

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIEDAD CIVIL EN CHILE: EL CASO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES (1990-2004)

Gonzalo de la Maza

Programa Ciudadanía y Gestión Local  
*gdelamaza@innovacionciudadana.cl*

### RESUMEN

El trabajo aborda las consecuencias de la reactivación de la función social del Estado sobre la sociedad civil chilena durante los noventa, la que experimenta en el mismo período fuertes transformaciones. Se analizan los sectores tradicionales de la política social modificados por el rediseño privatista de los ochenta, las innovaciones focalizadas surgidas en los años noventa y las acciones definidas explícitamente para el fortalecimiento de la sociedad civil. La activación de las políticas públicas ha visto limitados sus efectos por la excesiva sectorialización y desarticulación del sector público y una relación instrumental con la sociedad civil. El modelo de gobernabilidad ha impedido un cambio institucional que oriente el desarrollo programático y el incremento de los recursos, subordinándolos a objetivos de reducción de pobreza sin fortalecimiento de actores sociales y redistribución de poder dentro de la sociedad. Una autoridad social, el rediseño de varios de los mecanismos institucionales privatizadores y la institucionalización de nuevos mecanismos de participación, son algunos de los requisitos para un nuevo desarrollo de la sociedad civil.

**PALABRAS CLAVE:** SOCIEDAD CIVIL, POLÍTICAS SOCIALES, PARTICIPACIÓN, TRANSICIÓN, REDUCCIÓN DE LA POBREZA

### ABSTRACT

This paper discusses the consequences of the State social function re-activation on the Chilean civil society during the 1990's, a period which experienced strong transformations. It analyzes the traditional sectors of social policies modified by the neoliberal re-design of the 1980's, the focalized innovations that emerged in the nineties and the actions explicitly defined for the strengthening of civil society. The activation of public policies has been limited in its effects by an excessive sectorialization and disarticulation of the public sector and an instrumental relation with the civil society. The model of governability has prevented an institutional change that orients programmatic development and the increase of resources, subordinating them to the objective of poverty reduction without strengthening social actors and the power distribution within society. A social authority, the re-design of several privatized institutional mechanisms and the institutionalization of new participation mechanisms, are some of the requirements for a new development of civil society.

### SOBRE EL AUTOR

Sociólogo por la Universidad Católica de Chile, tiene un Diplôme D'Etudes Approfondies en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París. Ha trabajado desde 1977 en proyectos de desarrollo social, educación popular y cooperación internacional en organismos no gubernamentales chilenos. Se ha desempeñado como profesor universitario; consultor de diversas instituciones públicas en diseño y evaluación de programas sociales y de género, así como consultor de instituciones de cooperación internacional en estudios, monitoreo y evaluación de proyectos sociales y fortalecimiento institucional de ONG. Fue fundador y presidente de ACCION, Asociación Chilena de ONG. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Programa Ciudadanía y Gestión Local. Durante el 2003, fue Visiting Scholar en el David Rockefeller Center for Latin American Studies en Harvard University. Ha publicado numerosos artículos sobre sociedad civil y políticas sociales en Chile.

Junto al cambio institucional que significó la reinstalación de las estructuras de representación democrática y los procesos electorales, uno de los rasgos distintivos del cambio de gobierno en Chile a comienzos de los '90 fue la reactivación de las políticas públicas. Luego del predominio de la ideología "anti-estatista" y del prolongado debilitamiento de las funciones no represivas del Estado durante la larga dictadura militar, la Concertación de Partidos por la Democracia planteó la necesidad de renovar la acción pública, y lo hizo priorizando el área social. Ello se expresó en el crecimiento constante del gasto social del sector público a partir de 1990 y la creación de nuevas instituciones, incluyendo un nuevo ministerio (el Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan). Al mismo tiempo se ha ampliado significativamente la oferta programática del Estado y se ha impulsado un proceso de descentralización de la inversión pública que modifica el panorama institucional del Estado chileno. A la hora de evaluar los impactos del período de transición, esta transformación resulta aún más significativa si se considera que no ocurrió un cambio similar en el orden constitucional ni en los lineamientos básicos del modelo económico puesto en práctica bajo la administración militar. Así, 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.

Adicionalmente puede señalarse que este crecimiento cuantitativo y cualitativo de las políticas sociales se produce en un Estado privado de gran parte de sus funciones tradicionales, especialmente en el ámbito económico, de manera que este proceso en incremento ha llevado al Estado chileno a especializarse en el área social, al destinarle más del 70% de su presupuesto y desarrollar un sinnúmero de mecanismos de focalización, asignación, evaluación, etc., que indican un grado importante de sofisticación de dichas políticas. Si en cuanto a orientación general el Estado ha buscado asegurar la continuidad de la estrategia de inserción económica internacional con el consiguiente predominio del gran capital, en cuanto a la relación del Estado con la ciudadanía las políticas sociales son el factor clave. De esta manera, "por 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.). "Por abajo", en cambio, el vínculo es con los grupos sociales desfavorecidos, a través de la política social de vivienda, previsión social, salud y educación. La creciente focalización de dichas políticas en pobreza las ha hecho abandonar la atención de grupos medios, quienes son atendidos crecientemente por mecanismos de mercado.

El cambio principal ha estado en el nivel de las políticas y programas sociales. Presentan mucho mayor dinamismo que el marco legal, que se ha modificado sólo parcialmente, mientras en el diseño institucional que las organiza, persisten importantes rasgos de continuidad de las reformas impulsadas durante los '80 por los "anti-estadistas". En cuanto a los mecanismos tributarios, se establecie-

ron en esa misma década y permanecen con muy pocas modificaciones. Ahora bien, la evaluación de los impactos de la política social (y de parte de la estrategia de descentralización) se puede abordar desde diferentes ángulos. Aquí interesa un enfoque particular: el relativo a los impactos sobre la sociedad civil y los vínculos de ésta con el Estado. Analizar las modificaciones políticas y programáticas, desde el punto de vista de su impacto sobre la sociedad civil, resulta un interesante ejercicio de análisis de una cara de las relaciones entre Estado y sociedad.

En este texto se aborda el rol de las políticas públicas —especialmente la acción gubernamental expresada en programas y políticas— en la creación y fomento de un ambiente o contexto favorable para el fortalecimiento de la sociedad civil en Chile, durante los años noventa e inicios del siglo XXI. Por cierto, los contextos para el desarrollo de la sociedad civil pueden ser más o menos favorables según un conjunto muy diverso de razones, históricas, políticas, económicas, etc. Aquí queremos examinar el rol de las políticas públicas, pues son un factor relevante para definir y reconocer actores legítimos en el espacio público y para orientar sus roles y funciones, incidiendo de esta manera en el desarrollo general de la sociedad civil. La acción estatal sigue siendo altamente significativa para definir la dinámica social. La pregunta sustantiva que orienta el trabajo es: ¿hasta qué punto las políticas públicas implementadas desde 1990 han contribuido a la creación de un contexto favorable para una sociedad civil fuerte? ¿Son las políticas públicas eficaces en dicha contribución? ¿Qué obstáculos enfrentan para modificar variables estructurales que la afectan, especialmente de tipo socioeconómico?

### **Ambientes favorables para la sociedad civil**

Antes de examinar el rol de las políticas públicas es necesario operacionalizar lo que es un ambiente o contexto favorable. Diríamos que un ambiente es favorable si propende al surgimiento de una sociedad civil más organizada, diversa, abierta a los cambios y con capacidad de control social, variables que pueden especificarse como sigue:

- a) Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones internamente más fuertes, con mayores vínculos entre sí, más democráticas y más eficaces);
- b) Garantía y estímulo al pluralismo, la diversidad e inclusión de la sociedad civil (libertad de organización y expresión, acción afirmativa en relación con los desfavorecidos y equidad de acceso a recursos económicos e institucionales);
- c) Garantía y estímulo a la emergencia de nuevos actores (equidad de acceso a recursos económicos e institucionales; respeto de la autonomía de las organizaciones; apoyo público a lo que las organizaciones realizan);

d) Desarrollo de mecanismos de responsabilidad pública (*accountability*), control social, conciencia cívica respecto de los poderes existentes (gobierno, grandes corporaciones económicas y medios de comunicación)<sup>1</sup>.

El concepto de sociedad civil que subyace a las variables anteriores la concibe como plural, autónoma y no como un actor social con identidad política; se concibe como “proyecto propio”, unificado, como advierten algunos defensores o detractores de la misma. También nos alejamos de entenderla con una “función complementaria” a los rumbos sociales impuestos desde el Estado. Así, la evaluación del vínculo con las políticas públicas no está en función de la constitución de ésta como “contrapoder”, ni tampoco en su articulación armónica. El vínculo que se produce entre las iniciativas políticas y la sociedad civil puede conceptualizarse como una “interfaz” (Long, 1999), vale decir como un encuentro entre racionalidades diferentes cuya combinatoria produce determinados resultados, según sea la distribución de los recursos de poder de los actores que se vinculan entre sí. Por una parte los actores sociales preexisten a las políticas y programas y son portadores de memoria acerca de los vínculos previamente existentes (conflicto, clientelismo, potenciación, etc.). Por otra la acción pública va siendo rediseñada según los paradigmas conceptuales y los marcos institucionales que la organizan (que involucran también negociaciones y arreglos de poder entre los diferentes actores al interior de la administración). Más allá de los objetivos y metodologías declaradas de los programas y políticas, lo que interesa capturar es lo que ocurre en esa “interfaz” donde coexisten acciones institucionales y formas organizadas o no de la sociedad civil.

