismo latinoamericano: una mirada diferente*. Cuadernos del CENDES, vol. 24 N° 66, Caracas.
- González Bombal, I. (1998) *Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI*. En: Memoria del IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, p. 21-24. Buenos Aires.
- _____. (ed.) (2004) *Fortaleciendo la relación Estado - Sociedad Civil para el desarrollo local*, CENOC-CNCPS, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- González, R. (2006) *Agentes y dinámicas territoriales: ¿Quién produce lo local? Estudio de tres ciudades chilenas (Valdivia, Temuco, Arica)*. Faculté de Sciences Economiques, Sociales et Politiques. Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

- _____. (2008) *Economía, política y cultura de la desigualdad de ingresos en Chile*. http://jaquevedo.blogspot.com/2008/03/desigualdad-de-ingresos-en-chile-r_25.html Consultado el 3 de mayo de 2009.
- _____. et al. (2007) *La política estatal y sus efectos sobre la economía popular y los territorios locales*. Université de Québec en Outaouais.
- Grayson, G. (1968) *La Democracia Cristiana*. Ed. Francisco de Aguirre, Santiago de Chile.
- Greaves, E. (2003) *Municipalities, the spatial dispersal of urban popular movements and institutions of participatory governance in Santiago, Chile*. Ponencia presentada a la Conferencia de Latin American Studies Association, Dallas.
- Grez, S. (1995) *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*. DIBAM, Santiago de Chile.
- _____. (1997) *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)*. DIBAM / Ediciones RIL / Centro de Investigaciones Históricas Diego Barros Arana, Santiago de Chile.
- Grindle, M. (1999) "Ready or not. The developing world and globalization". En Nye, J. and Donahue, J. (eds) *Governance in a globalizing world*, pp. 178-207. Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Guerra, C. (1997) *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*. UNAM, México.
- Gurza Lavalle, A. et al. (2005) *In whose name? Political representation and civil organizations in Brazil*. IDS Working Paper 249. IDS, Sussex.
- _____. et al. (2006) *Os Bastidores da Sociedade Civil. Protagonismo, redes e afinidades no seio das organizacoes civis*. CEBRAP, Sao Paulo.
- Guzmán, V. (2005) *La institucionalidad de género en el Estado: una investigación de la experiencias de los mecanismos estatales de coordinación de políticas de igualdad de género*. Manuscrito, Santiago de Chile.
- Hardy, C. (2002) "Redefinición de las políticas sociales". En Tomassini, L. y Armijo, M. (eds) *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. LOM / INAP, Santiago de Chile.
- _____. (2005) *Eliterazgo. Liderazgos femeninos en Chile*. Catalonia, Santiago de Chile.
- Haughney, D. (2006) *Neoliberal economics, democratic transition, and mapuche demands for rights in Chile*. Gainesville: University Press of Florida.
- Hernández, I. (2003) *Autonomía o ciudadanía completa. El pueblo mapuche en Chile y Argentina*. CEPAL / Pehuén, Santiago de Chile.
- Hevia, F. (2004) *Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina*. Presentación a la Conferencia de CLACSO, México.

- _____. (2005) "Institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina". En Dagnino, E., Panfichi, A. y Olvera, A. (eds) *A disputa pela construção democrática na América Latina*, pp. 343-368. Paz e Terra, Sao Paulo.
- _____. (2008) *La iniciativa popular de Ley. Lecciones para el caso chileno*. Fundación Chile 21, Colección Ideas N° 83.
<http://www.chile21.cl/chile21/archivos/descargas/Col83.pdf> Consultado el 17 de septiembre de 2008.
- _____. (2009) "Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil: un análisis comparado. *Nomadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 22 (2), pp. 383-392.
<http://www.scribd.com/doc/18549964/Participacion-ciudadana-y-control-social-en-Progresa-Oportunidades-y-Bolsa-Familia> Consultado el 17 de septiembre de 2009.
- Hewitt, W.E. (2004) "Improving citizen participation in local government in Latin America through international cooperation: a case study". *Development in Practice*, Vol. 14, Num 5, pp. 619-632.
- Hidalgo, R. y Cáceres, G. (2003) "Beneficencia católica y barrios obreros en Santiago de Chile en la transición de siglo XIX y XX. Conjuntos habitacionales y actores involucrados". *Scripta Nova* Vol. VII, N° 146 (100). Universidad de Barcelona, Barcelona.
[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(100\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(100).htm) Consultado el 25 de mayo de 2009.
- Hirschman, A. (2004) *Retóricas de la intransigencia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Hite, K. (1996) "The formation and transformation of political identity: leaders of the Chilean left, 1968-1990". *Journal of American Studies*, Volume 28, Issue 2, pp. 299-328.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000) *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Banco Mundial, Depto. de Protección Social, Red de Desarrollo Humano.
- Hopenhayn, M. (2005) *América Latina desigual y descentrada*. Norma, Bogotá.
- _____. (2009) *Cohesión social en América Latina y Chile: un modelo para armar*. Presentación en la Inauguración del Año Académico de la Universidad de Los Lagos, Sede Santiago, 7 de mayo de 2009.
- Huerta, M. (2005) "El neoliberalismo y la constitución del Estado subsidiario". *Política y Cultura* N° 24 otoño 2005, pp. 121-150. Universidad Autónoma de México, México.
- Huneus, C. (2008) "¿Hacia una democracia corporativista?" *Mensaje*, pp. 136-41. Mayo 2008, Santiago de Chile.

- Ibáñez, A. (2003) *Herido en el ala. Estado oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924–1960*. Universidad Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Ibarra, P.; Martí, S. y Gomá, R. (eds) (2002) *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Icaria, Barcelona.
- Illanes, M. (1990) *La revolución solidaria. Historia de las sociedades obreras de socorros mutuos. Chile, 1840–1920*. Colectivo de Atención Primaria / Servicio para el Desarrollo de los Jóvenes, Santiago de Chile.
- (1993) *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia, (...)*. Historia social de la salud pública. Chile 1880 / 1973. Colectivo de Atención Primaria, Santiago de Chile.
- INE (2006) *Fecundidad en Chile. Situaciones recientes*. INE, Santiago de Chile. http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/demografia/pdf/fecundidad.pdf Consultado el 18 de septiembre de 2009.
- Irrarázaval, I. et al. (2006) *Estudio comparativo del sector sin fines de lucro. Chile*. Johns Hopkins University, PNUD, FOCUS, Santiago de Chile.
- Isunza, E. (2005) “Interfaces socio-estatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja”. En Monsiváis, A. (ed.) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, pp. 17-30. IFAI / CEMEFI, México, D.F.
- (2009) *Arquitectura del control social sobre el Estado en perspectiva comparada: México y Brasil*. Ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, junio.
- Jadue, L. y Marín, F. (eds) (2005) “Determinantes sociales de la salud en Chile”. En *La Perspectiva de la Equidad*. Iniciativa Chilena de Equidad en Salud, Santiago de Chile.
- http://www.equidadchile.cl/observatorio/det_sociales/0_portada_e_introduccion.pdf Consultado el 10 de mayo de 2008
- Jiménez, M. (2001) “Asociacionismo y tercer sector”. En DOS, *Asociacionismo emergente en Chile hoy: realidades y desafíos*, pp. 88-103. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile.
- Jocelyn-Holt, A. (1997) *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Planeta / Ariel, Santiago de Chile.
- Joignant, A. (en prensa) *Political parties in Chile: stable coalitions, inert democracy*. Manuscrito facilitado por su autor.
- y Navia, P. (2002) *From politics by individuals to party militancy: political competence and electoral growth of the Chilean UDI (1989–2001)*. <http://homepages.nyu.edu/~pdn200/papers/Joignant&Navia-2002.PDF> Consultado el 10 de agosto de 2009.
- Jones, E y Gaventa, J. (2002) *Concepts of citizenship. A review*. IDS Development Bibliography N° 19, Sussex.

- Klesner, J. (2007) "Social capital and political participation in Latin America. Evidence from Argentina, Chile, México and Perú". En: *Latin American Research Review*, Volume 42, N° 2, pp. 1-32.
- Kliksberg, B. (2006) "Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un Análisis Comparativo". *Reforma y Democracia* N° 35. Caracas, junio 2006.
<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0053102>. Consultado el 10 de abril de 2010
- Knoke, D. (1990) "Networks of political action: toward theory construction". *Social Forces*, Vol. 68, Issue 4, pp. 1041-1063.
- Kohn, M. (2000) "*Language, power y persuasion: toward a critique of deliberative democracy*". Constellations Volume 7, N° 3, pp. 408-429. Blackwell Publications, Oxford.
- Lagos, C. (ed.) (2009) *El diario de Agustín. Cinco estudios de casos sobre El Mercurio y los derechos humanos (1973-1990)*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Landsberger, H. y Canitrot, F. (1967) *Iglesia, intelectuales y campesinos. La huelga campesina de Molina*. INSORA, Santiago de Chile.
- Larrañaga, O. y Herrera, R. (2008) "Los recientes cambios en la pobreza y la desigualdad en Chile". *Estudios Públicos* N° 109, pp. 149-186. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4121.html Consultado el 3 de mayo de 2009.
- Larraín, F. (2008) "Cuatro millones de pobres. Actualizando la línea de pobreza". *Estudios Públicos* N° 109, pp. 101-148. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile. http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4120.html Consultado el 3 de mayo de 2009.
- Le Galés, P. (1995) "Introduction: les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée" En Le Galés, P. y Thatcher, M. (eds) *Les reseaux de politique publique. Debat autour des policy networks*, pp. 13 - 30. L'Harmattan, Paris.
- Lechner, N. (1999) "Estado y Sociedad en una Perspectiva Democrática". En: *POLIS* N° 6. <http://www.revistapolis.cl/6/lech.htm> Consultado el 28 de abril de 2007.
- Levinger, B. y McLeod, J. (2002) *Togetherness: how governments, corporations and NGOs partner to support sustainable development in Latin America*. InterAmerican Foundation, Washington DC.
- Leyton, C. (2005) *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal*. Universidad de Chile. Estudio de Caso N° 94. Santiago de Chile.
- Lira, E. (2009) "Legado de las violaciones de derechos Humanos: políticas de verdad, justicia, reparación y memoria en Chile, 1990-2007". En Arnson, C. et al., (eds) *La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, pp. 29-46. Woodrow Wilson Center, Washington.
- Linz, J. (1990) "Transitions to democracy". *The Washington Quarterly*, N° 13, pp. 143-164.

- Linz, J. y Stepan, A. (1996) *Problems of democratic consolidation: Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Lladser, M. (1989) "La investigación en ciencias sociales en Chile: su desarrollo en los centros privados (1973-1989)". En *Taller de Cooperación Internacional: Una puerta que se abre. Los Organismos no gubernamentales en la cooperación al desarrollo*, pp. 213-270. Taller de Cooperación al Desarrollo, Servicio Editorial, Santiago de Chile.
- Lomnitz, L (2002) "Redes sociales y partidos políticos en Chile". *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*. Vol 3, pp. 0, Barcelona. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=93130102&iCveNum=9308>, Consultado el 9 de octubre de 2009.
- Long, N. (1999) *The multiple optics of interface analysis*. <http://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspo/PDF/workingpapers/multipleoptic.pdf> Consultado el 16 de mayo de 2007.
- López, J; Pacheco, P. (2006) *Participación ciudadana y calidad de las políticas sociales*. Serie en Foco N° 88. Expansiva. Santiago de Chile. http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/23082006113005.pdf Consultado el 15 de septiembre de 2008.
- Loveman, B. (1994) "Las ONG chilenas, su papel en la transición a la democracia". En Reilly, C. (ed.) *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización Latinoamericana*, pp. 135-163 Arlington, Virginia.
- Loyola, M. y Rojas, J. (ed.) (2000) *Por un rojo amanecer. Hacia una historia de los comunistas chilenos*. Santiago de Chile.
- Luna, E. (ed.) (1998) *El capital social: hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina*. GADIS, Buenos Aires.
- Luna, J. y Seligson, M. (2007) *Cultura política de la democracia en Chile: 2006*. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Mainwaring, S., O'Donnell, G. y Valenzuela, A. (eds) (1992) *Issues in democratic consolidation: The New South American democracies in comparative perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- _____ y Scully, T. (eds) (1995) *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford.
- _____ y Scully, T. (2008) "Latin America: eight lessons for governance". *Journal of Democracy* Vol 19 N° 3, pp. 113-127.
- Mallon, F. (1999) "Cuando la amnesia se impone con sangre, el abuso se hace costumbre: el pueblo mapuche y el Estado chileno 1881 - 1998". En Drake, P. y Jaksic, I. (eds) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, pp. 435-464. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Mardones, R. (2006) "Descentralización y transición en Chile". *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, N° 1, pp. 3-24. Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