Desde hace algunos años, diversas instituciones internacionales (BID, Banco Mundial, Civicus) han desarrollado estudios sobre los marcos jurídicos y las condiciones de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, así como propuestas de reforma. Siendo importante este aspecto —franquicias y exenciones tributarias, leyes sobre organizaciones no lucrativas, etc.—, creemos que es necesario ampliar ese debate. La evidencia indica que los mecanismos legales y tributarios, no son ni un impedimento radical para el desarrollo de la sociedad civil, ni una varita mágica que explique por sí sola la actuación de sus organizaciones. Éstas están condicionadas por variables estructurales, como son las condiciones y tendencias socioeconómicas, así como también por las orientaciones culturales predominantes en el ámbito de la asociatividad, la política, etc. En lo que se refiere al contexto institucional debe incluirse, junto a la legalidad y el marco tributario, el conjunto de las capacidades institucionales y políticas del Estado, que pueden incidir en modificar favorablemente o no dichas condiciones. En este trabajo nos centramos esencial-

1 Adaptamos aquí los criterios establecidos por Bothwell para una “sociedad civil saludable”, definida como aquella que simultáneamente es capaz de actuar autónomamente, cooperar, oponerse y controlar la acción de los grandes poderes, político, económico y comunicacional. Bothwell (1989): 251 y sig.

mente en las políticas y programas de gobierno, dado que desde allí emanan las principales iniciativas.

Al contrario de una visión ingenua que imagina a una sociedad civil desarrollándose completamente al margen de lo que ocurre en el campo político, la trayectoria de la sociedad chilena obliga a considerar la acción estatal como de primera importancia, según la visión ya clásica de Mario Góngora. Más allá de ello, los diversos estudios internacionales indican que, incluso en casos como el de Estados Unidos, la influencia del financiamiento y de la regulación pública es decisiva para el desarrollo de la sociedad civil, situación que es mucho más acentuada en los países latinoamericanos (Salamon, Anheier *et al.*, 2000; Villar, 2001). Distinguiremos tres ámbitos principales de la acción gubernamental a través de los cuales se ha incidido sobre el fortalecimiento o debilitamiento de la sociedad civil. En primer término analizaremos los enfoques y prácticas globales de la política pública en el área social; luego el campo más específico de los programas y agencias, tanto “tradicionales” (educación, salud, vivienda) como las innovadoras que se implementaron desde los años 90. Finalmente, estudiaremos aquellas iniciativas políticas destinadas explícitamente a relacionar al gobierno con el sector sin fines de lucro y a las organizaciones de la sociedad civil, que, por supuesto, no agotan la acción gubernamental en el área.

### **Crecimiento económico, disminución de la pobreza y evolución general de la política social**

En 1990, se concreta la recuperación de las instituciones democráticas en el país, en el marco de una salida política negociada entre las fuerzas armadas que controlaban el Estado desde 1973 y los nuevos responsables de la administración del gobierno, una amplia coalición de partidos políticos, que las habían derrotado en un plebiscito a fines de 1988. Esta negociación incluyó la mantención de la Constitución Política de 1980, con algunas pequeñas reformas consensuadas en 1989<sup>2</sup>. En lo económico, ha existido una continuidad de las principales políticas orientadas a garantizar el control de la inflación y la apertura externa de la economía sobre la base de la movilización del gran capital privado. Estas políticas han tenido resultados de crecimiento económico sostenido, aunque muy desigual en sus consecuencias sociales<sup>3</sup>. Mientras tanto, el Estado ha adoptado una política social más activa, expresada principalmente en una fuerte inversión en infraestructura social básica (educación, salud, vivienda y obras públicas).

2 La Constitución de 1980 no sólo posee claros rasgos autoritarios y otorga gran poder y autonomía a las fuerzas armadas, consagra una economía neoliberal y restringe el rol de los poderes ejecutivo y el legislativo; sino que tiene mecanismos de protección que la hacen muy difícil de reformar. De hecho los tres gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia no han logrado hacerlo.

3 Mientras el crecimiento ocurrió a una tasa promedio 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. Cifras oficiales en: *Indicadores Económicos y Sociales*, en [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

A partir de 1997, en el contexto de la crisis recesiva internacional, el ritmo de crecimiento disminuye, aumenta el desempleo, se expresa políticamente el descontento y la desorganización social se profundiza. La acción social del Estado se reorienta hacia programas de empleo de emergencia y una reforma del sector salud. Al mismo tiempo se profundiza la focalización del gasto en un segmento de “extrema pobreza”, sin disminuir los montos de financiamiento.

La transición institucional iniciada en 1990 no contó con una propuesta social consistente, ya que puso el énfasis en el control social, la gobernabilidad y la mantención del crecimiento económico. Los resultados de la economía –duplicación del PIB en diez años–, unidos a la reactivación de las políticas públicas por parte del nuevo gobierno democrático, el aumento de las jornadas de trabajo y el sobre-endeudamiento de las familias, han producido un aumento de los recursos disponibles para las personas y una disminución paulatina de la pobreza de acuerdo a las mediciones de ingreso y necesidades básicas<sup>4</sup>. Estas cifras destacan a Chile dentro del panorama regional latinoamericano, en el cual no se registra una disminución de los niveles de pobreza de ingresos (es decir medida según la “línea de pobreza”)<sup>5</sup>.

Con respecto a la distribución del ingreso y las oportunidades, sin embargo, se ha consolidado una tendencia diferente, que muestra al país con los peores índices del continente, junto a Brasil, México y Colombia. Las mediciones realizadas indican que la principal diferencia en la distribución del ingreso en Chile con respecto a sus pares de la región se refiere al decil más alto de ingresos, que concentra una proporción extraordinariamente alta de recursos y oportunidades<sup>6</sup>. 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 más bien retrocesos. Ambas tendencias se han consolidado entre 1987 y la actualidad. Puede suponerse que el fortalecimiento de una sociedad civil diversa y autónoma, de acuerdo a las variables expuestas más arriba, debiera contribuir también a moderar la fuerte tendencia a la desigualdad y a la concentración de ingresos que muestra la sociedad chilena y que resulta peligrosa para la democracia y la integración social<sup>7</sup>.

4 Así ha quedado reflejado en las sucesivas Encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) aplicadas desde 1985 en el país. Véase [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

5 En 1990, un 38,6% de las personas recibían ingresos mensuales menores a la denominada “línea de la pobreza”. El año 2000, ese porcentaje era de 20,6%. A pesar de lo significativo del avance, el porcentaje es todavía superior al obtenido 25 años antes, en 1973, cuando alcanzaba a un 17% de los chilenos, después de dos décadas de estancamiento económico. Al mismo tiempo, en el 2003, Chile ocupó el segundo lugar en América Latina en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (detrás de Argentina), mostrando el mayor avance en la materia durante los últimos años.

6 Meller (1999).

7 Esto parece ser también un fuerte consenso en la población chilena, según datos empíricos recientes: “Los chilenos distinguen entre ambos principios (equidad e igualdad) y consideran a ambos como imprescindibles. El primero, porque su ausencia afecta y destruye a las personas. El segundo, porque su ausencia afecta y destruye al país como comunidad”, Garretón y Cumsille (2002): 75.

En relación con las políticas públicas aplicadas, la fórmula utilizada para denominar el objetivo de la acción gubernamental en el primer período fue “crecimiento con equidad”. Aunque no se hacía explícito, esta expresión denotaba la voluntad del gobierno de mantener el modelo económico, que estaba mostrando un dinamismo importante desde mediados de los 80, pero también indicaba que a ese crecimiento se le introducirían correcciones, lo que debía dar como resultado la superación de algunas de las fuentes de inequidad presentes en la sociedad chilena. Se trataba de la adaptación de la fórmula de “transformación productiva con equidad” acuñada por CEPAL, que buscaba mostrar que ambas no eran incompatibles, como planteaban los teóricos del “chorreo” (crecer primero, para luego repartir). La versión chilena fue una reducción de la fórmula, ya que reemplazó “transformación productiva” por “crecimiento económico”, y “equidad” significaría, en la práctica, “disminución de la pobreza”<sup>8</sup>.

Tal como se había planteado, ocurrió en los hechos, pues hasta 1997 se mantuvo una alta tasa de crecimiento y la contribución de las políticas públicas fue decisiva para el aumento de los ingresos de los más pobres. Esta afirmación debe ser matizada introduciendo la variable empleo, que es la más relacionada con la evolución de la pobreza de ingresos. De hecho, a lo largo de los noventa se verifica una correlación inversa casi perfecta (-0,98) entre el aumento de la ocupación y la disminución de la pobreza. Mientras la primera aumenta en promedio en un porcentaje de 8,48% anual, la pobreza de ingresos disminuye exactamente en ese porcentaje<sup>9</sup>.

La ecuación entre crecimiento económico y pobreza depende por lo tanto de la evolución del empleo y de las políticas públicas. Por ello en los 80, la pobreza de ingresos caía en 0,75% por cada punto porcentual de crecimiento del PIB, mientras que entre 1990 y 1996 lo hizo en un 1,15% por cada punto de crecimiento. Se calcula la contribución de las políticas sociales en un 40% de la disminución de la pobreza de ingresos<sup>10</sup>. Por otra parte, la ecuación entre crecimiento y empleo se quiebra ya en 1992, fecha a partir de la cual el incremento económico es mayor que el empleo que genera, y por lo tanto el descenso de la pobreza también se hace más lento<sup>11</sup>. Sectores especialmente golpeados resultan ser los jóvenes pobres, cuya tasa de desempleo fácilmente triplica la de los adultos, siendo aún mayor entre las mujeres. Los empleos que se crean son

8 Hacia fines de los años ochenta, la CEPAL propuso la estrategia de “transformación productiva con equidad” para el desarrollo económico latinoamericano, lo que representó una ruptura tanto con sus posiciones tradicionales a favor de la industrialización sustitutiva, como con el neoliberalismo imperante a la fecha. Dichos trabajos tuvieron gran importancia en la definición de las orientaciones económicas de la transición chilena.

9 Escobar (1999).

10 Meller, *op. cit.*

11 Es a partir de ese mismo año que comienza a disminuir la tasa de sindicalización en el país. Desde 1996 el circuito completo se hace más lento: disminuye el crecimiento, se estanca el empleo y también la disminución de la pobreza.

mayoritariamente informales y precarios, con bajos salarios y sin condiciones laborales decentes.

Como hemos señalado, la equidad no ha aumentado dentro de la sociedad chilena. Desde el punto de vista de las políticas públicas se observa que el Estado no ha contado con las herramientas necesarias para alterar la desigualdad en las oportunidades, ni para reorientar el modelo económico que la causa y que bloquea las posibilidades del 40% de la población de menores ingresos, a pesar del importante crecimiento del gasto público y la reactivación de las políticas asociadas al área. De hecho, el Estado chileno se ha especializado en el área social, que representa en términos presupuestarios tres cuartas partes del total. Desde 1990 el gasto público social se ha duplicado en términos absolutos y ha crecido en poco más de dos puntos porcentuales del PIB (República de Chile, 2000).

¿Cómo es posible que a pesar de estos esfuerzos del sector público no se altere la estructura crecientemente desigual de la sociedad chilena? El problema parece radicar en que sólo el gasto público es redistributivo, mientras que las fuentes principales de ingreso, especialmente los salarios del empleo en el sector privado, tienden a ser concentradoras. De no modificarse esa situación, ella sólo se podría revertir mediante el aumento del gasto social, lo que por la importancia dentro del conjunto del gasto público (más del 70%), implica necesariamente un aumento de este último por sobre lo registrado desde 1990, lo que parece políticamente inviable, dada la difundida opinión política de que el Estado debe disminuir su tamaño. El problema es de fondo, pues el Estado chileno es uno de los más pequeños del mundo, aun entre aquellos países donde predomina la llamada “economía de mercado libre”<sup>12</sup>.

El panorama general de las contribuciones de la política pública a mejorar las condiciones de equidad en Chile se puede comprender a partir de las consideraciones anteriores. Por una parte éstas tienen el límite estructural de un Estado reducido y que no puede incursionar en áreas productivas y de fortalecimiento económico directo. Por otra, las políticas inciden indirectamente en los ingresos de las personas, ya que éstos dependen de la cantidad y calidad de los empleos disponibles. Finalmente, no existe la voluntad política de hacer crecer el gasto suficientemente, al menos no al precio de hacer crecer el Estado<sup>13</sup>. Cuando se ha decidido incrementar ingresos para el sector público, se ha recu-

12 De acuerdo con datos de la Heritage Foundation, que compara 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 tercer lugar –24%– y en peso de las empresas estatales el cuarto lugar –2,94% del PIB– (Arriagada, 2003).

13 A modo de ejemplo, se puede decir que los programas de empleo implementados a partir del año 2000, han significado una inversión de apenas US \$ 28 millones, ya que se postula que debe ser la economía privada la generadora del empleo, lo que no se verifica de acuerdo a lo esperado.

rrido principalmente al aumento de los impuestos indirectos (Impuesto al Valor Agregado), que no alteran las pautas de inequidad de la sociedad.

La combinación de desigualdad excesiva y limitación de la respuesta estatal (a pesar de su especialización en lo social) es lo que explica paradojas como el hecho de que mientras las transferencias monetarias del Estado representan para el decil más pobre de la población un 31% de su ingreso total, esto sólo mejora su situación en la distribución de ingresos en un 0,1%<sup>14</sup>. También hay que considerar que cada vez más los usuarios pagan parte de los servicios públicos: un 50% en salud, cerca del 40% en vivienda y un 10% en educación, con tendencia a crecer por la vía del financiamiento compartido (Sanhueza, 1998).

Por las razones anteriormente expuestas, creemos que el desafío de fortalecimiento de la sociedad civil no se relaciona con una disminución del poder del Estado. Vale decir no se trata simplemente de un “traspaso de poder” desde el Estado, pues ese poder es bastante reducido. Ahora bien, junto a una agenda democratizadora de la propia institucionalidad estatal, la pregunta acerca de las políticas públicas se refiere al modo como éstas pueden aportar al fortalecimiento de la sociedad civil, de tal modo que ésta pueda actuar con mayor autonomía, incidir sobre la agenda pública y hacer de contrapeso a la enorme concentración de poder económico, político y comunicacional en manos de un reducido sector de la población.

La transición democrática ha obtenido importantes logros en materia social; sin embargo, ellos no se han traducido en integración y participación social estables. Tampoco se expresan en grandes movilizaciones colectivas, ni en demandas políticas; más bien se manifiesta como temor e inseguridad, desafiliación política y debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. La gente se retrae a los espacios privados e íntimos, desconfía de “los otros” y no tiene instrumentos para desarrollar proyectos compartidos. Se deteriora el vínculo social. Se ha podido constatar un alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, una creciente instrumentalización de las relaciones sociales e incluso un debilitamiento de la cohesión al interior de la familia<sup>15</sup>.

De un período inicial de ajuste en el que se implementó un modelo neoliberal excluyente y concentrador, se transita a uno de crecimiento sustentado en el

14 Cálculos propios a partir de los datos de la Encuesta CASEN 2000 ([www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl))

15 Surge una conciencia ciudadana marcada por la desconfianza y la inseguridad, la sensación de falta de poder y control sobre la propia vida y el temor. En palabras del PNUD, detrás del miedo están otras inseguridades, como “aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y, finalmente, de la noción misma de orden”. Se debilita el espacio público, porque se percibe una “falta de reconocimiento y representación de las instituciones públicas, precisamente aquellas encargadas de crear los vínculos que hacen a la ciudadanía moderna”, PNUD (1998).

mismo modelo, al que se adiciona una acción social del Estado encaminada a paliar sus consecuencias más agudas. Si bien aumentan los ingresos y mejora la oferta de política social, ello no se traduce en pautas de integración y participación social estables. La inclusión económica que produce el actual modelo es precaria, incierta, parcial y profundamente no equitativa. En el plano político, las limitaciones de la transición, el reducido papel del Estado y los “enclaves autoritarios” impiden cambios significativos y han ido alejando a la población de la participación en la política. En estos términos, el desafío de crear un ambiente más favorable para una sociedad civil fuerte es, globalmente, un desafío de integración, creación de vínculos, tiempos y espacios para la construcción de proyectos colectivos<sup>16</sup>.

En la medida en que no planteó reorientaciones a la estrategia de desarrollo, 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 económica y socialmente hegemónicos (el gran empresariado nacional surgido al amparo de las políticas de la dictadura) que, aunque opositores políticos, se beneficiaban directamente de la política económica. Ello permitió al primer gobierno democrático obtener la aprobación parlamentaria de una reforma tributaria basada en el aumento de los impuestos indirectos, con la cual financiar el aumento proyectado del gasto social. También permitió controlar la eventual conflictividad social proveniente de la acumulación de demandas insatisfechas durante la larga dictadura. Para ello, se utilizaron las herramientas de la política social, pero también se estimuló la llamada “política de los consensos”. Así, en el terreno legislativo, sólo se promovió aquello que tenía desde el inicio el apoyo de la oposición de derecha, es decir materias que habían sido previamente negociadas por fuera de las instancias deliberativas, como ocurrió con las reformas laborales y tributarias. En el caso de los proyectos de reformas constitucionales, a pesar de la negociación previa, el parlamento no las aprobó. Las nuevas correlaciones de fuerza no fueron resultado de la movilización social, con lo que si bien se aseguró la calma de la transición, se debilitó a las instancias de la política democrática y se dejó sin espacio relevante a la participación social.