- _____. (2008) "Chile, Transantiago recargado". En: *Revista de Ciencia Política* Vol. 28 N° 1, pp. 103-120. Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Márquez, F. et al. (2001) "Participación Ciudadana en la Gestión Pública". *Revista Temas Sociales*. V. 41, octubre; 1ª edición. Santiago de Chile. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=84>. Consultado el 15 de agosto de 2008.
- Marshall, J. (2006) *La situación del mercado de trabajo en Chile*. CADAL, Buenos Aires. http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=1254 Consultado el 14 de abril de 2008.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Martínez, A. (1996) *Los consejos escolares en las escuelas públicas de educación infantil y los colegios de educación primaria*. <http://www.arrakis.es/~antmarti/normas.htm> Consultado el 18 de septiembre de 2009.
- Martínez Nogueira, R. (2006) "Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación". *Reforma y Democracia* N° 35, pp. 123-158. Caracas, junio 2006.
- Martucelli, D. y Svampa, M. (1993) "La doble legitimidad del populismo". *Proposiciones* N° 22, pp. 226-238. SUR Profesionales, Santiago de Chile.
- Más Voces (2004) *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil*. Más Voces, Santiago de Chile.
- _____. (2005) *Mas democracia. Propuestas para la participación ciudadana*. Más Voces, Santiago de Chile.
- Matear, A. (1995) "The Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM): women and the process of democratic transition in Chile 1990-94". En Hojman, D. (ed.) *Neo-liberalism with a human face? The politics and economics of the Chilean model*, pp. 93-117. Institute of Latin American Studies, The University of Liverpool, Liverpool.
- Mc Gann, J. (2008) *The global "Go-To Think Tanks". The leading public policy research organizations in the world*. University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Mc Gee, R., et al. (2003) *Marcos legales para la participación ciudadana. Informe Síntesis*. Logo Link.
- Meller, P. (1998) *Situación macroeconómica y aspectos distributivos en Chile*. Ponencia presentada a la Conferencia Chile ¿país modelo de democracia y desarrollo? Universidad de California, diciembre 1998.
- Méndez, R. (2008) "1988, el año del quiebre". *Revista El Sábado*, 13 de septiembre de 2008. http://diario.elmercurio.com/2008/09/13/el_sabado/reportajes/noticias/64BFE091-3057-4F23-82FE-6F9589E43A40.htm Consultado el 17 de septiembre 2008.

- Merkel, W. (2004) "Embedded and defective democracies". *Democratization*, Vol 11, N° 5, December 2004, pp. 33-58.
- MIDEPLAN, (2004) *Conceptos fundamentales sistema de protección social. Chile Solidario*. MIDEPLAN, Santiago de Chile.
http://www.mideplan.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_170.pdf
 Consultado el 10 de mayo 2009.
- (2006) *Nueva Ficha de Protección Social, un acceso más justo*. Apuntes de Protección Social N° 2, Agosto.
http://www.fichaproteccionsocial.cl/upfile/documentos/26082008101743Apuntes_fps.pdf Consultado el 17 de septiembre de 2009.
- Milos, P. (2007) *Historia y memoria: 2 de abril de 1957*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (2005) *Manual de apoyo para establecer los consejos escolares*.
http://600.mineduc.cl/docs/resguardo/resg_part/man_conesc.pdf Consultado el 18 de septiembre.
- Ministerio de Salud (2002) *Objetivos sanitarios y modelo de salud para la década 2000-2010*. Documento Oficial.
<http://www.navarro.cl/defensa/salud/Doc/Objetivossanitarios2000-2010.pdf>
 Consultado el 9 de agosto de 2008.
- Mires, F. (1999) "La sociedad de redes (o las redes de la sociedad)". *Chasqui* (online) N° 67, septiembre. Quito.
<http://comunica.org/chasqui/mires67.htm> Consultado el 10 de abril de 2010.
- Molina, S. (1992) *El Estado como superintendente de la equidad*. Cuadernos del Foro 90 N° 1. Santiago de Chile.
- Monsiváis, A. (2005) "Rendición de cuentas, un campo contencioso (a manera de introducción)". En Monsiváis, A. (ed.) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, pp. 7-16. IFAI / CEMEFI, México, D.F.
- Monckeberg, M. (2007) *El negocio de las universidades en Chile*. Random House Mondadori, Santiago de Chile.
- Montecinos, E. (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". *EURE* Vol. XXXI, N° 93, pp. 73-88. Santiago de Chile.
- (2005b) "Antecedentes sobre la relación histórica entre centralismo y descentralización en Chile". *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 10 N° 31, pp. 443-462, Universidad de Zulia, Venezuela.
- (2007) "Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?" *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. XVI, número 002, p. 319-351. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., México D.F.

- _____. (2009) *Plan Chiloé: de la actuación sectorialista a la gobernanza multinivel en la intervención territorial*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Montero, C. (1997) *La revolución empresarial chilena*. Dolmen / Hachette, Santiago de Chile
- Moreno, M. (2006) *La emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina*. Tesis de Doctorado presentada a la Universidad de Leiden, Holanda.
- Morlino, L. (1994) "Democratic consolidation: definitions and models". En Pridham, G. (ed.) *Transitions to Democracy*, pp. 571-590. Dartmouth Publishing, Aldershot.
- Morris, J. (1968) *Las elites, los intelectuales y el consenso*. INSORA, Santiago de Chile.
- Moulian, T. (1997) *Chile actual. Anatomía de un mito*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- _____. (2006) *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Moyano, C. (2009) *MAPU o la seducción del poder y la juventud. Los años fundacionales del partido - mito de nuestra transición (1969-1973)*. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Namuncura, D. (1999) *Ralco, ¿represa o pobreza?* LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- _____. (2005) "Hacer derechos humanos desde la sociedad civil y desde el Estado. Reflexiones sobre semejanzas y diferencias". En Basombrío, C. (ed.) *Activistas e intelectuales de la sociedad civil en la función pública en América Latina*, pp. 271-292. FLACSO Chile, Santiago de Chile.
- Navia, P. et al. (eds) (2009) *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Nef, J. (2002) *El Concepto de Estado subsidiario y la educación como bien de mercado: un bosquejo de análisis político*. Universidad de Santiago de Compostela, España. <http://firgoa.usc.es/drupal/node/10470> Consultado el 30 de julio de 2007.
- Nun, J. (2002) *La democracia. ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica, México.
- Nyamu-Musembi, C. y Cornwall, A. (2004) *What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies*. IDS Working Paper 234, Institute for Development Studies, Brighton, UK.
- Observatorio Parlamentario (2008) *Balance anual al poder legislativo año 2007*. Corporación Humanas, Santiago de Chile.
- Ochsenius, C. (2004) *Sentidos y redes de acción colectiva en los procesos de innovación en ciudadanía*. Documento de Trabajo del Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago.

- _____(2006) "Gestión pública y ciudadanía: participación social y reforma en el Servicio de Salud Talcahuano 2002-2005". En Fernández, M. (ed.) *Innovaciones en la gestión participativa de la salud. Lecciones y aprendizajes 2006*. CIC / MINSAL / ULA, Santiago de Chile.
- _____(2009) *Movilización, disputa y oportunidad política. La generación del "Plan Especial Chiloé" (2006-2008)*. Documento de Trabajo para el Proyecto FONDECYT N° 1085180. Inédito.
- O' Donnell, G. (1993) "Delegative democracy?" Workpaper in the framework of the Project "East - South Transformation".
- _____, y Schmitter, P. (1986) *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- _____, Vargas, J. e Iazzeta, O. (2004) *The quality of democracy: theory and applications*. University of Notre Dame, Notre Dame.
- OECD, (2009) *Territorial reviews: CHILE*. OECD, Paris.
- Olivo, M. (2001) "Una experiencia vecinal de desarrollo local. Comunidad y municipio aliados por el desarrollo social en Alhué" En Programa Ciudadanía y Gestión Local, *Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia*, pp. 97-119. CAPP / FNSP, Santiago de Chile.
- Olvera, A. (1999) "La recuperación contemporánea del concepto de sociedad civil". En Olvera, A. (ed.) *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, pp. 4-36. Universidad Veracruzana, México.
- _____(ed.) (2003) *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- _____(2003b) "Sociedad civil y perplejidad ante la democracia". *Metapolítica* N° 30, Vol. 7, julio - agosto, pp. 112-119. CEPCOM, México.
- _____(2008) "Reflexiones sobre la calidad de la democracia en México". En Ochoa, O. (ed.) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*, pp. 43-62. Miguel Angel Porrúa / EGAP, México.
- Orrego, C. (2005) *Cartas privadas 1947-1982*. Aguilar, Santiago de Chile.
- Otano, R. (1995) *Crónica de la transición*. Planeta, Santiago de Chile.
- Otano, R. (2006) *Nueva crónica de la transición*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Ottone, E. y Vergara, C. (2007) "La desigualdad social en América Latina y el caso chileno". *Estudios Públicos* N° 108, pp. 51-91. Santiago de Chile.
http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4057.html Consultado el 2 de febrero de 2008.
- Oxhorn, P. (1995) *Organizing civil society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile*. Penn State University Press.
- _____(2001) "Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina". *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. III, N° 9, pp. 153-195.

- _____. (2001b) *La construcción del Estado por la sociedad civil: la ley de participación popular de Bolivia y los desafíos de la democracia local*. Documento de Trabajo del INDES, Washington D.C.
http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/ley_boliviai20can.pdf Consultado el 10 de julio de 2008.
- Pagliai, C (s/f) *¿Puede la participación superar pobreza? Potencialidades de las experiencias de democracia participativa local*. Documento de Trabajo de la Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.
- Paley, J. (2001) *Marketing democracy. Power and social movements in post-dictatorship Chile*. University of California Press, Los Angeles.
- Palma, J. y Urzúa, R. (2005) *Anti-poverty policies, poverty and citizenry. The "Chile Solidario" experience*. MOST / UNESCO, París.
- Panfichi, A. y Dammert, J. (2005) *Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El Caso de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza del Departamento de Puno*.
<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/Puno%20ok.pdf>
 Consultado el 17 de septiembre 2008.
- PARTICIPA (2008) *Manual de participación ciudadana*. Santiago de Chile.
- Payne, M. et al. (2003) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID / IDEA, Washington.
- Pearce, J. (2004) "Collective action or public participation? Complementary or contradictory democratization strategies in Latin America?" *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, N° 4, pp. 483-504.
- Peña, C. (2006) *Notas sobre la sociedad civil*. Comentario a Ximena Abogabir en Seminario "Participación Ciudadana en Políticas Públicas". Expansiva, inédito.
- Pérez, R. (2008) *La modernización del Estado de Chile: Servicio Civil y Sistema de Alta Dirección Pública*. Presentación disponible en
<http://www.slideshare.net/alpuritano/la-modernizacin-del-estado-de-chile-presentation?type=powerpoint> Consultado el 17 de septiembre de 2008.
- Peruzzotti, E. (2002) "Towards a new politics: citizenship and rights in contemporary Argentina". *Citizenship Studies*, Vol. 6, N° 1, pp. 77-93.
- _____. y Smulovic, C. (eds) (2002) "Held to account: experiences of social accountability in Latin America". *Journal of Human Development*, Vol 3, N° 2, pp. 209-230.
- _____. y Smulovic, C. (eds) (2006) *Enforcing the rule of law: social accountability in new Latin American democracies*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Peterson, J. (2003) "Policy networks". *Political Science Series* 90. Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Petras, J. y Veltmeyer, H. (2005) *Social movements and state power. Argentina, Brazil, Bolivia and Ecuador*. Pluto Press, London.
- Pinto, A. (1963) "Desarrollo económico y relaciones sociales". *Trimestre Económico* N° 120. México.

- _____. (1970) *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Universitaria, Santiago de Chile.
- Pizarro, C. (1986) *La huelga obrera en Chile. 1890–1970*. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- PNUD (1998) *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*. PNUD, Santiago de Chile.
- _____. (2000) *Mas sociedad para gobernar el futuro*. PNUD, Santiago de Chile.
- _____. (2002) *Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. PNUD, Santiago de Chile.
- _____. (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, Buenos Aires.
- _____. (2004b) *Desarrollo humano en Chile. El poder ¿para qué y para quién?* PNUD, Santiago de Chile.
- _____. (2007) *El estado del Estado. Informe de desarrollo humano Bolivia 2006*. PNUD, La Paz.
- Poduje, I. (2008) “Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores”. *Temas de la Agenda Pública* Año 3, N° 22. Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Santiago de Chile.
- Portales, F. (2004) *Los mitos de la democracia chilena: desde la conquista hasta 1925*. Catalonia, Santiago de Chile.
- Portocarrero, F. et al. (2001) *Más allá del individualismo: el tercer sector en Perú*. Universidad del Pacífico / The Johns Hopkins University, Lima.
- Posner, P. (1997) “Popular representation and political dissatisfaction in Chile’s new democracy”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. 41 N° 1, pp. 59-85.
- _____. (2003) “Local democracy and popular participation: Chile and Brazil in Comparative Perspective”. *Democratization*, Vol 10, N° 3, Autum 2003, pp. 39-67.
- Programa Ciudadanía y Gestión Local (2000) *Los caminos que buscamos. 30 innovaciones para el fortalecimiento del espacio público local*. FNSP / CAPP, Santiago de Chile.
- _____. (2001) *Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia*. CAPP / FNSP, Santiago de Chile.
- _____. (2003) *Ampliando la ciudadanía, Promoviendo la participación*. INAP / FNSP, Santiago de Chile.
- Programa Ciudadanía y Gestión Pública (2005) *Nuevas experiencias de gestión pública ciudadana*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- _____. (2008) *Ciudadanía innovadora en la región de Coquimbo*. Universidad de Los Lagos/Gobierno Regional de Coquimbo. Coquimbo, Chile.
- Programa Orígenes (2008) *Re-Conocer. Pacto Social por la Multiculturalidad*. MIDEPLAN, Santiago de Chile.
- Provoste, P. y Valdés, A. (2000) *Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras*. Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago de Chile.

- Przeworski, A. (1987) "Ama la incertidumbre y serás democrático". *Krítica*. Segunda Epoca N° 25, separata, julio - agosto, Santiago de Chile.
- Puryear, J. (1991) *Building democracy: foreign donors and Chile*. Conference Paper N° 57. Presented at the Research Conference "Crossing National Borders: Invasion or Involvement" held at Columbia University, December 6, 1991.
- _____. (1994) *Thinking politics: intellectuals and democracy in Chile 1973-1988*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Quiero, K. (2005) "Los imaginarios sociales de la reforma de la salud en Chile (1990-2003)". *Revista MAD*, N° 12. Universidad de Chile, Santiago de Chile. <http://www.revistamad.uchile.cl/12/paper05.pdf>. Consultado el 2 de marzo de 2009.
- Rabotnikof, N. et al. (2003) "Sociedad civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación". En Panfichi, A. (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, pp. 47-77. Fondo de Cultura Económica, México.
- Raczynski, D. et al. (1995) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- _____. y Serrano, C. (1999) *Descentralización. Nudos críticos*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- _____. y Serrano, C. (2002) "Viejos y nuevos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile". En Muñoz, O. y Stefoni, C. *El período del presidente Frei Ruiz-Tagle*, pp. 333-372. FLACSO/Universitaria, Santiago de Chile.
- Ramírez, A. (2002) *Modernización de la gestión pública, participación ciudadana y generación de capital social: lecciones y aprendizajes de la experiencia del plan de desarrollo comunal en Chile*. Ponencia al VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa.
- Ramos, M. y Guzmán, J. (2000) *La guerra y la paz ciudadana*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Rasse, A. et al. (2009) "Transformaciones socioeconómicas y socioculturales. ¿Cómo segmentar a los chilenos hoy?" En Joignant, A. y Güell, P. (eds) *El arte de clasificar a los chilenos. Enfoques sobre modelos de estratificación en Chile*, pp. 17-36. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Raventós, C. (ed.) (2008) *Innovación democrática en el sur. Participación y representación en Asia, Africa y América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Recabarren, L. y Aubry, M. (2005) "Resultados del estudio de asociatividad y participación ciudadana". En Varios Autores, *Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana*, pp. 57-86. Más Voces, Santiago de Chile.
- Remy, M. (2005) *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. IEP Ediciones, Lima.
- Ricci, R. (2005) *Do orcamiento participativo a reforma do Estado*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/documentos/?p=2-0107> Consultado el 27 de febrero de 2006.

- Ríos, M. (2003) "Feminismo chileno en la década del noventa: paradojas de una transición inconclusa". En Panfichi, A. (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, pp. 297-330. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ríos, S. (2009) *Participación campesina y políticas públicas en la región de Coquimbo*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Inédito.
- Robles, C. (2009) *América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación*. Documento Borrador presentado al Taller de Expertos: "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones". CEPAL / GTZ, Santiago de Chile, octubre de 2009.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005) *Los con techo. Un desafío a la política de vivienda*. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- Roitter, M. (2005) "El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil". En Arditi, B. y Chávez, C. (eds) *¿Democracia post liberal? El espacio político de las asociaciones*, pp. 23-44. Anthropos, Buenos Aires.
- Rojas, E. (2008) *Los murmullos y los silencios de la calle. Los socialistas chilenos y Michelle Bachelet*. UNSAM, Buenos Aires.
- Romero, J. (1984) "Condiciones de vida de los sectores populares en Santiago de Chile, 1840-1895 (vivienda y salud)". En *Nueva Historia. Revista de Historia de Chile* N° 9, pp. 3-86. Londres.
- Romero, J. (1997) *¿Qué hacer con los pobres? Elite y sectores populares en Santiago de Chile 1840-1895*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Rosende, F. (ed.) (2007) *La Escuela de Chicago. Una mirada histórica a 50 años del convenio Chicago / Universidad Católica*. Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- Rufián, D. (2005) "Financiamiento de las administraciones locales en Chile". En Casado, G. (ed.) *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, pp. 197-226. Editorial Dickynson, Barcelona.
- Ruiz, C. (1993) *Seis ensayos sobre teoría de la democracia*. Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Ruiz Tagle, J. (1993) "Desafíos del sindicalismo chileno frente a la flexibilización del mercado de trabajo". *Revista de Economía y Trabajo* N° 1. PET, Santiago de Chile.
- Ruz, M. y Palma, C. (2005) *Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario (Informe Preliminar)*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
<http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informeChileSolidario.pdf> Consultado el 28 de agosto de 2006.
- Saavedra, A. (2002) *Los mapuches en la sociedad chilena actual*, Santiago de Chile: LOM editores.
- Sagredo, R. (2008) "Chile: de *Finis Terrae* Imperial a 'copia feliz del edén' autoritario". En Chiaramonte, J., Marichal, C. y Granados, A. (eds) *Crear la nación. Los nombres de los países de América Latina*, pp. 41-68. Sudamericana, Buenos Aires.

- Salamanca, F. (2002) "Nuevas formas de co-provisión entre Estado y sociedad". *Proposiciones* N° 34, SUR, pp. 269-278. Santiago de Chile.
- Salamon, L. y Anheier, H. (1997) *Defining the non profit sector: a cross-national analysis*. Manchester University Press, Manchester.
- Salazar, G. (1985) *Labradores, peones y proletarios*. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- (2000) *La sociedad civil popular del poniente y sur de Rancagua*. SUR, Santiago de Chile.
- y Benítez, J. (eds) (1998) *Autonomía, espacio, gestión. El municipio cercenado*. LOM / Universidad ARCIS, Santiago de Chile.
- y Pinto, J. (1999) *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. LOM, Santiago de Chile.
- Salazar, L. (1999) "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)". En Hengstenberg, P. et al. (eds): *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, pp. 21-38. Asociación Alemana de Investigación para América Latina / FES / Nueva Sociedad.
- Saldaña, E. (2005) "Consolidar la contraloría social: la importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública". En Monsiváis, A. (ed.) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, pp. 47-62. IFAI / CEMEFI, México.
- Saldaña, J. (2009) "Crisis en la participación electoral y debate sobre la obligatoriedad del voto en Chile". En Navia, P. et al. (eds) *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, pp. 55-76. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Salman, T. (1998) "La base social persistente. Los nuevos movimientos sociales en América Latina: cambio, resistencia y lentitud". *Proposiciones* N° 28, pp. 88-117. SUR Profesionales, Santiago de Chile.
- Sangüeza-Pardo, S. (2007) *Fondos ambientales y un marco conceptual desde sus operaciones*. Presentado al Taller de RedLAC: "Gestión de los fondos ambientales para la sostenibilidad financiera de la conservación de la biodiversidad". Lima - Perú, Mayo 2007. <http://www.cbd.int/doc/fin/fin-redlac-funds-01-es.doc> Consultado el 8 de mayo de 2009.
- Santa Cruz, E. (1984) *Análisis histórico del periodismo en Chile*. Nuestra América Ediciones, Santiago de Chile.
- Santiso, J. (1993) "La démocratie incertaine: la théorie des choix rationnelles et la démocratisation en Amérique Latine". *RFSP*. Vol. 43, N° 6.
- Scherer-Warren, I. (1999) *Cidadania sem fronteiras. Acoes coletivas na era da globalizacao*. Editora Hucitec, Sao Paulo.
- Schkolnik, M. (2008) *Comentario a "Cambios demográficos: desafíos y oportunidades de un nuevo escenario" de Rodrigo Cerda*. <http://vinculosconlasociedad.uc.cl/documentos/183.pdf> Consultado el 3 de febrero de 2009.

- Schlozman, K. *et al.* (1995) "Participation's not a paradox: the view from American activists". *British Journal of Political Science*, pp. 1-36. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schmal, R. *et al.* (2007) Factores que Inciden en el Financiamiento de los Estudios Universitarios en Chile. *Sociologías* (online) N° 17, pp. 316-339. Porto Alegre. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222007000100013&script=sci_abstract&tlng=es Consultado el 10 de noviembre de 2009.
- Schneider, A. e Ingram, H. (2007) "Public policy and democratic citizenship: what kind of citizenship does public policy promote?". En Fischer, F. *et al.* (eds) *Handbook of public policy analysis*, pp. 329-346. *Theory, politics and methods*. CRC Press, London.
- Schneider, C. (1990) *The mobilization at the grassroots: shantytowns and resistance in authoritarian Chile*. Cornell University, Ithaca. Ph.D. dissertation.
- Schumpeter, J. (1946) *Capitalism, socialism, democracy*. Harper, New York.
- Secretaría Metropolitana de Planificación (2009) *¿Quiénes somos? Historia*. <http://www.serplacrm.cl/quienes/historia.php> Consultado el 10 de septiembre de 2009.
- Seele, A. (2004) "Exploring the link between decentralization and democratic governance". En Tulchin, J. y Seele, A. (eds) *Decentralization and democratic governance in Latin America*, pp. 3-36. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Segovia, O. y Dascal, G. (2000) *espacio público, participación y ciudadanía*. Ediciones SUR, Santiago de Chile.
- Sengupta, A. (2006) "The human right to development" en Andreassen, B. y Marks, S. (eds) *Development as a human right. Legal, political, and economic dimensions*. Harvard University Press, Cambridge.
- Sepúlveda, L. (2005) "Ciudad Viva: muévete por una ciudad mejor". En Programa Ciudadanía y Gestión Pública, *nuevas experiencias de gestión pública ciudadana. Las destacadas del Premio 2004*, pp. 141-158. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Sepúlveda, M. (2009a) *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo*. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 27 de marzo de 2009.
- ____ (2009b) *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo*, Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Misión al Ecuador (10 al 15 de noviembre, 2008). Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 19 de mayo del 2009.