En el segundo gobierno de la transición (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. Es decir se intentó una política “pro crecimiento económico”, esto es, favorable a la inversión extran-

16 En otro texto hemos desarrollado una idea planteada inicialmente por Pedro Güell: “Si persiste la disociación entre lo que me determina y no puedo controlar y lo que sí controló pero es intrascendente, las perspectivas de cambio se hacen nulas. Ellas dependen de encontrar ese tiempo y ese espacio en el que se puedan desarrollar vínculos diferentes y ello supone ir más allá del carácter neoliberal asociado a la mundialización, así como de la inserción subordinada y sin regulaciones estimulada por las políticas de ajuste estructural. Supone orientarse a la construcción de alternativas”, De la Maza (2003): 58.

jera y al desarrollo del sector financiero y exportador de la gran empresa chilena. 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 mayor inversión pública –sobre todo de infraestructura social y obras públicas– en las comunas más pobres del país<sup>17</sup>.

El énfasis sectorial en la segunda mitad de la década fue puesto en la educación, donde se comenzó una ambiciosa 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 pobres, se privilegiaron tres programas: hacia mujeres jefas de hogar, hacia jóvenes desempleados y hacia asentamientos urbanos precarios (campamentos), a través del programa Chile Barrio. Sólo este último se mantendría después del año 2000. Tanto en este programa, como en la acción del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y del programa Pro Rural del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), es posible advertir la evolución de las visiones sobre pobreza hacia una mayor consideración de las heterogeneidades que presenta a lo largo del país, además de la utilización del enfoque territorial y modalidades de participación de los beneficiarios en la definición de prioridades e implementación de los programas (Raczynski y Serrano, 2002).

Durante el gobierno de Lagos el énfasis sectorial se desplazó hacia el sector salud, intentándose definir una agenda mínima de prestaciones sociales garantizada, el Plan AUGÉ, en un contexto de reducción de los ingresos públicos. El énfasis en el área social fueron los programas de empleo temporal, que implicaron el término de los programas con enfoque territorial y, más tarde, la implementación de un sistema de asignación de los subsidios públicos hacia un conjunto de familias de extrema pobreza, denominado Chile Solidario, el que debe completar su ejecución a fines del 2005.

### **Continuidad y cambios en las políticas sociales tradicionales**

Luego del deterioro sufrido durante los años 70 y 80, las políticas sociales “tradicionales”, como salud, vivienda, educación y previsión social, experimentaron una importante dinamización, que ha sido relevada en el contexto latinoamericano. Menos atención se ha prestado a la combinación de los factores de continuidad y cambio que marcaron en la práctica el entorno institucional, político y

---

17 “El Plan (Programa) Nacional de Superación de la Pobreza perdió legitimidad durante el año 1996 y se desperfiló con la salida del ministro de Mideplan en octubre de ese año”, Raczynski y Serrano (2002: 355).

financiero para la sociedad civil chilena. Del conjunto de tendencias establecidas durante el gobierno militar, es decir reducción de financiamiento, focalización, desconcentración, municipalización y privatización, se modificó significativamente la primera, aumentando el gasto y parcialmente la focalización, por cuanto se refinaron los procedimientos para ella y se agregaron nuevos “grupos prioritarios” (jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores). No se retomó la orientación “universalista” que tenían estas políticas hasta el año 73 y se establecieron nuevos programas sin alterar la institucionalidad de las políticas sociales diseñada por la dictadura militar.

El incremento presupuestal ha sido importante en todas las áreas y sostenido en el tiempo. Los programas hacia grupos prioritarios tuvieron el mayor aumento entre 1989 y 2000 (11,7% anual), llegando a equipararse en monto al presupuesto de vivienda (que sólo creció en un 3,9% anual). Educación creció a una tasa de un 9,3% anual, mientras salud lo hizo al 8,1%<sup>18</sup>. Si se piensa que el crecimiento económico promedio durante el período ha sido de un 6,3% anual y el crecimiento del gasto público de un 5,4% anual, se percibe la importancia creciente del sector social en la acción del Estado: ha crecido a una tasa promedio de 7,1%, concentrándose en educación, salud y grupos prioritarios.

En cuanto al tema que interesa en este trabajo, las principales políticas sociales implementadas bajo los gobiernos de la Concertación no han tenido entre sus objetivos principales el fortalecimiento de la sociedad civil. Los espacios que se han abierto a la participación de las organizaciones civiles de diverso tipo han buscado principalmente el co-financiamiento de los programas y políticas (vivienda, educación y salud). De este modo se ha subsidiado la insuficiencia de recursos del sector público. Este co-financiamiento organizado se suma al financiamiento que crecientemente se realiza de modo individual. Así, por ejemplo, la vivienda social se financia con aportes de la familia y con subsidio estatal, mientras los pavimentos frente a la vivienda se financian con aportes comunitarios y programas públicos. En educación, se dio paso al sistema de financiamiento compartido que ha permitido a la educación subvencionada cargar parte de sus costos a las familias de los alumnos.

También la sociedad ha participado en políticas públicas a través de otra modalidad de ejecución de programas: la externalización de servicios. Se trata de un importante modo de vinculación entre la acción gubernamental y entidades privadas, no sólo organizaciones sociales y ONG, sino también empresas. A través de ella, el gobierno planifica la acción y asigna los recursos, siendo los privados quienes ejecutan los programas y proyectos. Los principales servicios externalizados han sido operados por empresas, aunque se han incluido también

---

18 [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

organizaciones no lucrativas (algunos sostenedores educacionales, programas de vivienda, capacitación laboral). En el caso en que se mezclan ambos tipos de organizaciones, no ha existido ningún estímulo que fomente la consolidación del sector no lucrativo como operador de servicios. Antes bien se ha estimulado una competencia entre empresas y organismos sin fines de lucro (ONG, municipios y, en algunos casos, organizaciones sociales) en función de obtener la mejor ecuación costo/beneficio para el gobierno. Al comienzo de los años noventa, Mideplan publicó diversos informes donde se daba cuenta del creciente monto de fondos traspasados a organismos no gubernamentales, identificando ese traspaso con una estrategia de apoyo y fortalecimiento de los mismos. Evidentemente, en esos casos, estos organismos sólo estaban actuando como mandatarios de la política estatal y no en su calidad de entes autónomos y en base a sus propias propuestas de acción. Como consecuencia de esos vínculos, las ONG fueron orientándose cada vez más en función de los objetivos gubernamentales, perdiendo potencialidad crítica y autonomía.

#### **- Salud**

En el caso de la salud, se mantuvo el sistema mixto establecido en 1981, donde el sector privado capta a los grupos de mayores ingresos (25% aproximadamente), mientras el sector público atiende a la mayoría y asume las enfermedades catastróficas, los adultos mayores y, en general, los aspectos “no rentables” de la atención en salud. Al mismo tiempo, se mantuvo el proceso de subdivisión del Servicio Nacional de Salud en 27 servicios regionales autónomos, así como la administración municipal de la atención primaria. A pesar de la importante inyección de recursos, el sistema público sufre de un desfinanciamiento crónico, que ha llevado a plantear una reforma integral de la salud, vinculando de otra manera a los sectores público y privado. Esta reforma está aún en una fase de definición, pero se basa en el establecimiento de un conjunto de prestaciones de salud garantizadas para toda la población, independientemente del sector donde se atienda. A nivel regional, se establecerán autoridades sanitarias que deben determinar metas para ordenar el sector; al mismo tiempo, se tramita en el parlamento la fijación de derechos y deberes de los usuarios de salud. También se plantean cambios en la forma de gestión de los hospitales, propendiendo a una mayor autonomía de dichos establecimientos.

En cuanto al vínculo del sector salud con la comunidad, se desarrolló desde 1992 el Programa de Promoción de la Salud, y durante un tiempo se promovieron también los Concejos Locales de Salud y de Desarrollo de los Hospitales. Estos programas han permitido constituir instancias de apoyo a la gestión hospitalaria y a la salud preventiva. Actúan por medio de trabajo voluntario, aportes financieros y materiales, y organización de la comunidad. Luego de una fase inicial de fomento activo de la participación comunitaria, ésta se fue haciendo sinónimo de

“promoción de la salud”, lo que reduce la participación a organizar y movilizar personas para actividades preventivas (campañas contra la obesidad, el tabaquismo, caminatas saludables, etc.), aspecto que se ha seguido desarrollando hasta hoy, sin avanzar mayormente en la línea de control ciudadano, acceso a las decisiones, etc. Por eso actualmente existe una amplia red de organizaciones y grupos que colaboran en la acción de salud con enfoques de promoción (Comités Vida Chile, Comunas Saludables, campañas anti-tabaco, alcohol, obesidad y otras problemáticas de salud). No hay sin embargo relación entre estas dinámicas y la discusión actual de la reforma de la salud, ni participación en la definición de las orientaciones de política general de salud. Se trata de una concepción básicamente colaborativa de la participación.