- _____. (2009c) *The urgent need to strengthen social protection systems*. Submission of the Independent Expert on the question of human Rights and extreme poverty, UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its impact on development, UN General Assembly, New York, 24-26 de Junio, 2009.
- Serrano, C. (2002) *Participación social y ciudadanía, Un debate de Chile Contemporáneo*. Informe Final, MIDEPLAN.
- Serrano, S. (2008) *¿Qué hacer con Dios en la república? Política y secularización en Chile (1845-1885)* Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Siavelis, P. (1999) "Continuidad y transformaciones del sistema de partidos en una transición 'modelo'". En Drake, P. y Jacksic, I. (eds) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, pp. 223-260. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Silva, P. (1991) "Technocrats and politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN monks". *Journal of Latin American Studies* 23(2), pp. 385-410.
- _____. (2004) "Doing politics in a depoliticised society. Social change and political deactivation in Chile". *Bulletin of Latin American Research* 23 (1), pp. 63-78.
- _____. (2006) "Los tecnócratas y la política en Chile. Pasado y Presente". *Revista de Ciencia Política* 26 (2), pp. 175-190.
<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art10.pdf> Consultado el 22 de junio de 2008.
- _____. (2009) *In the name of reason: technocrats and politics in Chile*. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Sintomer, Y. (2005) "Los presupuestos participativos en Europa: Retos y desafíos". *Reforma y Democracia* N° 31, pp. 63-92. Caracas, febrero 2005.
- Siri, G. (2003) *Empleo y fondos de inversión social en América Latina*. OIT, Lima. <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/download/emfond.pdf> Consultado el 12 de julio de 2008.
- Smith, B. (1982) *The church and politics in Chile. Challenges to modern catholicism*. Princeton University Press, New Jersey.
- Sojo, A. (2001) "Reformas de gestión en salud en América Latina". *Revista de la CEPAL* N° 74, pp. 139-157. Santiago de Chile.
- Soto, F. (2006) *El derecho de la participación ciudadana*. Colección Pensamiento Social. Editorial Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- Stone, D. (1997) *Policy paradox: the art of political decision making*. W.W. Norton, New York.
- Stuven, A. (2000) *La seducción de un orden*. Ediciones Universidad Católica, Santiago de Chile.
- SUBDERE (2004) *Valoración de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal*. SUBDERE, Santiago de Chile. Inédito.
- _____. (2007) *Modelo de gestión de calidad de los servicios municipales*.
http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73226_recurso_2.pdf Consultado el 18 de septiembre de 2008.

- Subercaseaux, B. (1997) *Historia de las ideas y de la cultura en Chile. Tomo II: Fin de siglo: la época de Balmaceda*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- (2007) *Historia de las ideas y de la cultura en Chile. Tomo IV: Nacionalismo y cultura*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Sudarsky, J. (2003) “La construcción del ciudadano y la sociedad civil: participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá 2001-2003 desde la Perspectiva de Acumulación de Capital Social”. En Rico Alonso, A. (ed.) *Bogotá. Sistema político y cultura democrática*, pp. 279- 300. Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana, Bogotá.
- Sunkel, G. y Geoffroy, E. (2001) *Concentración económica de los medios de comunicación*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- SUR (2007) *Estado actual y requerimientos de participación ciudadana en 15 municipios del país*. Informe Elaborado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Inédito.
- Swilling, M. y Russell, B. (2002) *The size and scope of the non profit sector in South Africa*. Centre for Civil Society, University of Natal, Durban.
- Taller de Cooperación al Desarrollo (1990) *Una puerta que se abre. Los organismos no gubernamentales en la cooperación al desarrollo*. Taller de Cooperación al Desarrollo, Santiago de Chile.
- Tapia, L. (2009) “Representación, participación y democratización en las relaciones Estado – sociedad civil en Bolivia”. En Arnson, C. et al., (eds) *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, pp. 119-130. Woodrow Wilson Center, Washington.
- Tatagiba, L. (2006) “Los desafíos de la articulación entre sociedad civil y sociedad política en el marco de la democracia gerencial. El caso del proyecto Rede Crianza (Proyecto Red para la Niñez) en Vitoria/ES”. En Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (eds) *La Disputa por la Construcción Democrática*, pp. 148-191. Fondo de Cultura Económica, México.
- Taylor, L. (1996) “Civilising civil society: distracting popular participation from politics itself”. En Monk, H. y Stanyer, J. (eds) *Contemporary political studies: proceedings of the conference of the Political Studies Association*, pp. 778-785. University of Glasgow, Glasgow.
- Taylor, L. (1998) *Citizenship, participation and democracy. Changing dynamics in Chile and Argentina*. Mc Millan Press, London.
- Tedesco, L. (2004) “Democracy in Latin America: Issues of governance in the Southern Cone”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, N° 1, pp. 30-42.
- Teixidó, S. y Chavarri, R. (2001) *Mapeando las fundaciones en Chile*. Fundación Prohumana, Santiago.
- Tironi, E. (2003) “¿Es Chile un país moderno? Comentarios al Censo de 2002”. En Varios Autores, *¿Cuánto y cómo cambiamos los chilenos? Balance de una década. Censos 1992-2002*, pp. 15-76. Instituto Nacional de Estadísticas / Comisión Bicentenario, Santiago de Chile.

- _____. (2005) *El sueño chileno. Comunidad, nación y familia en el bicentenario*. Taurus, Santiago de Chile.
- _____. (2008) "Mi país privado". *Revista El Sábado*, 13 de septiembre 2008.
http://diario.elmercurio.com/2008/09/13/el_sabado/reportajes/noticias/FAD846B9-7984-43AD-A3A8-53F903F2D1AF.htm Consultado el 17 de septiembre de 2008.
- _____. (2009) "El MAPU ha muerto. ¡Viva el MAPU!". En Moyano, C. *MAPU o la seducción del poder y la juventud. Los años fundacionales del partido - mito de nuestra transición (1969-1973)*, pp. 15-30. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Toledo, V. (2001) "Esto también va haciendo autonomía. La estrategia territorial de las comunidades lafkenches de Tirúa". En Programa Ciudadanía y Gestión Local, *Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia*, pp. 155-196. FNSP / CAPP, Santiago de Chile.
- _____. (2005) "Panorama de las políticas públicas y derechos indígenas en Chile: Hechos y Procesos Claves del Año 2004". En *Anuario internacional MUNDO INDÍGENA 2005, IWGIA*: Copenhagen.
http://www.wrm.org.uy/paises/Chile/Anuario_IWGIA_2005.pdf, Consultado el 10 de octubre de 2009.
- _____. (2006) *Pueblo mapuche, derechos colectivos y territorio: desafíos para la sustentabilidad democrática*. Programa Chile Sustentable. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- _____. (2007) "Cronología de los principales hechos en relación a la represión de la protesta social mapuche: Chile 2000-2007". *Observatorio Social de América Latina* N° 22, pp. 277-293. CLACSO.
- Tomassini, L. (2004) *El papel de la gestión pública en la reforma del Estado*, ponencia presentada al IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Touraine, A. (1978) *Las sociedades dependientes*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Valdés, T. (2002) "Las mujeres protagonistas de los nuevos tiempos" En Muñoz, O. y Stefoni, C. (eds.) *El período del presidente Frei Ruiz Tagle*, pp. 107-154. FLACSO, Universitaria, Santiago de Chile.
- Valenzuela, A. (1989) *El quiebre de la democracia en Chile*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Santiago de Chile.
- Valenzuela, E. (1993) "Sistema político y actores sociales en Chile". *Proposiciones* N° 22, pp. 112-136. SUR, Santiago de Chile.
- Valenzuela, J. et al. (2000) *El Programa de Pavimentación Participativa*. http://www.uncrdlac.org/SHE/13_6_pavimentacion_participativa.pdf, Consultado el 2 de octubre de 2009.
- Valenzuela, R. (2003) *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas*. CEPAL, Santiago de Chile.

- Valenzuela, S. (1985) *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- (1995) “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”. En: *Estudios Públicos* N° 58, pp. 5-80. Santiago de Chile.
- Van der Ree, G. (2007) *Contesting modernities. Projects of modernisation in Chile, 1964–2006*. Dutch University Press, Amsterdam.
- Van Klaveren, A. (1998) “La inserción internacional de Chile”. En Toloza, C. y Lahera, E. (eds) *Chile en los Noventa*, pp. 117-160. Presidencia de la República / Dolmen, Santiago de Chile.
- Varas, A. (1998) “La democratización en América Latina: una responsabilidad ciudadana”. En Agüero, F. y Urzúa, R. (eds) *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, pp. 99-138. CAPP Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- (2006) “La (re)construcción democrática del espacio público”. En Varas, A. (ed.) *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil – Estado: Argentina, Colombia, Chile y Perú*, pp. 23-80. Catalonia, Santiago de Chile.
- Vargas, J. (2008) “Democratización y calidad de la democracia”. En Ochoa, O. (ed.) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*, pp. 11-42. Miguel Angel Porrúa / EGAP, México.
- Varios Autores, (1992) “El Ladrillo” *Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_794_inicio.html Consultado el 17 de septiembre de 2008.
- Velásquez, F. (2005) *Los diseños de planeación y participación, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Una mirada a partir del caso colombiano*.
<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/WP%20Fabio%20ok.pdf> Consultado el 18 de junio de 2007.
- y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación social en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.
- Verba, S. et al. (1993) “Citizen activity: who participates? What do they say?” *American Political Science Review*, Vol 87, N° 2, pp. 303-318.
- Verbitsky, H. (2009) “El largo recorrido por verdad y justicia en Argentina”. En Arnson, C. et al. (eds) *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, pp. 53-66. Woodrow Wilson Center, Washington.
- Villar, R. (2001) *El tercer sector en Colombia. Evolución, Dimensión y tendencias*. CCONG, Bogotá.
- Vergara, M. (2007) *Reformas de la salud en Chile: avances y problemas en la implementación*. Serie En Foco N° 112, Expansiva, Santiago de Chile. http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/04072007114141.pdf Consultado el 2 de mayo de 2009.

- Viveros, F. (2008) *Marco jurídico de la participación ciudadana en Chile*. Informe preparado para el Estudio sobre Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas. Inédito.
- Warren, M. (1996) "What should we expect from more democracy? Radically democratic responses to politics". *Political Theory*, Vol. 24, issue 2, pp. 241-270. Sage Publications Inc.
- Welp, Y. (2009) "La democracia insuficiente". En Welp, Y. y Serdült, U. (eds) *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, pp. 17-44. Prometeo, Buenos Aires.
- Whitehead, L. (2002) *Democratization: theory and experience*. Oxford University Press, Oxford.
- Yuri, F. (s/f) *Status publicus de las organizaciones intermedias. Dos experiencias en Chile 1949-1994*. Manuscrito.
- Zurbriggen, C. (2004) Redes, actores e instituciones. *Reforma y Democracia* N° 30, pp. 168-188. CLAD, Caracas.

Samenvatting

In deze studie staat centraal de banden tussen de staat en de burgermaatschappij in Chili sinds het democratische herstel in 1990. Door middel van een actief publiek beleid werden deze banden versterkt wat bijgedragen heeft tot de opbouw van de democratische *governabilidad* (regeerbaarheid).

De belangrijkste veranderingen in de relatie tussen de staat en de maatschappij gedurende de bestudeerde periode kwamen tot uitdrukking in het publieke beleid, vooral op sociaal gebied. Dit kreeg de grootste prioriteit van de kant van de democratische regeringen en markeert het grootste verschil met de orthodoxe neoliberale model van het Pinochet-tijdperk (1973-1990). Bovendien, op basis van dit nieuw beleid werden instrumenten ingevoerd om de burgerparticipatie mogelijk te maken en de sociale aansluiting van arme groepen te bevorderen.

De studie analyseert de rol van het publieke beleid en de kansen die het creëert voor de burgermaatschappij tegen een achtergrond van politieke stabiliteit en economische groei gebaseerd op de opening naar het buitenland toe en de overheersing van de markt-economie. Gebruikmakend van een ruim begrip van regeerbaarheid (*governabilidad*), wordt er voorgesteld dat het publieke beleid het belangrijkste veranderingswerktuig is geweest dat is gebruikt door de democratische regeringen om de geërfde situatie van het militair regime te veranderen. Maar de capaciteit om de democratische regeerbaarheid te vergroten is gelimiteerd omdat het ondergeschikt is gemaakt aan een elitair democratisch model en omdat het een beperkte versie van burgerparticipatie heeft aangenomen. Daarom worden de volgende punten geanalyseerd: a) de belangrijkste agenda's van de sociale politiek, b) een voorbeeld van innovaties in de gemaakte band tussen de burgermaatschappij en het sociale beleid en, c) de persoonlijke lijnen vanuit de burgermaatschappij naar posities met staatsmacht.