En otro ámbito, durante todo el período se ha verificado una dinámica de conflictos entre el sector salud y los gremios vinculados: el Colegio Médico y la Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada (Confusam). En este conflicto, se combina la lógica reivindicativa de los gremios por mejores condiciones laborales y la defensa de la salud pública frente a los enfoques privatizadores. Después del año 2000, debido a la reactivación de las propuestas de reforma de la salud, se ha intensificado el enfrentamiento entre las autoridades y el Colegio Médico. En general, la movilización de los gremios ha tenido importantes éxitos políticos y laborales, lo que ha redundado en un continuo cambio de autoridades en el Ministerio de Salud (De la Maza, 2002).

La interlocución principal de los gobiernos de la Concertación ha sido con los gremios y no con la población beneficiaria, que, como hemos dicho, sólo ha sido convocada a colaborar con recursos humanos o materiales y principalmente en el ámbito de la promoción de la salud. En el comienzo del gobierno de Ricardo Lagos, se intentó una estrategia de diálogo más amplia, “de abajo hacia arriba”, involucrando tanto a funcionarios como a directivos, y en menor medida a la población usuaria, para determinar los rumbos de la reforma. Sin embargo, al igual que en otros casos, el cambio de ministro –la sustitución de Michelle Bachelet por Osvaldo Artaza– discontinuó esos esfuerzos, instalando la iniciativa de reforma en el campo de los medios masivos de comunicación. La gestión “mediática” de Artaza tampoco duró mucho, con lo que la reforma de salud terminó siendo negociada en el parlamento, sin apoyo popular, donde la derecha eliminó aquellos aspectos que permitían alterar el sistema establecido en 1981. La presión institucional de las Isapres fue constante, mientras los gremios sostuvieron su oposición a ambas posturas y la población beneficiaria no tuvo canales de expresión. Un efecto de este tipo de procesos discontinuos es la desconfianza y escepticismo que se crean entre las personas y entidades participantes de ellos, que no ven resultados o impactos concretos de su participación institucional.

## · Educación

En el sector educación también se ha mantenido la coexistencia entre los establecimientos privados y los públicos bajo administración municipal, que captan a la población de menores ingresos y a quienes son rechazados por el sistema privado (alumnos de bajos rendimientos, problemas conductuales o dificultades para pagar). Este se subdivide entre el sector particular pagado, que atiende al 7% de los estudiantes, y el de administración particular subvencionada, cuyos recursos los aporta el Estado. A ellos se suma actualmente el co-financiamiento de los padres. Coexisten en este sector las corporaciones sin fines de lucro (principalmente de origen religioso) y un creciente sector empresarial lucrativo, que recibe subvenciones estatales. Tanto el sector particular subvencionado como el municipal se han beneficiado del aumento de la subvención escolar, así como también de la puesta en práctica de diversos programas de mejoramiento de la calidad de la educación y de los recursos estatales para la construcción de infraestructura que haga posible la jornada escolar completa en la educación básica. En la administración de las subvenciones, no existe ninguna diferenciación entre el sector lucrativo y el no lucrativo. Durante el año 2004, se introdujo una modificación legal en el proyecto de ley sobre Jornada Escolar Completa, agregando regulaciones tanto de transparencia en el uso de recursos como de exigencias de inclusión de alumnos “en riesgo social” para establecimientos particulares subvencionados. Es el primer intento de modificación de las regulaciones a la educación subvencionada, de acuerdo a como ésta fue establecida a comienzos de los 80, y que tiende a resguardar su carácter público y equitativo.

La movilización de recursos en el sector educación ha contado también con herramientas de fomento de las donaciones de empresas privadas, por medio de exenciones tributarias, las que han aumentado los fondos de la educación básica y superior. En el primer caso (Ley de Donaciones con Fines Educativos), ha conducido tanto a que se involucren las empresas en proyectos educacionales, como, en algunos casos, al apoyo a la educación municipal. En el segundo, el aporte se ha concentrado principalmente en universidades privadas dirigidas a los sectores de altos ingresos, generalmente en manos de grupos religiosos conservadores, lo que tiene como consecuencia indirecta el aumento de la inequidad de la oferta educativa y la concentración de poder, lo que perjudica a su vez la diversificación de la sociedad civil chilena<sup>19</sup>. En el caso del aporte fiscal indirecto a las universidades públicas (asociado a los

---

19 Jurídicamente, las universidades privadas son entidades sin fines de lucro, pero en la práctica la mayor parte de ellas pertenece a grupos empresariales que obtienen ganancias con ellas, asociando, por ejemplo, una universidad con una inmobiliaria dueña de la infraestructura que la universidad arrienda. La ley de donaciones fue modificada en el 2003 a raíz de otra ley que reguló las contribuciones de empresas privadas a las campañas políticas y a causas relacionadas con la pobreza y la discapacidad. También estableció mayores sanciones a quienes hagan mal uso de los mecanismos de donaciones con franquicias tributarias.

alumnos con mejores puntajes en las pruebas de admisión), también tiene un efecto regresivo desde el punto de vista de la composición socioeconómica de los planteles universitarios. Algo similar ocurre con las becas Presidente de la República para profesionales. En el nivel de la educación superior sólo los programas de becas indígenas y otros de menor alcance actúan en un sentido de mayor inclusión social.

Las principales innovaciones en educación han sido de tipo programático, tendientes a fortalecer la calidad de la educación entre los más pobres y, en consecuencia, mejorar la equidad de sus resultados. Sin embargo, no se han hecho modificaciones a la institucionalidad establecida por el régimen de Pinochet. De hecho, la Ley Orgánica Constitucional de Educación fue la última iniciativa de “amarre” institucional realizada por Pinochet, aprobándola el último día de su mandato y dificultando así los cambios posteriores.

Las mediciones de calidad de la educación realizadas hasta la fecha no indican avances significativos en esta dimensión, siendo necesario un esfuerzo mucho mayor de evaluación de resultados educativos. En cuanto a los esfuerzos destinados específicamente a fortalecer el vínculo entre escuela y comunidad, debe citarse el financiamiento a Programas de Mejoramiento Educativo y posteriormente Actividades Curriculares de Libre Elección (ACLE), que se han masificado a partir del aumento de la jornada escolar. Dada la tradición escolar chilena, son los docentes y directivos escolares quienes toman la iniciativa en materia educativa y no la comunidad de alumnos y padres, por lo que la continuidad de estos esfuerzos será la clave para mostrar cambios en esa relación. Un esfuerzo más sistemático es el del Programa Liceo Abierto, que es quizás el único que pone su acento en la movilización de la comunidad más allá del establecimiento educativo.

#### • **Vivienda**

En el caso del sector vivienda, la política pública ha estado orientada a proporcionar el mayor número de “soluciones habitacionales” a los sectores carentes de vivienda, disminuyendo así el inmenso déficit habitacional existente al término del régimen militar. Esto fortaleció la alianza preexistente del Estado con el sector de la industria inmobiliaria, que cuenta con un enorme “mercado cautivo” en la medida que recibe el subsidio gubernamental. La política estatal se mueve dentro de los parámetros fijados por el control privado del suelo, ya que las inmobiliarias son de hecho propietarias de la mayor parte de los terrenos donde se puede radicar una vivienda social de bajo costo. Se utiliza el mecanismo de subsidio a la demanda de los más pobres que garantizan la rentabilidad del negocio inmobiliario. Este hecho ha aumentado la segregación en las ciudades, así como el crecimiento desmedido e inorgánico de las ciudades intermedias y la reproducción de la pauta de urbanización precaria (“poblaciones”) en las zonas rurales.

El mecanismo de financiamiento por la vía del subsidio habitacional fue establecido durante el régimen militar, con la finalidad de estimular la oferta privada de “soluciones habitacionales” para los pobres. Durante la transición, dicho objetivo se mantuvo, aunque aumentó sus recursos y la eficiencia de su gestión, lo que ha permitido reducir el déficit habitacional acumulado hasta la fecha. El rol asignado a los organismos sin fines de lucro (ONG, fundaciones y corporaciones) ha sido reducido a proyectos de asistencia técnica y organización de la demanda de algunos pobladores. Actualmente subsiste un escaso número de ONG dedicadas al tema de la vivienda y el urbanismo. Se ha organizado a la población beneficiaria en diversos “comités”, instancias no permanentes que apuntan principalmente a hacer posible el ahorro previo y el aporte financiero que los pobladores han debido realizar para la obtención de sus “soluciones habitacionales” y para la pavimentación de sus calles.

Una consecuencia negativa de la política de vivienda —efecto directo de su éxito debido a su carácter masivo y de su enfoque unilateral y sectorializado— es el surgimiento de “los pobres con techo”: grandes conjuntos habitacionales periféricos, sin acceso a servicios, conformados como “condominios de vivienda social” sin una legislación adecuada para su funcionamiento, con enormes problemas de convivencia comunitaria y vida cotidiana. Dichos condominios son considerados por la autoridad como “soluciones” y no como “problema habitacional”, de tal modo que no forman parte de la política sectorial ni municipal, a pesar de que es allí donde se están generando la mayor parte de los “nuevos problemas sociales” que la población considera prioritarios: inseguridad, delincuencia, tráfico y abuso de drogas, desempleo juvenil, conflictos vecinales, etc. Sólo en Santiago se calcula que un millón de personas habitan en estas condiciones<sup>20</sup>. Con todo, existen interpretaciones contrapuestas sobre las consecuencias de mediano plazo de esta modalidad de política urbana. Es así que mientras la mayor parte de los analistas pone el énfasis en las consecuencias de desestructuración social y pérdida de capacidad de acción colectiva, una comparación entre encuestas similares realizadas en campamentos en 1985 y en condominios de vivienda social en el 2000 mostró que la organización social así como la confianza colectiva, lejos de disminuir habían aumentado (Tironi, 2002).

En síntesis, se observa que los sectores tradicionales de la política social chilena, los más significativos en cuanto a financiamiento si exceptuamos la previsión social, muestran una pauta mixta de continuidad y cambio. Han aumentado sus recursos y han implementado nuevos programas, mejorando significativamente su infraestructura así como su focalización hacia los sectores de pobreza. Al mismo tiempo la preocupación por la calidad ha pasado a ser un objetivo prioritario en el sector educación. Sus modalidades de ejecución institucional y de ges-

---

20 Skewes, J. C. (2002).

ción financiera, sin embargo, han heredado lo establecido durante la dictadura, aunque sea con otros objetivos.

Desde el punto de vista de su relación con la sociedad civil, se trata de las políticas y programas estatales más importantes: por el monto de sus recursos, por el alto nivel de institucionalización, por la gran dotación de infraestructura y por contar con mecanismos estables de financiamiento. Sin embargo, sólo se ha conceptualizado una dimensión colaborativa e instrumental (recursos y organización) de su contribución a las políticas sociales. En el caso del sector de ONG, la política de vivienda las ha considerado como ejecutoras en competencia con otros actores privados, mientras en salud y educación cumplen funciones principalmente de consultoría a los programas públicos. Es interesante contrastar a este respecto el caso de otro sector de política tradicional, en el cual sin embargo se ha buscado un cambio más integral: las políticas de infancia.

### **Un cambio de paradigma: las políticas de infancia**

Otro sector que recibe subvención estatal permanente, pero que muestra un panorama diferente, es el de atención a la infancia en situación de riesgo social. Durante el período de la dictadura se constituyó un sector de instituciones tradicionales de atención a lo que se denominaba “menores en situación irregular”, estableciéndose una subvención por cada niño internado en dichas instituciones. En 1990, el Estado chileno suscribe la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia y comienza una redefinición global de las políticas hacia el sector, buscando hacerlas concordantes con el enfoque que plantea la Convención. Esto significó apuntar a disminuir los períodos de internación de los niños (indirectamente estimulada por la modalidad de subvención existente a la fecha) y a la promoción de programas innovadores a cargo de instituciones no lucrativas que comparten el enfoque de “garantía de derechos”, expresado en la Convención. Al mismo tiempo se promovió una profunda reforma legal del sector, que incluye la institucionalidad (el Servicio Nacional de Menores, Sename); leyes de protección de derechos de la infancia; ley de responsabilidad penal juvenil y otras. En el 2003, se ha establecido una instancia interministerial regulada por ley, responsable de las políticas de infancia dirigida por Mideplan. Como la aplicación de las normas de la Convención Internacional está sometida a revisiones periódicas, el gobierno ha informado ampliamente sobre sus acciones y el sector no gubernamental también ha constituido sus propias redes para el monitoreo e informes a la instancia de Naciones Unidas.

En el ámbito de las políticas de infancia, se muestra la transformación de un sector tradicional, que contempla la participación de la sociedad civil y que cuenta con los mecanismos de financiamiento que la hacen posible. Al mismo tiempo, no limita dicha participación a la ejecución de programas, sino que establece también instancias de interlocución política, que han impactado en los proyectos

de reforma legal. A pesar de que subsisten problemas no resueltos, el sector cuenta con un cuerpo doctrinario y legal consistente; con un marco de políticas a largo plazo (planes nacionales y regionales de la infancia); con mecanismos de financiamiento no dependientes sólo de proyectos concursables, dirigidos exclusivamente al sector no lucrativo; y con instancias de consulta y negociación política. Si bien la ejecución de los programas sigue siendo externalizada, el marco en el cual ello ocurre es radicalmente diferente al de los examinados anteriormente<sup>21</sup>.

El diseño e implementación de estas políticas de infancia topan también con problemas dentro del propio Estado, lo que indica la complejidad de los cambios institucionales. Por una parte, está el bajo monto que sigue teniendo la subvención, la que no ha tenido los incrementos existentes en educación, seguramente por la menor prioridad política de este sector. También representa una enorme limitación en el impacto el recurrente sectorialismo de la administración, que desvincula las políticas de “infancia en riesgo” de aquellas de salud y, especialmente, educación. Por otra parte también se enfrenta a la resistencia de parte del estamento judicial a cargo de la “justicia de menores”, grupo mucho menos influido por las concepciones que apuntan a la garantía de derechos que han predominado en la rama ejecutiva. Por cierto, también en el campo legislativo, el enfoque de derechos suscita fuerte oposición en parlamentarios de derecha y no goza de buena prensa, pues la comunicación masiva normalmente plantea una agenda de reforzamiento de la represión policial.

### **Externalización de servicios sin fortalecer la sociedad civil: capacitación laboral y fomento productivo**

Un énfasis significativo a lo largo del período ha sido la capacitación laboral, subsidiando directamente al sector empresarial. Ésta ha contado con diversos mecanismos para su ejecución, todos ellos externalizados, vale decir, no realizados directamente por el gobierno. El más masivo ha sido la utilización de la franquicia tributaria, a través de la cual las empresas pueden descontar un monto de sus utilidades tributables si lo utilizan para capacitar trabajadores. Este mecanismo se ha ido ampliando con el tiempo, aunque aún está lejos de alcanzar el límite de sus posibilidades (los empresarios no lo utilizan suficientemente). Aunque el gobierno ha realizado diferentes innovaciones tendientes a aumentar el uso de la franquicia y la cobertura de la capacitación laboral, éstas se han limitado al sector empresarial y recientemente a los funcionarios públicos, pero en

---

21 De manera paradójica, uno de los problemas a resolver es el de la defensa corporativa que mantienen las instituciones desarrolladas al amparo de una política de subvenciones destinada a “externalizar servicios”, pero carente de los marcos legales y políticos actuales, lo que indicaría que no es la externalización en sí misma el problema, sino los objetivos y modalidades con que se realiza y el resguardo del carácter público de la política.

general se ha desaprovechado su uso para el fomento del sector no lucrativo: ni los organismos sin fines de lucro pueden utilizar la franquicia, ni se ha estimulado el surgimiento de “empresas sociales” u otro tipo de organismos sin fines lucrativos en el área.

Los otros programas de capacitación, financiados directamente por el Estado, han sido los orientados a jóvenes desempleados, a través del Servicio de Capacitación y Empleo (Sence) y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). A pesar de que muchas ONG han desarrollado experiencias exitosas en este ámbito, la modalidad utilizada por el Estado para financiar los cursos siempre ha sido la licitación periódica de acuerdo a un formato común. Esta modalidad impide el trabajo a mediano y largo plazo y la consolidación de instancias de la sociedad civil, pues cada concurso de proyectos o licitación es “ciego” respecto a los que lo antecedieron y porque somete a las ONG a las mismas reglas que cualquier empresa consultora cuya especialidad es, precisamente, la presentación de proyectos y la constitución de equipos *ad hoc* para ellos, sin una proyección territorial o temporal. Ya a mediados de los 90, se había consolidado un sector de empresas de capacitación, que operaban en el “mercado cautivo” subsidiado por el Estado.

Al mismo tiempo ha predominado un enfoque “minimalista” de la capacitación, en el cual la prioridad ha sido aumentar la cobertura de participantes en cursos, en un formato muy reducido de contenidos y duración de los mismos. Con un nivel de recursos estable, la mayor cobertura necesariamente significa menor impacto de capacitación en términos de horas y especialización. Pero la necesidad de aumentar la cobertura y el tipo de relación establecida con las empresas capacitadoras llevó también a un aumento constante de los costos de programas como Chile Joven, sin que la cantidad de jóvenes desempleados disminuyera. Una situación excepcional es la de Forjar, una coalición de instituciones no lucrativas de Santiago especializadas en el área que, luego de un intenso *lobby* y a partir de un buen posicionamiento de las instituciones involucradas, logró la aprobación parlamentaria de una asignación de recursos plurianual para programas de mayor duración que los impulsados por los servicios públicos. El fundamento de esa decisión fueron las exigencias de tiempo que una capacitación dirigida a sectores populares demanda para ser efectiva. Esa experiencia no se ha vuelto a repetir.

En el caso de los programas de fomento productivo, el gobierno ha utilizado mecanismos novedosos para promover la innovación empresarial a través de la asociatividad. Son los llamados Profos (Proyectos de Fomento), mediante los cuales el Estado subsidia la contratación de un gerente para el desarrollo de proyectos de innovación que comprometen a un conjunto de empresarios, agrupados por rubro, territorio u otro tipo de encadenamientos productivos. Los Profos

son muy diferentes entre sí, pues surgen a propuesta de los propios empresarios interesados y han resultado una herramienta positiva en el desarrollo de la innovación y la asociatividad empresarial. En 1996 se propuso la aplicación de este mecanismo al sector no lucrativo, y posteriormente una coalición de ONG (Redesol) intentó negociar su utilización para desarrollar un proyecto en el área productiva. Ninguna de esas gestiones tuvo un resultado positivo. El gobierno chileno, de manera paradójica, fomenta la asociatividad entre los que siempre compiten –empresarios– y la competencia entre los actores de la cooperación, las ONG.