Het onderzoek heeft zich verplicht tot het opnieuw een beeld vormen van de regeerbaarheid. Het heeft het definiëerd als een democratisch bouwwerk. Dit maakt het mogelijk zowel de democratische verdieping van de staat op te nemen alsmede nieuwe vormen van een participerende democratie. Deze laatsten vervangen de vertegenwoordigende democratie niet en kunnen met haar samenleven. Het democratisch potentieel van participatie is echter niet gegeven. Het lijkt eerder verbonden te zijn aan elementen met een politieke context, aan institutionele ontwerpen en soorten van staatsmedewerking en aan de configuratie en bereik van publieke politieke netwerken. Intervenierende factoren zijn de voorwaarden van vermenigvuldiging van de politieke elites en de rol van de experte kennis in de beslissingen van het publieke beleid die het elitaire karakter van het regeerbaarheidsmodel versterken of veranderen.

De eerste taak die de studie op zich neemt is conceptueel en bestaat uit de discussie en vergroting van het concept regeerbaarheid. We maken onderscheid tussen democratische regeerbaarheid en democratische opbouw. De analyse van de eerste in Chili heeft zich voornamelijk geconcentreerd op de institutionele werking en de regels van het politieke spel. Heel extreem leidt deze benadering tot het in overweging van nemen haar eigen stabiliteit als belangrijkste doel van het politieke systeem en onderwerpt het daarmee aan het beleid en leidt het tot uitstel van veranderingsdoeleinden. Niettemin, in de huidige omstandigheden hangt de regeerbaarheid van de democratie af van de mogelijkheid tot hervorming ten gunste van insluiting en niet van onderdrukking of beperking van de eisen van de burgers, hetgeen de relatie met het publieke beleid vervangt.

Het voorgaande maakt het mogelijk de democratische opbouw te verbinden met het publieke beleid en de burgerparticipatie. Dit is niet gebruikelijk. Het publieke beleid wordt normaalgesproken beschouwd als een geheel van technische ontwerpen en werktuigen ten bate van een politieke beslissing die al genomen is. Niettemin, de Chileense ervaring van de laatste twintig jaar laat zien dat het gebied van publiek beleid een vergrotings- of beperkingsfactor is van de democratie en een gebied dat slechts is afgeleid van en zich beperkt tot de techniek die Foucault *regeerbaarheid* noemt.

Het debat tussen een representatieve en participatieve democratie is politiek en conceptueel, maar het bereikt ook de verschillende institutionele vormen die burger participatie op nemen in het beheer van publiek beleid. De empirische ondersteuning van dit debat komt voort uit ervaringen van directe democratie en participerende democratie en de werktuigen van beheer die sterk verbonden zijn aan veranderingen en nieuwe benaderingen van publiek beleid. In dit debat komen ervaringen naar voren die niet vanuit de centrale regeringen komen maar die in plaatselijke contexten worden uitgevoerd. Eventueel leiden een paar van deze lokale initiatieven snel tot programma's met een groter bereik of institutionaliseren ze zich tot nationale normatieve werktuigen. Burgerparticipatie is niet slechts een juridische of administratieve zaak. Vandaar het belang van deze lokale initiatieven omdat hiermee geëxperimenteerd kan worden en omdat ze vorm geven aan werking en structuren van participatie. Dit maakt het mogelijk de voorwaarden waarmee ze op andere terreinen kunnen worden gebruikt en een grotere verspreiding en institutionalisatie te bereiken kunnen worden onderzocht.

In het tweede gedeelte van het boek wordt de historische traditie van Chili geanalyseerd, de politieke cultuur en staatspraktijken en wordt getoond dat deze geen nuttige modellen aanbieden voor het opnemen van burgerparticipatie. De staat is unitaristisch, gecentraliseerd en sectoraal verdeeld. Het politieke, presidentiële systeem – versterkt door het binominale karakter van het huidige electorale stelsel – samen met de invloed van de neoliberale institutionele hervormingen hebben ongunstige voorwaarden gecreëerd wat betreft participatie. De traditie van

“democratische verlichting” van de Chileense staat zorgt ervoor dat de veranderingen en hervormingen “van bovenaf” met een “nationale instelling” bevoorrecht worden, boven degenen die “van beneden” komen en die een “lokaal uitzichtpunt (*ethos*)” hebben. Deze lijn en de diepte van de crisis die voortkwam uit de vernieling van de democratie in 1973, heeft geleid tot wat we *angst voor sociale uitbarsting* zouden kunnen noemen. Deze angst kan gezien worden in een gedeelte van de Chileense bevolking en, bovenal, in de politieke en economische elites. Wij houden vast aan de hypothese dat zich achter deze angsten de historische ervaring van de militaire coup van 1973 bevindt die participatie aan verheving van het sociale en politieke conflict verbindt en invloed heeft op de ontwikkeling in de verhoudingen tussen de staat en de maatschappij van het land.

In het derde gedeelte worden verschillende agenda’s van politiek beleid in Chili aangesneden volgens de relatie modellen met de burgermaatschappij. Vanaf 1990 hebben de regeringen van de *Concertación*-coalitie de sociale handelingen van de staat uitgediept met als expliciete doeleinden om armoede te overwinnen en gelijkheid van kansen op te bouwen. Op het eerste terrein hebben ze belangrijke successen gehad, maar op het terrein van inkomstenverdeling en het vergroten van kansen voor de armen is de situatie niet sterk veranderd sinds de periode van de militaire regering. Welke doeleinden zijn wel bereikt wat betreft democratische verruiming en verdieping? Welke lessen kunnen we leren van het Chileense geval voor een democratische opbouw in de regio?

Dit onderzoek neemt als onderwerp het sociale beleid en analyseert het vermogen staatsburgerschap te verzekeren en te ontwikkelen, de burgermaatschappij te versterken en burgerparticipatie te bevorderen. Onze algemene hypothese geeft aan dat het model van regeerbaarheid, dat geldig is sinds 1989, een belemmering is om staatsburgerschap effectief te verbinden met participatie. Dit lukt zelf niet wanneer de middelen zich concentreren op het sociale beleid en sommige van deze ook participatieve werkingen hebben en staatsburgerschap bevorderen.

De uitgevoerde analyse maakt een verschil tussen vijf soorten politieke agenda’s overeenkomstig de relatie met de burgermaatschappij. Twee soorten agenda’s komen voort uit de begincontext van de democratische transitie: a) de voortgaande onderhandelingen met sociale bewegingen die deel uitmaakten van de oppositie van het Pinchet regime en daarna institutionaliseerden ze gedeeltelijk de agenda in het publieke beleid, en b) de agenda om “armoede te overwinnen”, wat deel uitmaakte van het sociale beleid zonder een georganiseerde tegenhanger, maar een eigen eis (“de armen”). De derde agenda die overwogen werd refereert aan het beleid dat naar voren kwam na het jaar 2000 en dat zich karakteriseert door een beleid te zijn dat een benadering geeft van gegarandeerde rechten, zoals de gezondheidshervorming. Hier verschijnt weer de notie van burgerschap –in de traditionele “passieve” zin- maar in een agenda dat losgekoppeld is van “actieve” burgerschapsvormen. Uiteindelijk worden twee soorten agenda’s in overweging genomen die betrekking hebben op de

banden tussen de staat en de burgermaatschappij in de lokale sfeer. De eerste soort wordt uitgedrukt in de regionale en lokale institutionaliteit, in lokaal toepasbare sectorale programma's en in programmatische vernieuwingen op meerdere niveaus waar de georganiseerde burgermaatschappij in betrokken is. De tweede noemen we "*outsourcing*" van de lokale tussenkoppeling omdat het middelen van privé-entiteiten zonder winstdoeleinden overmaakt om de aaneenschakeling met de burgermaatschappij mogelijk te maken wat nodig is voor democratisch regeren.

Vanuit sociaal oogpunt zien we dat de agenda's die verschijnen als resultaat van de onderhandelingen met georganiseerde bewegingen – vrouwen en inheemse bevolking- naar een scheiding toegaan, meer dan naar een continuïteit van samenwerking. Dit betekent dat de gebruikte middelen in de beginonderhandeling en het filter door middel van de "consensus democratie" niet genoeg waren om op geschikte wijze de problemen het hoofd te bieden. In het eerste geval versterkt de staat zich, maar de rol van de vrouwenbeweging werd vervangen door "netwerken van deskundigen", die een progressieve agenda bevorderen. In het tweede geval wordt de Indiaanse beweging versterkt, maar in een confrontatie met de staat. Wat noch versterkt noch gegarandeerd wordt op de lange termijn is de co-productie van agenda's en publieke zaken.

De gebruikte participatievormen in de rest van de agenda's hebben geen geïnstitutionaliseerd karakter en worden meer uitgevoerd in de implementatie etappes dan in het definieëren van de agenda's. De nadruk ligt op het lokale microgebied: de buurt, de rurale gemeenschap, etc. En dit verwijst naar de manieren van co-financiering, bevordering van kleine lokale ontwikkelingsinitiatieven of gedeeltelijke aanpassing van de publieke investeringsinstrumenten op kleine schaal. Veel van deze initiatieven tonen eerder een zekere mate van burgerschapsversterking dan het vermogen om de staat institutioneel te veranderen. Maar het wordt gedaan door middel van specifieke en afzonderlijke eenheden. Ze vermenigvuldigen zich daar waar al georganiseerde sociale tegenhangers zijn en publieke tussenpersonen met een politieke gezindheid tot opening, maar zonder te voldoen aan de algemene lijnen vanuit de centrale staat.

De analyse maakt het mogelijk het voorgaande in relatie te brengen met een paar belangrijke veranderingen die plaats hebben gevonden in de Chileense maatschappij. Dit wordt besproken in het vierde gedeelte. Ook wordt de specifieke agenda ter bevordering van participatie ontwikkeld door de regering geanalyseerd en worden de spanningen en politieke consequenties aangegeven. Een empirische analyse zal worden uitgevoerd van de invloed die deze participatie heeft op de publieke agenda. Hiertoe wordt een operationele beeldvorming van het effect toegepast op een innovatie model in de sub-nationale sfeer. Deze analyse maakt het mogelijk de grote hoeveelheid initiatieven die er zijn te benadrukken, samen met de begrenzing van het effect. Er wordt probeert een uitleg te geven op basis van de karakteristieken van het politiek ontwerp en het in relatie te brengen met het regeerbaarheidsmodel.

De lokale implementatienetwerken verzetten zich tegen andere soorten publieke beleidsnetwerken die als karakteristiek hebben dat ze een groter effect hebben ondanks hun even kleine politieke en juridische institutionalisering. De aanwezigheid van strategische spelers of spelers met een groter economisch en sociaal vermogen wordt bevestigd, wat leidt tot het vaststellen van de aanwezigheid van de norm van vermenigvuldiging van ongelijkheid. In deze ongelijke verdeling van kansen komen de professionelen en technische mensen weer terug als zijnde relevant en onderling verbonden door politieke en kennisnetwerken. Zij bemiddelen tussen sommige van de relaties die ontstaan en het effect dat ze verkrijgen.

De studie omvat ook de relatief minder bestudeerde analyseniveaus, en speciaal diegenen die zijn verbonden aan beleidsinstrumenten. Eén van deze is de structuur van de agenda's en de samenhang met de democratische uitdagingen wordt geanalyseerd. Ook behandelt het de opbouw en institutionele vernieuwing (instellingen) waarin burgerparticipatie is ingevoegd als een bestanddeel van het institutionele ontwerp. Dit leidt uiteindelijk tot het onderzoeken van de actoren in deze processen, een groep mensen die zich hebben bewogen tussen de burgermaatschappij en de staat. Zij hebben een speciale klasse gevormd die relevant is om de inhoud en het bereik van het politieke beleid in een democratische context te definiëren. Terwijl het hiervoor behandelde hoort bij een institutionele benadering, vertegenwoordigt de analyse van persoonlijke lijnen en het effect een complementaire methodologische benadering, wat wordt uitgelegd in het vijfde gedeelte.

Een andere bijdrage die vanuit het analyse van de persoonlijke leventrajecten voortvloeit is de manier waarop de politieke elites tot stand komen. Het herstel van de politieke arena gedurende de tachtiger jaren in Chili definieerde uiteenlopende gelegenheden voor de leden van de oppositie van die tijd evenals voor de elite die het militaire regime steunden. De democratische technocraten kunnen geïdentificeerd worden als één van actoren met de grootste mogelijkheden gedurende die periode. De empirische analyse van een populatie van regeringspersoneel tussen 1990 en 2006 maakt het mogelijk de relevantie te kennen voorafgaand aan de burgermaatschappij en de lijnen die ze hebben gevolgd nadat ze regeringsbanen hebben aangenomen. Tegelijkertijd wordt het effect geschat dat de participatie van deze spelers van de burgermaatschappij had op de regeringsagenda.

Kort samengevat, deze studie probeert vanuit verschillende oogpunten, zowel conceptueel als empirisch, de manieren te tonen waarop de nieuwe banden tussen de staat en de maatschappij binnen een Chileense herdemocratisering context zich vormen.

In de analyse worden drie factoren benadrukt. Deze factoren karakteriseren de gevestigde band en laten het bereik en de grenzen van de politiek zien vanuit het oogpunt van democratisering. Deze zijn: a) de diversiteit en graad van geleding in de agenda's van het sociale beleid; b) de publieke beleidsnetwerken en de invloed van de burgermaatschappij door middel van participatie; en c) de opbouw van een nieuwe politieke elite die grotendeel voortkomt uit de burgermaatschappij maar die

verandert in de doorgang naar de politiek en de regering. Deze elementen maken het mogelijk de democratische opbouw, burgerparticipatie en het publieke beleid met elkaar in verband te brengen in het nationale politieke proces van de laatste 20 jaar.

Een vondst is het belang van de politieke context om de verhoudingen tussen de burgermaatschappij en de staat in een democratische overgangscontext te verklaren. Zo kan gesteld worden dat specifieke politieke condities de mate van de ruimte en projectie bepalen die de mobilisatie en actie van de burgermaatschappij kan hebben. Binnen een context van verbod van politieke activiteiten komt de burgeractie naar voren als een plek voor ontmoetingen and alternatieve socialisering, de ontwikkeling van voorstellen en organisatie. Dit gebeurt vooral als men rekt op externe hulp (internationale samenwerking) en sociale netwerken of een voorafgaand beleid. In het overgangsproces, niettemin, zal het bepalend zijn of deze tendenties van de maatschappij zich uitdrukken in een organisatie of in een politieke partij. Of, ruimer, of ze actie middelen hebben binnen het politieke systeem dat in opbouw is. Als het proces gedwongen wordt tot conservatieve of beperkende consensussen – de grondwettelijke orde aanhouden, het economisch model behouden – zal de pro-democratische burgermaatschappij moeilijk een politieke plek vinden voor z'n agenda's. Het debat en het publieke beraad zullen de neiging hebben zich te beperken tot de "strategische actoren" die het consensus van de elites levensvatbaar maken.

De inspanningen van de burgermaatschappij worden marginaal naast het politieke proces, maar deze herbouwt zich evenmin helemaal in de marge van het politieke systeem door een fenomeen genaamd *path dependence*. Dit komt door de lijn van nauwe banden tussen de maatschappij en de politiek om toegang te krijgen tot de staat en de bevoorrechte positie van deze laatste in de historische opbouw van de maatschappij. In het geval van Chili was het niet waarschijnlijk dat de herbouw helemaal autonoom zou zijn, behalve in geval van een grote crisis van het legitieme politieke systeem. De bevoorrechte band ontstaat dus in een politieke context die het toestaat en stimuleert. Dit is precies wat er, door middel van het gereactiveerde sociale beleid dat gedeeltelijk de politieke bemiddeling verving, is gebeurt. Hieromheen wordt er geprobeerd nieuwe bruggen te slaan en dichter bij te komen en komen er gedeeltelijke conflicten op vanuit de burgermaatschappij. Hieronder ook sectorale en territoriale afspraken, speciaal in de lokale sfeer, in het kader van een geconcentreerd sociaal beleid en de hervormings- en moderniseringsprocessen van de staat.

Dit is geen autonome burgermaatschappij die werkt in de marge van institutionalisme en politieke activiteit. De staat is, volgens Chileense traditie, een plek die moderniserende voorstellen bevordert en stimuleert "van boven af" en die aangeboden en ingevoegd worden in de maatschappij. De georganiseerde burgermaatschappij, tegen deze achtergrond, nadert de staat maar verwijdt zich van de politiek omdat de nieuwe band dit niet onmisbaar maakt. De fragmentatie in kleine groepen en lokale of bedrijfsbelangen wordt groter en deze krijgen speciale en instrumentele relaties met de spelers van het publieke beleid, en in het bijzonder met de tussenpersonen.

Het tweede aspect dat in overweging moet worden genomen is dat de benadering van democratische opbouw de institutionele aspecten verbindt met de ontwikkelingen van het sociale werk. Dit komt door de overlapping tussen de actoren op de verschillende machtsposities en het gebied van publieke interesse. Het is de moeite waard om te vermelden dat de institutionele veranderingen die strekken tot de "opening" van de staat naar de maatschappij de opkomst van de "actieve" en "deliberatieve" burgers makkelijker maakt. Op deze manier loopt de rol van de staat niet uit in het wettelijk herkennen van bepaalde rechten van de "passieve" burgers maar kan verder gaan. En dit is waar participatie mogelijk is. De definitie van interesses, prioriteiten en controle over de publieke taak kan hierbij betrokken worden; argumentatief beraadslagen en het ruimer maken van de thema's van de politieke agenda; het coördineren van de inspanning om publiek eigendom te genereren en te vergroten.

Niet iedere vorm van participatie tussen de staat en de maatschappij heeft democratiserende consequenties. Het hangt ervan af of deze verbindingsvormen een effectieve openingsvorm inhouden en een democratische vergroting van de staat met langdurende effecten. Het hangt er ook vanaf of ze bijdragen of niet aan het te boven komen van de fragmentatie van de spelers van de burgermaatschappij en aan het genereren van nieuwe mogelijkheden om de publieke sfeer te beïnvloeden. En uiteindelijk of het strekt tot institutionele veranderingen, dat wil zeggen veranderingen in de politieke en ambtenaren cultuur en gunste van een "empowerment" van de maatschappij wat betreft publieke zaken.

Het uitgevoerde onderzoek maakte het mogelijk onderscheid te maken tussen de verschillende soorten sociale politiek, al naar gelang de richting, institutionele leiding en manier van binding met de sociale spelers. Ze hebben allemaal verschillende consequenties wat betreft het institutionele effect en wat betreft het effect op de configuratie van de maatschappij. De verscheidenheid van de agenda's geeft het belang en de omvang aan van deze band voor staatsactie. Niettemin, het onderzoek toont een bescheiden prestatie van de Chileense staat wat betreft het doeltreffende institutionaleren van de burgerparticipatie, evenals het omzetten van deze participatie in de democratische opbouw- en versterkingsfactor.

De band tussen de sociale actoren en de staat vindt niet plaats door de participatie van de georganiseerde sociale bewegingen te institutionaliseren en ze te associëren met het publieke beleid, zoals in andere Latijnsamerikaanse landen gebeurt. Daarenboven beperkt de schaarse decentralisatie van het land in het bijzonder de lokale agenda's. De nadruk op fiscale verantwoordelijkheid en het overwicht van het Ministerie van Financiën noch de zogenaamde "agenda van staatsmodernisering" dragen hieraan bij. Zij bevorderen de processen voor economische doelmatigheid en efficiëntie van het publieke bestuur in z'n totaal, maar bevoorrecht niet de aanpassingen die nodig zijn voor de overeenkomst met de burgermaatschappij.

In overeenstemming hiermee kan de conclusie worden getrokken dat het participatie proces een kleine institutionele ruimte inneemt met een kleine geleding in het publieke beleid waarin het deelneemt. Dit verzwakt haar potentieel omdat het de mogelijkheden tot schaalvergroting begrenst. De ruimtes en mechanismes voor participatie zijn ingepakt in een breder institutioneel verband. Dit definieert grotendeels de mogelijkheden tot vooruitgang, duurzaamheid, vergroting van het effect (*scaling up*) en vermogen tot verandering. Dit alles staat in directe verhouding met de coherentie en interne geleding van de institutionele ontwerpen van het publieke bestuur. De mate waarin het participatie proces geen structurerend onderdeel uitmaakt van het democratisch proces noch van de besluitvorming van het staatsbestuur, wordt haar potentieel natuurlijk verminderd. Met de recente opkomst van de “neo-universalistische” aanpak op de verschillende terreinen van sociaal beleid zou zich dit kunnen ontwikkelen. Hoe dan ook, de grootste *publicación* (‘veropenbaring’) van de relaties tussen de staat en de burger botst met de traditionele richtingen zoals de klanten en het bedrijf. Het zorgt ook voor spanning met de neo-liberale moderniseringsagenda van de staat die zich de burger als klant voorstelt.

In hoeverre is deze opgemerkte kleine invloed, zoals de interne differentiatie en organisatorische fragmentatie, toe te schrijven aan de karakteristieken van de Chileense burgermaatschappij? Hoewel de institutionele mechanismes schaars en relatief zwak zijn, doet de burgermaatschappij toch mee met de verschillende beleidsnetwerken (*policy networks*). Het concept van beleidsnetwerken is nuttig om te refereren naar deze half-geïstitutionaliseerde velden en maakt het mogelijk variabelen vast te stellen die de invloed en impact bepalen. De geïdentificeerde tendensen van de Chileense maatschappij geven aan dat de maatschappij de interne differentiatie maatstaf heeft aangehouden, wat komt door de grote ongelijkheid in inkomsten, kansen en macht. Maar tegelijkertijd voltrekt zich een “gelijkwording” wat betreft de toegang tot symbolische goederen en culturele consumptie. Dit betekent dat de voortdurende economische groei samen met een actief sociaal beleid binnen een democratische context belangrijke graden van sociale integratie produceert. Het is niettemin niet efficiënt om de beschikbaarheid van machtsmiddelen in de maatschappij in evenwicht te brengen. Het specifieke terrein van democratisch beleid toont hier een groeiende vijandigheid. Dit kan in verband staan met het verlies van effectiviteit van het beleid om de vraag tot verandering die vanuit de maatschappij komt te kanaliseren.

De gegevens produceren geen concluderend bewijs dat er vandaag meer of minder sociale organisatie is dan voorheen. Wat wel wordt geverifieerd is dat een burgermaatschappij met een kleine interne geleding zich vormt als een archipel. Een variabel dat hier invloed op schijnt te hebben is de snelheid van de sociaal-economische verandering in bepaalde contexten, samen met de vergandering in werkverhoudingen en de interne migratie in het land.

In de analyse van het effect van publieke beleidsnetwerken werden twee types onderscheiden: a) de lokale netwerken die gecentreerd zijn op de implementatie van een beleid en programma's; b) nationale geledingen, bestaande uit spelers die toegang hebben tot strategische middelen, zoals communicatie middelen, eigen economische middelen of geïnstitutionaliseerde macht.

In het eerste geval wordt getoond dat de netwerken invloed hebben op het maken en versterken van lokale spelers alsmede een betere dialoog en onderhandelingscapaciteit met publieke uitvoerders. Maar ze hebben als zwak punt dat het uitgevoerd wordt in de marge van de publieke ruimte, en dat maakt de participatie "gespecialiseerd" en haalt het weg van de discussie over doeleinden, het haalt het uit de politieke sfeer. De grote hoeveelheid en variëteit van de initiatieven en vernieuwingen in de sub-nationale sfeer staat tegenover de zwakte van de invloed. Zodanig dat, in een context met een klein institutionaliseringsproces binnen het publieke beleid, deze invloed zal afhangen van de eerdere macht van de actoren die meedoen en van het niveau waarop het wordt uitgevoerd, met name als de intermediare units geen autonomie hebben. In andere woorden, hoe groter de middelen en de eerdere macht van de betrokken sociale spelers en hoe dichter ze bij de centrale structuren van politieke macht zijn, hoe groter de invloed op het publieke/privé participatie- en overeenkomstproces zal zijn. Onder deze voorwaarden vermeerderd het partipatieve proces de functionarissen die weg gaan van de staat, maar dit leidt tot het vermenigvuldigen van ongelijkheid en niet tot het versterken van het opnemen van onderschikte spelers.