### **La importancia de las modalidades de financiamiento**

Las modalidades de financiamiento público utilizadas en los sectores sociales tradicionales, especialmente el subsidio y la subvención, se han mostrado adecuados para fortalecer la participación de actores privados en áreas de la actividad nacional que el Estado busca privilegiar. Estos sistemas comenzaron a ponerse en práctica bajo la dictadura, precisamente para sustituir al Estado y privatizar diversos campos de lo que había sido su actividad tradicional. Así se hizo con el sistema privado de salud, con la explotación forestal y el fomento a las exportaciones. Más tarde el gobierno la utilizaría para fomentar la intermediación financiera para el crédito a la microempresa, la concesión de carreteras y la participación de privados en la educación, entre otros. Pero no se ha utilizado en favor de la sociedad civil, sino principalmente en favor de la empresa privada, siguiendo la orientación establecida durante el gobierno militar.

El Estado chileno tiene experiencia en externalizar y traspasar fondos a privados, subsidiándolos significativamente, experiencia que se ha acrecentado en un contexto de aumento del gasto público en el área social. Crear condiciones favorables para el sector no lucrativo, y más aún, para el conjunto de la sociedad civil, supondría una prioridad política de éste en la agenda gubernamental y una comprensión más clara de las funciones que le caben en el desarrollo social. Sin embargo, hasta el momento se lo ha concebido principalmente como parte de un conjunto de agentes privados que cooperan con la función estatal, a un menor costo.

La experiencia internacional muestra que la relación entre financiamiento estatal y fortaleza de la sociedad civil es directa. En los estudios comparados que ha realizado la Universidad Johns Hopkins sobre el desarrollo de lo que llama el “tercer sector” –que agrupa al conjunto de instituciones y organizaciones privadas pero sin fines de lucro–, se constata que en los países en que ese sector ha alcanzado mayor desarrollo es precisamente donde mayor aporte financiero recibe desde el Estado. Esto se verifica aun en contextos políticos e institucionales tan diversos como los de Estados Unidos y los países nórdicos de Europa. La

situación en América Latina, en cambio, es de un sector mucho más reducido en su alcance, donde el financiamiento proviene principalmente del cobro por servicios, lo que en la práctica significa que los organismos no lucrativos están orientados hacia los sectores de mayores ingresos que pagan por los servicios que obtienen. Mientras en los países de Europa occidental el sector público aporta el 55,6% de los recursos para las entidades no lucrativas, en otros países desarrollados aporta el 42,7% y en Europa central el 33,3%; estos porcentajes caen hasta el 15,5% en América Latina. La contradicción se hace más aguda en el contexto latinoamericano si se considera que el origen de los organismos sin fines de lucro es mayoritariamente estatal y, sin embargo, el Estado no asume su rol en cuanto a transferencia de recursos. Para el caso colombiano, por ejemplo, se estima que el 81,6% las organizaciones sin fines lucrativos han sido promovidas, de algún modo, por el Estado, mientras que el porcentaje de financiamiento público apenas llegaba al 14,9% (Villar, 2001).

### **La nueva institucionalidad social**

Junto a las áreas “tradicionales” que ya hemos expuesto, 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 Mideplan, nacido de la antigua Oficina de Planificación Nacional, que administró la red social durante los años 80 directamente desde la Secretaría de la Presidencia. En una primera etapa (1990 – 1991) se constituyeron instituciones especializadas en jóvenes (Instituto de la Juventud, Injuv), mujeres (Servicio Nacional de la Mujer, Sernam), pueblos indígenas (Comisión Especial de Pueblos Indígenas, luego Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi) y extrema pobreza (Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis). A mediados de los noventa, se crearon los servicios del Adulto Mayor 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. Más adelante se agregarían servicios especializados en áreas nuevas de intervención pública, como la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), el Consejo Nacional para el Control del Consumo de Estupefacientes (Conace) y el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac). La última camada de programas se ha orientado hacia la “seguridad ciudadana”, reforzando la acción policial y estableciendo diversos programas de prevención de la delincuencia.

El impacto general de las instituciones innovadoras ha sido relativamente bajo en cuanto a transformar 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. Hacia fines de los años 90, el gobierno anunció el cierre de Mideplan, precisamente por considerarlo un organismo de bajo impacto, lo que hasta la fecha no ha ocurrido. También instituciones como el Injuv, la Conadi y la Agci han atravesado profundas crisis internas.

Sin embargo los organismos innovadores 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. 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 de Defensa del Consumidor (aprobada en 2004). 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.

Quizás quien mayores logros ha obtenido en cuanto a institucionalizar su agenda en la administración pública sea el Sernam, que obtuvo el status de ministerio, ha avanzado en la implementación de los acuerdos de la Convención por la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer y la aprobación gubernamental de 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. Sin embargo, la institucionalización parcial de las demandas del movimiento feminista significó en la práctica un importante debilitamiento 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 (Ríos, 2003; Baldez, 1999; Valdés, 2002).

Paradójicamente, el Sernam carece de instrumentos de financiamiento para impulsar la agenda de la igualdad de oportunidades entre las organizaciones de la sociedad civil. En la práctica, la institución siempre ha mantenido una dualidad entre sus acciones “programáticas” directas (Programas hacia las mujeres jefas de hogar, hacia las temporeras, Centros de Información y otros) y las labores encaminadas a obtener de las otras instituciones del Estado medidas favorables para las mujeres. Los programas fueron importantes en la primera etapa y, aunque de alcance muy limitado, expresaban lazos específicos del gobierno chileno

con sectores ausentes de la política pública. También intentaron promover la asociatividad de las mujeres involucradas y favorecer su interlocución con la autoridad pública<sup>22</sup>. Sin embargo, hacia fines de los 90, esos esfuerzos se discontinuaron, dándosele prioridad al impulso de agendas específicas hacia la institucionalidad pública (empleo femenino, violencia intrafamiliar y otros), esta vez sin mayores vínculos con las mujeres. Instrumentos de financiamiento como el Fondo de la Sociedad Civil, que se había iniciado con el apoyo de la cooperación sueca, no tuvieron continuidad.

Otro aspecto importante de mencionar es que varias de las instituciones de la “primera generación” de innovaciones, como el Sernam, el Fosis, la Conadi y el Injuv han sufrido permanentemente la tensión entre ser una agencia especializada del Estado dedicada a un sector determinado y ser organismos que “representan” o “expresan” a dicho sector al interior del Estado. Sólo la Conadi 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. Los conflictos al interior de ese Consejo han sido continuos; lo mismo ha ocurrido entre los diversos directores mapuches de la Conadi y el propio Presidente, quien los nombra. Los demás organismos tienen algún tipo de Comité Consultivo o Consejo que en la práctica no cumple funciones específicas y carece de atribuciones, y cuyos miembros no son representativos de organismos de la sociedad civil sino seleccionados de modo individual.

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 una asociatividad de tipo permanente. Las metas, tiempos, modalidades y productos esperados de las instancias participativas se vuelven tecnocráticos o, en el peor de los casos, clientelares, en la medida en que se subordinan a la agenda de la institución. 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 decisivo no es tanto la creación de instancias, sino su diseño y modos de implementación, existiendo al respecto diversidad de experiencias.

Un avance interesante y particularmente relevante en cuanto a las relaciones con los actores sociales es la introducción del enfoque de planificación territorial de

<sup>22</sup> De hecho, el gobierno también creó otros dos organismos que trabajan con mujeres: la Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer (Prodemu) y la Fundación de la Familia, ambas presididas por la esposa del Presidente de la República y que operan con recursos públicos.

las políticas y programas. Éste permite coordinar en un territorio dado a instituciones y actores de diversa naturaleza y relacionarse de modo conjunto con la demanda –también integrada– de ese territorio. Este enfoque es aún muy reciente en el país, aunque está avanzando de la mano del proceso de descentralización y fortalecimiento de actores regionales y locales. Fue intentado por el Fosis a fines de los 90, pero luego se discontinuó para dar prioridad a los programas de empleo de emergencia.

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 co-financiamiento y/o trabajo voluntario por parte de la institución 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”.

El Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, convocado por el Presidente de la República en 1999, señalaba en su Informe Final: “En los fondos concursables para proyectos e iniciativas sociales, el énfasis está en el apoyo a la labor estatal, antes que en el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil [...]. Se debe promover una nueva cultura de gestión de los fondos y programas gubernamentales centrada en la creación de alianzas estratégicas entre actores públicos y privados, con el fin de ampliar la cobertura y calidad del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil” (Consejo Ciudadano, 2000: 32). Otro autor agrega que “el problema central en los Fondos de Inversión es su forma unilateral de relacionarse con la sociedad civil, centrada en el financiamiento de proyectos, con lo que se descuida otras formas de relación mutuamente beneficiosas [...]. Una concepción más amplia debería cubrir funciones de determinación, producción y financiamiento de iniciativas en asociación con las organizaciones sociales” (Salamanca, 2002: 273).