Drie manieren van het tweede soort netwerk maken het mogelijk het voorgaande voorstel te verifieëren: de netwerken van deskundige kennis, de strategische publieke/privé alliantie en de urbane bewegingen. Op de verschillende terreinen van publiek beleid tonen de drie manieren een belangrijke mate van invloed. Dit kan gezien worden in de programma's die veranderen, ze produceren institutionele hervormingen, ze bevorderen met succes een nieuwe wetgeving, ze noodzaken tot budgets- en reguleringwijzigingen, etc. Wat ze in overeenkomst hebben is dat ze spelers samenbrengen die strategische middelen hebben die alleen maar binnen het bereik zijn van minderheden. Het is de moeite waard te vermelden dat ze middelen samenbrengen die ongelijk verdeeld zijn in de maatschappij. Hiermee geven ze vorm aan de netwerken die in staat zijn veranderingen te verkrijgen "van bovenaf", maar daarmee versterken ze het democratisch elitarisme in plaats van het te verminderen.

Het bestaan van verschillende vormen van publieke beleidsnetwerken is een indicatie van de uitgebreidheid van de vestiging en uitbreiding van de manieren van partipatief beraad. Maar tegelijkertijd met de restricties die het gebrek van een rechtvaardige toegang tot de Staatsstructuren oplegt en de overheersing van een regeringsmodel dat is gericht op het concept van een democratische elitarisme, lukt het dit model niet om het sociale conflict te behandelen in het belangrijke democratische

bestuur. Het produceert tegelijkertijd een versterking van de ongelijkheid op het moment dat het de deuren opent voor de overeenkomst met spelers van buiten de Staat. Dit leidt tot het bestuderen van politieke elites, tot het identificeren van de groepen sprekers die er zijn in deze klasse en segmenten van de burgermaatschappij. Er wordt een opkomst van een “technopolitieke” elite geconstateerd met een eerdere training in de georganiseerde burgermaatschappij. De evolutie hiervan, eenmaal in de regering, gaat in de richting van een blijvend karakter en de posities binnen het staatsapparaat rouleren, terwijl een koers om terug te keren naar de georganiseerde burgermaatschappij nauwelijks worden uitgevoerd.

De specifieke voorwaarden van politieke wedersamenstelling onder het milaire regime en de daaropvolgende restricties van het overgangsproces kennen een overheersende rol toe aan de technopolitieke elite. Dit gebeurde voornamelijk met de van oorsprong katholieke universitaire groepen die opkwamen in de politiek aan het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Zij werden de “politieke generatie”. De gunstige voorwaarden voor het spelen van een hoofdrol van de technopolitieke elites waren gevarieerd. In eerste instantie de overheersing van de uitvoerende macht en de zwakte van het parlement en de restricties van de politieke partijen. Aan de andere kant de prioriteiten uitgedrukt in het model van regeerbaarheid: democratisch elitisme, fiscale discipline, efficiëntie in het bestuur, invoeging in de wereldmarkten, politieke verzoening. Dit wordt geverifieerd in het gedrag van het publieke beleid of in het strategisch advies aan partijen, de regering en bedrijven. De versterking van het buiten-institutionele machtsircuit versterkte de spelers ook buiten de Staat, zoals de *think tanks*, privé universiteiten en communicatieve en strategische adviesbureaus.

Vanuit het oogpunt van het effect van de agenda’s van de burgermaatschappij, behandelden de democratische regeringen slechts een gedeelte, met name in het maken van wetten, agentschappen en gefocaliseerde sociale programma’s. Maar ze lieten ook veel thema’s en probleemstellingen buiten beschouwing omdat ze zo betrokken waren in het beschreven politiek-institutionele en economische kader. De politiek orienteerde zich volgens de opvatting van een gekozen democratie die de grondwet en de hoofdrol van de politieke en technische elites in publieke acties versterken.

De lange politieke en sociale weg van de Chileense democratische transitie biedt de mogelijkheid om de dynamiek van de wederzijdse relatie te onderzoeken. Zo komt zich een ruimer concept naar voren, maar niet alternatief, van de democratie als een sociaal en institutioneel bouwwerk. Ook een nieuwe beeldvorming van de burgermaatschappij die sterk verbonden is aan de politieke dynamiek waarin mengvormen en heterogeniteit overheersen. De sociale ongelijkheid is latent aanwezig en bepaalt het participatieve proces en verzwakt zo het eigen potentiële democratische vermogen terwijl er geen ander soort hervorming wordt geproduceerd.

Summary

This study examines the links between the state and civil society in Chile and the ways social policies have contributed since 1990 to the construction of democratic governance in that country.

The main transformations in the link between the state and civil society in the period under consideration took shape in public policies, particularly in the social area. This was the top priority in government management and constituted the main difference from the previous neoliberal stance adopted by the Pinochet regime (1973-1990). On the basis of such policies, furthermore, participatory guidelines were set forth and efforts were directed to ensure social inclusion of the poorest sectors in society.

The study discusses the role of public policies and the opportunities they provide for civil society in a scenario of political stability and economic growth based on opening to the foreign sector and the predominance of market economy. Given a broad notion of governance, it is argued that public policies have been the main instrument for transformation resorted to by democratic administrations since 1990 to amend the circumstances inherited from the military regime. However, the ability of these policies to expand democratic governance has proved to be limited, to the extent that such policies have become subordinate to an elitist model of democracy and adopted a restricted form of citizen participation. In this context, the following are discussed: (a) major social policy agendas; (b) selected innovations in the link between civil society and public policies; and (c) personal trajectories from civil society to positions of government power.

The study required revising the concept of governance, defining it as construction of democracy, which added both deeper state democracy and new forms of participatory democracy. Such forms fail to replace representative democracy and may coexist side by side with it. The democratizing potential of participation, however, could not be taken for granted. Rather, it is seen to be connected to elements of political context, to designs and forms of institutionalizing participation in the state, and to the configuration and scope of public policy networks. Other elements that influence the process include the reproduction conditions of political elites and the role of expert knowledge in public policy decisions, reinforcing or amending the elitist nature of the governance model.

The first task undertaken in the study is of a conceptual nature and comprises discussion and expansion of the concept of governance. A distinction is made between democratic governance and construction of democracy, given that discussion of the former in Chile has focused mainly on institutional operation and rules of the political game. In the final analysis, this approach leads to considering that the main goal of the political system is its own stability, subordinating policies and

deferring transformation targets. Under present circumstances, however, democratic governance is critically dependent on its own ability to reform, favouring citizen demands rather than repressing or curbing them, thus enhancing its relationship to public policies.

The foregoing allows linking construction of democracy to public policies and citizen participation. This is unusual. Public policies are normally viewed as a set of technical designs and instruments placed at the service of a political decision already made. Notwithstanding, Chilean experience over the past two decades shows that the scope of public policies is a factor that expands or restricts democracy, rather than a space merely derived from, and restricted to, what Foucault calls *governmentality*.

The debate on the tensions between representative and participatory democracy is political and conceptual, but it also encompasses the various institutional forms that citizen participation takes in the management of public policies. The empirical support of such debate comprises a wide range of experiences of both direct democracy and participatory democracy, together with their management instruments, all closely bound to public policy amendments and new approaches. The debate underlines experiences not arising from central governments but in local contexts. Under certain conditions, some of such local initiatives may merge into programmes of more extensive scope or become institutionalized as national normative instruments. Citizen participation is not a merely juridical or administrative affair. For this reason, the significance of such local initiatives lies in the fact that they serve to experiment and shape structures and mechanisms for participation. This fact allows examining the conditions under which such initiatives might expand to other fields and become more extensively disseminated or institutionalized.

Section 2 of the book discusses the historic tradition of Chile, its political culture and government practices, showing that none of them provide useful models for admitting citizen participation. The state is a single unit, centralized, and divided into sectors. The presidentialist political system – reinforced by the binominal nature of the current electoral system – together with the impact of neoliberal institutional reforms, have created unfavourable conditions for participation. The tradition of ‘democratic illuminism’ of the state in Chile leads to privileging change and reforms ‘from above’ and endowed with ‘national meaning’ rather than those emerging ‘from below’, containing some measure of ‘local *ethos*’. This feature, together with the depth of the crisis brought about by the destruction of democracy in 1973, has led to what might be described as the *fear of chaos and anarchy*. This fear is apparent in part of the Chilean people, most evidently in the political and economic elites. Our hypothesis contends that such fears are founded on the historic experience of the military coup of 1973, associating participation to the exacerbation of social and political conflict, and influencing the development of relations between state and society in Chile.

Section 3 discusses various public policy agendas in Chile, from the standpoint of the respective models of relationship with civil society. Since 1990, the *Concertación* administrations have deepened social action by the state, with explicit objectives of overcoming poverty and achieving equal opportunity conditions. Major steps have been taken towards the former, whereas, regarding the latter, the situation has not varied much since the period of the military dictatorship. However, what progress has been made in terms of broadening and deepening democracy? What lessons arise from the Chilean case for constructing democracy in the region?

The present investigation focuses on social policies and examines their ability to assure and develop citizenship, strengthen the civil society, and promote citizen participation. Our overall hypothesis is that the model of governance in effect since 1989 prevents effectively linking citizenship and participation. The foregoing is true even though priority in terms of resources is concentrated on social policies, some of which include participatory mechanisms for operation and even promotion of citizen rights.

Our analysis addresses the differences among five types of policy agendas, according to their relationship to civil society. Two types of agenda arise in the initial context of transition: (a) agendas negotiated in advance with social movements included in the opposition to the Pinochet regime and subsequently partly institutionalizing their agenda in the form of public policies, and (b) the agenda for 'combating poverty', included in social policy without an organized social partner but providing its own demand ('the poor'). The third agenda comprises policies arising after the year 2000, characterized by focusing on guaranteed rights, e.g. the health-care reform. Here the notion of citizenship -in the traditional 'passive' sense- reappears, though in an agenda disassociated from the forms of 'active' citizenship. Finally, two types of agenda are examined, associated to the links between the state and civil society in the local context. The first type takes the form of regional and local institutions, sectoral programmes of local scope, and innovative programmes at various levels involving organized civil society. We term the second type 'outsourcing' of the local interface, for it transfers funds to private non-profit organizations in order to ensure linkage to civil society as required by governance.

From the standpoint of social actors, we find that the agendas resulting from negotiations with organized movements -women and the indigenous population- have evolved towards divorce, rather than continuity of operation. In other words, the instruments contemplated in the initial negotiation and their filtering through 'consensus democracy' failed adequately to face the problems for which they were conceived. In the former case, the state is strengthened, but the role of the women's movement was replaced by 'networks of expert knowledge' promoting an agenda in stages. In the latter case, the indigenous movement is strengthened, but in confrontation with the government. What is neither strengthened nor projected in time is joint production of agendas or public goods.

The forms of participation observed in the remaining agendas have no institutional character and are exercised in the implementation stages rather than during agenda definition. Emphasis is laid on local micro space: the neighbourhood, the rural community, while contents focus on forms of co-financing, promotion of small-scale development initiatives or partial adaptation of public investment instruments on a small scale. Many of them show some degree of potential for strengthening citizenship rather than the capacity to modify state-run institutions. However, this is done through specific, mutually isolated units. They multiply where social partners are already organized and public agents show the political will to be open, though not in response to common guidelines from the central government.

The discussion associates the foregoing with certain major transformations that have taken place in Chilean society, which are addressed in section 4. The specific government agenda for developing participation is also discussed, together with the associated political tensions and consequences. An empirical analysis is conducted on the incidence of such participation on the public agenda. To this end an operational conceptualization of such incidence is applied to a sample of innovations in a sub-national context. The discussion underlines the large number of existing initiatives in this respect together with their limited incidence. An explanation is attempted, based on the features of political design, related to the model of governance.

Local implementation networks are faced by another form of public policy networks characterized by greater incidence, regardless of equally low levels of political and juridical institutionalization. Strategic stakeholders involved are more numerous or endowed with more economic and social capital, so that inequality proves to be repeated. In such unequal distribution of opportunities, professionals and technicians reappear as significant actors, linked by political and knowledge-based networks. They mediate in some of the relations established and foster the associated incidence.

The document covers relatively less-studied levels of analysis, specifically those associated to policy instrumentation. One such is agenda setting, which is examined for consistency with the challenges of democracy. Construction and innovation of institutions (agencies) are also addressed, incorporating the dimension of citizen participation as an element of institutional design. Finally, as a result, stakeholders in such processes are examined, specifically a group of individuals who have moved between the spheres of civil society and government. These persons compose a particularly important sector for defining the content and scope of public policies in a context of democracy. Whereas the foregoing is appropriate to an institutional approach, the analysis of personal trajectories and their impact is a supplementary methodological approximation, discussed in section 5.

Another contribution from the focus on personal trajectories is the constitution of political elites. Reconstruction of the political field in the 1980s in Chile offered different opportunities for the members of the opposition at the time as well as for

the *élite* who upheld the military régime. Democratic technocrats may be identified as one of the stakeholders with the best opportunities during the period. An empirical analysis of a sample of government officials between 1990 and 2006 reveals prior status in civil society and the trajectories followed after joining the civil service. At the same time, the impact that the participation of such agents originating in civil society had on the official agenda is also assessed.

In brief, the research conducted aims to show from various angles, conceptual as well as empirical, how the new links between the state and society have been shaped in the context of redemocratization in Chile. Three factors were privileged in the analysis, characterizing the link established and revealing the scope and bounds of public policies from the standpoint of democratization, as follows: (a) diversity and degree of coordination in social policy agendas; (b) public policy networks and incidence of civil society through participation; and (c) constitution of a new political *élite* originating for the most part in civil society but becoming transformed in transit to politics and the administration. These elements enable us to correlate construction of democracy, citizen participation, and public policies in the national political process over the past two decades.

One finding refers to the importance of the political context to explain the relations between civil society and the state during periods of democratic transition. Thus we may say that specific political conditions define the greater or lesser space and projection associated to mobilization and action by civil society. In contexts where political activity is prohibited, civil action arises as an alternative for meeting and socializing, drawing up proposals and organizing. This happens in particular when external support (international cooperation) is available, as well as previous social or political networks. In the transition process, however, the expression of such trends of society in the shape of an organization or political party will be a determining factor. Or, broadly speaking, if resources for action may be counted on within the political system undergoing reconstruction. If the process is compelled by consensuses of a conservative nature, e.g. maintaining constitutional order, preserving the economic model, the civil society favouring democracy may find it hard to obtain political space for positioning its agendas. Debate and public discussion will tend to be restricted to the 'strategic players' who make way for the consensuses of the *élites*.

The efforts of civil society take place in the margin of the political process, but civil society is not reconstructed entirely outside the political system, owing to a phenomenon of path dependence. This is due to the trajectory of close relations between society and politics to gain access to the state and the pre-eminence of the latter in the historical formation of the society. In the case of Chile it was unlikely that reconstruction might take place in a fully autonomous fashion, unless a major legitimacy crisis were to take place in the political system. The privileged link, then, is established in the field where the political context so permits and encourages.

That is what happened, precisely, through reactivated social policies, which partly replaced political mediation. New bridges and approaches were attempted and partial conflicts arose in the civil society. Some of these were the generation of sectoral and territorial mechanisms for concerted action, particularly in the local environment, in the framework of focused social policies and processes of state reform and modernization.

We are not dealing with an autonomous civil society operating apart from institutions and political activity. The government, in turn, proves to be, in the Chilean tradition, a place for promotion and development of proposals for modernization 'from above', presented and inserted in the society. In this scenario, the organized civil society comes closer to the government but drifts away from politics, for the new link does not require it. It is increasingly fragmented into small groups and local or corporate interests, which set up specific and instrumental relations with the agents of public policy, especially with intermediaries.

Another point to be considered is that the approach to construction of democracy links institutional elements and developments of social actors. This arises from the close interrelationship among stakeholders at various levels of power and spheres of public interest. The foregoing means that institutional changes leading to 'opening' the state to the society aid the rise of an 'active' and 'deliberative' citizenry. Thus the role of the state does not end in the legal recognition of certain rights of 'passive' citizenry but may go further. There the space of participation begins, perhaps involving definition of interests, priorities, and control of public actions; playing a part in decision-making; deliberating argumentatively and expanding the items of the political agenda; and coordinating efforts for generating and expanding public goods.

Not all forms of participative links between state and society have democratizing consequences, depending on whether such forms of connection involve an effective opening process and a democratic expansion of the state with lasting effects. Also on whether they do or do not contribute to overcoming stakeholder fragmentation in the civil society and generating therein new capacities for influencing the public sphere. Lastly, on whether they lead to institutional changes, that is, transformations of political and official culture towards empowering the society in public affairs.

The research conducted turned up various types of social policy agendas, according to stance, institutional management, and form of links to social stakeholders. Each type has different results as regards impact on institutions as well as on configuration of the society. Agenda diversity is a sign of the significance and breadth of such links for government action. Notwithstanding, our research found modest performance by the Chilean state in adequately institutionalizing citizen participation. The same applies to turning such participation into an element for constructing and strengthening democracy.

The link between social actors and state has not been set up by institutionalizing the participation of organized social movements, associating them to public policies,

as is the case in other countries of Latin America. In addition, poor decentralization places special limitations on agendas of local scope. Nor does the emphasis laid on fiscal responsibility and the predominance of the Ministry of Finance, or on the so-called 'agenda for state modernization' contribute in that direction. These actions promote processes addressed to ensure the economic effectiveness and efficiency of public management as a whole, while failing to support adaptations such as those required for concerted action with civil society.

As a result, it may be concluded that the participation process fills little institutional space and is poorly linked to the cycle of public policies where it plays a part. Its potential is thereby weakened, for its upscaling prospects are thus limited. Spaces and mechanisms for participation are embedded in a broader institutional mesh. The foregoing detracts considerably from growth prospects, sustainability, citizen adaptation, upscaling, and capacity for transformation. All this is directly related to the inner coherence and coordination of the design of public management institutions. To the extent that the participation fails to form a structural part of the democratic process or decision-making in state management, its potential will be diminished. This might change with the recent emergence of 'neo-universalist' approaches in various areas of social policy. In any event, the greater *publicizing* of state-citizen relations collides with such traditional views as clientelism and corporativism. In addition, it develops tension in respect of the neoliberal modernization agenda of the state, which visualizes the citizen as a customer.

To what extent is the low incidence observed due to the characteristics of Chilean civil society itself, i.e. internal differentiation and fragmented organization? Though institutional mechanisms are scarce and fairly weak, civil society also forms part of various forms of policy networks. The notion of policy networks is a useful one for referring to such semi-institutional spaces and allows variables to be established for determining incidence and impact. The trends detected in Chilean society show that it has retained its scale of internal differentiation, resulting from the extensive inequality of income, opportunities, and power among its members. At the same time, however, there is a degree of 'levelling' in access to symbolic goods and consumption of culture. This means that sustained economic growth supported by active social policies in a democratic context leads to significant degrees of social integration. Notwithstanding, it is not efficient for balancing the availability of power resources in the society. In the specific field of democratic policy, a growing distancing from it is observed. This fact may be related to the loss of policy effectiveness in channelling demands for transformation arising in the society.

The data fail to provide conclusive evidence that social organization today is more or less than it was before. What is a fact, in any case, is a civil society with little internal coordination, arranged like an archipelago. One variable that seems to have an impact on this situation is the speed of socioeconomic change in certain contexts, together with the change in labour relations and internal migration in Chile.

In analysing the incidence of public policy networks, two main types were observed; (a) local networks focusing on policy and programme implementation; (b) coordinations of nationwide scope, composed of stakeholders with access to such strategic resources as, e.g., the media, private funds, or institutional power.

In the first case, the networks show incidence on the constitution and strengthening of local stakeholders, together with better communication and negotiating ability *vis-à-vis* public executors. Their weakness is in operating relatively outside the public space, thus 'specializing' participation, withdrawing it from discussion of ends, and depoliticizing it. The large number and variety of initiatives and innovations in the sub-national context is opposed to their weak incidence. As a result, in less institutionalized contexts of the participation process within public policies, incidence will depend on the power previously held by participating stakeholders and the level at which participation is developed. Particularly when intermediate units are lacking in autonomy. In other words, the larger the previous resources and power wielded by the social stakeholders involved and the closer the latter are to the central structures of political power, the greater will be the incidence of public/private participation and coordination. Under such conditions, the participation process actually removes stakeholders out of the State, but does so by reproducing the inequality rather than by fostering the inclusion of subordinate actors.

Three forms of the second type of networks demonstrate the foregoing proposition: networks of expert knowledge, public/private strategic alliances, and urban citizen movements. In various fields of public policy, all three forms attain major results in terms of incidence. This is apparent in that programmes are amended, institutional reforms are brought about, new legislation is successfully promoted, budgetary and regulatory amendments are imposed, etc. What they have in common is bringing together stakeholders with access to strategic resources uniquely within the reach of minorities. In other words, they concentrate resources that are unequally distributed in the society. With them, the actors compose networks capable of obtaining amendments 'from above', though reinforcing –rather than reducing– democratic elitism.

The existence of different forms of public policy networks is an indicator of the breadth of the effort and the expansion of participatory forms of management, but simultaneously of the restrictions resulting from lack of equitable access to government structures and the prevalence of a model of governance guided by the notion of élitist democracy. Such a model is unable of processing the social conflict in the form of democratic governance, at the same time reinforcing inequity when the time comes for opening the doors to coordinating with extra-governmental stakeholders. This leads to examining political elites, identifying the channels of communication between this group and segments of civil society. The rise is observed of a 'techno-political' elite previously trained in organized civil society. Once in government, this elite tends to remain there, rotating among various posts

within the government apparatus, while practically no officials return to organized civil society.

The specific conditions of political reshuffling under the military regime and the restrictions imposed by the transition period that followed granted a prominent role to the techno-political elite. This happened mainly among university groups of Roman Catholic origin that arose in political life in the late 1960s and early 1970s, which makes them a 'political generation'. A number of favourable conditions helped the protagonism of techno-political élites. In the first place, the predominance of the Executive and weakness of the Legislature, and the restrictions on political parties. In addition, the manifest priorities of the model of governance, i.e. democratic elitism, fiscal discipline, efficient management, insertion in global markets, political reconciliation. The model takes shape in the management of public policies or strategic advice to parties, government, and corporations. The strengthening of the extra-institutional power circuit further fortified these players in spheres outside the state, such as think tanks, private universities, communicational and strategic consultancy firms.

From the standpoint of the impact of agendas originating in civil society, democratic governments processed only a part, especially in the creation of laws, agencies, and focalized social programmes. However, they also omitted many issues and proposals, given their commitment to the political, institutional, and economic framework described here. Policy was directed according to a concept of 'consociative democracy' that reinforced the composition and protagonism of political and technical elites in public action.

The long political and social paths of Chilean transition provide an opportunity to examine the dynamics of their mutual relationship. This gives rise to a broader –but not alternative– concept of democracy as social and institutional construct. Also a new conceptualization of civil society strongly linked to political dynamics, where mixtures and heterogeneity predominate. Social inequality underlies and determines the process of participation, weakening its potential for democracy, what time another type of reforms fails to appear.

Curriculum Vitae

Gonzalo Antonio de la Maza Escobar is born on 1955 in Santiago de Chile. He studied sociology at Universidad Católica de Chile, obtaining his Licenciatura Degree in 1981. In 1988 he received from the Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales in Paris his Diplome d'Etudes Approfondies (D.E.A.).

Since late 1970s until mid-1990s he actively participated at the Chilean Non-Governmental Organization (NGO) movement. Following democratic restoration in 1990 he has been also working as an independent consultant on evaluation of social programmes. Since 1999 he is Head of the 'Citizenship and Public Management Programme', a partnership between the Universidad de Los Lagos and Corporación Innovación y Ciudadanía, a Chilean NGO.

Since 1990 he has been teaching in a series of post-graduate programmes at several Chilean universities. He is also Chair of the Magister on Public Management and Regional and Local Development at the Universidad de Los Lagos at Santiago de Chile.

Gonzalo de la Maza was founder and first President of ACCIÓN, the Association of Chilean NGOs and he is currently President of the Council of the 'Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil'. He is also a member of the Advisory Council for the UNDP Human Development Report and the Council of the Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).