Durante el año 2003, sin embargo, se abrió una intensa discusión sobre diversos episodios de corrupción, mal uso de recursos públicos, sobornos y estafas realizadas por empresas hacia funcionarios públicos, etc. Esto llevó a apurar la puesta en marcha de diversos mecanismos que mejoraran la transparencia de las funciones externalizadas por el Estado. Así, en agosto de ese año, entró en vigencia la Ley de Compras Públicas, que uniforma y obliga a toda transacción superior a 10 UF (unos 250 dólares) a regirse por ese sistema. Se instauró un portal único para todas las adquisiciones de bienes y servicios realizadas por el sector público<sup>23</sup>, dentro de la cual quedan incluidas gran parte de aquellas que venimos comentando, en la medida que suponen transacciones monetarias. Sin embargo, el avance en transparencia, tal como se ha implementado, va en sentido contrario al propuesto por el Consejo Ciudadano, pues si bien resulta de utilidad para la operación de un mercado competitivo, bloquea todo tipo de alianzas locales, acuerdos de cooperación de largo plazo y, lo que es más preocupante, uniforma los procedimientos a lo largo del país, incidiendo negativamente en la construcción de respuestas regionales y locales, adecuadas a contextos diferentes.

En relación con los programas focalizados, la situación descrita permite pensar que también cumplen de hecho un papel en 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 a 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 Indap– inciden en la asociatividad de los grupos pobres, pero lo hacen de un modo que no fortalece su duración en el tiempo y desarrollo de mayores capacidades. Si se considera que en términos presupuestarios éste es el sector que más ha crecido durante los 90 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.

También en esta evolución puede señalarse una regresión a partir del 2001, por cuanto la agenda de programas contra la pobreza se ha centralizado en un sistema de asignación de recursos denominado Chile Solidario (que se comenzó a operar a través del Programa Puente del Fosis). Este sistema fue diseñado por la

---

23 [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)

Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, con el fin de reducir los costos crecientes de una acción social que se evaluaba como dispersa y descoordinada. En efecto, se decidió focalizar progresivamente el conjunto de los recursos asociados a la red asistencial (subsidios individuales y familiares, becas, etc.) en un conjunto de 226.000 familias, que se estima son aquellas que viven en situación de extrema pobreza. Para ello, el sistema consulta la acción de un “apoyo familiar”, persona que se acerca a la familia y negocia con ella un “contrato” a través del cual el Estado compromete la asignación de sus diferentes recursos de asistencia social y la familia se compromete a mantener a los hijos en la escuela y otras cosas.

El Programa Chile Solidario recién se ha comenzado a implementar, existiendo mucho debate acerca de la efectividad de sus resultados. En relación con lo que aquí se ha expuesto, es necesario destacar la reducción del enfoque contra la pobreza 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, pues establece una red de atención directa (mediada por un contrato) entre “el Estado” y “la familia” en situación de pobreza (siempre que haya sido previamente calificada como tal). Como es básicamente un mecanismo para racionalizar y focalizar al máximo el gasto social, tampoco otorga un rol determinante a los municipios, que sólo canalizarán los servicios. Si bien incorpora la idea de que los beneficios a los más pobres son “derechos exigibles” al Estado por parte de esas personas, reduce el ejercicio de ellos al plano meramente individual. Ahí, como se ve, no está presente ninguna noción de sociedad civil organizada.

### **Seguridad ciudadana**

La preocupación por la Seguridad Ciudadana es reciente en la política pública nacional, pues si bien la criminalidad ha existido desde siempre, sólo desde los 90 y con la fuerte intervención de la Fundación Paz Ciudadana, se relacionó este tema con la calidad de vida de la ciudadanía<sup>24</sup>. Durante la década pasada, la discusión pública sobre la seguridad se desarrollaba entre las denuncias de Paz Ciudadana de que la criminalidad y la inseguridad estaban aumentando (en base a sus análisis de estadísticas policiales y sus estudios de opinión) y el trabajo desarrollado por Carabineros, que se relacionaba más con políticas de control. A esto se le agrega una serie de iniciativas desde el gobierno para enfrentar el tema (medidas legislativas y pequeños programas pilotos, aún fragmentados).

---

24 La Fundación Paz Ciudadana es una iniciativa de Agustín Edwards, dueño de la cadena de diarios El Mercurio y uno de los empresarios más influyentes del país. Fue establecida para preocuparse de los temas de seguridad pública; es financiada por Edwards y cuenta en su directorio con personas de alto perfil, ligadas tanto al empresariado como a la actividad política.

Recién a fines de los 90, se comienza a gestar una política pública para el problema. El año 2000 se crea la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior. Su principal objetivo era la generación de una gestión eficiente en esta área, a través de una nueva visión estratégica –que se contraponía a la propulsada por Paz Ciudadana durante la década anterior– en la que se entiende que para lograr una mejor seguridad es necesaria la participación ciudadana. Esta perspectiva implica involucrar a todos los actores locales en una intervención focalizada en las comunas o territorios con mayores problemas de seguridad.

Este enfoque dio origen a múltiples iniciativas y a un reforzamiento del área. Surge el programa “Comuna Segura-Compromiso 100” (en comunas de alto riesgo o vulnerabilidad social). Paralelamente se desarrolló el Plan Cuadrante, con el objeto de generar un acercamiento entre policías y comunidad. Luego, la División de Seguridad Ciudadana amplió su ámbito de acción e inició la intervención micro-local por medio del programa “Barrio Seguro” (en algunos barrios con fuerte presencia de narcotráfico y violencia).

En cuanto al vínculo entre estos programas y la sociedad civil, es interesante que –en el planteamiento de los programas– la segunda es central, en tanto los programas priorizan un enfoque de protección social. Es decir, se asume que gran parte de la inseguridad ciudadana tiene relación con el deterioro de los vínculos sociales producido durante las últimas décadas, y que, por lo tanto, un fortalecimiento de éstos generaría cierta protección social que reduciría a su vez las oportunidades de ocurrencia de delitos y la sensación de inseguridad. Este enfoque se complementa con acciones orientadas a otro tipo de problemas como la violencia intrafamiliar, el desempleo, la calidad de la educación, niños y jóvenes en conflicto con la justicia o en riesgo social, etc.

Una línea de acción consiste en la promoción del compromiso de distintos actores locales a través de la formación de concejos comunales de Seguridad Ciudadana y la realización de diagnósticos participativos, la elaboración también participativa de planes de acción (comunales o barriales) y la implementación de éstos a través de proyectos financiados vía fondo concursable o a través de la acción conjunta de los diversos actores institucionales. La otra línea de acción se ha traducido en un fomento de la recuperación de espacios públicos (iluminación, plazas, canchas, sedes comunitarias) y el uso de éstos (a través de actividades recreativas, deportivas y culturales) con los objetos siguientes: generar lugares de encuentro de la comunidad que fortalezcan los vínculos sociales, fortalecer la participación ciudadana (mediante la formación de redes comunitarias de prevención y promoción, la capacitación de dirigentes, la formación de organizaciones), promover sistemas de seguridad y protección que fomenten el vínculo social (alarmas comunitarias, comités de protección vecinal, etc.), desarrollar proyectos de mejoramiento de las relaciones comunitarias y conductas ciudada-

nas (resolución de conflictos, mediación, plebiscitos, gobiernos escolares, escuelas de liderazgo) y crear espacios para expresiones culturales de niños y jóvenes, etc.

Se puede observar cómo la seguridad ciudadana en cierta forma ha venido a reemplazar otros paradigmas de acción social presentes en la etapa anterior (enfoque territorial, participación comunitaria), heredando sus modalidades de actuación, donde predomina un enfoque de fortalecimiento instrumental de la sociedad civil. Éste permite dinamizar iniciativas y canalizar fondos para una prioridad de gobierno, pero presenta múltiples limitaciones, desde el punto de vista de la propia sociedad civil. En primer término, la presión por resultados concretos lleva a que la participación se restrinja a quienes están en condiciones de formular proyectos de modo expedito y permitan cumplir el requisito de “participación” sin alterar la agenda de prioridades y ritmos de ejecución ya determinada. Por otra parte, los fondos concursables imponen su formato y prioridades, pues son instrumentos para llevar adelante determinadas soluciones y no un mecanismo abierto a la formulación comunitaria, de tal manera que iniciativas de concertación local autónoma se ven dificultadas por los mecanismos empleados para la participación<sup>25</sup>.

### **El caso de la institucionalidad medioambiental**

Un caso especial es el del medio ambiente, un área inexistente antes de los noventa, con una institucionalidad de relativo bajo perfil –la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama)– y fuertemente presionada por los intereses del gran empresariado. Frente a los grandes conflictos medioambientales (centrales hidroeléctricas, megaproyectos productivos), la Conama ha tenido un rol subordinado. Sin embargo, la innovación principal es que en esta área se ha establecido un mecanismo institucional de participación, vinculándolo a los estudios de impacto ambiental que las empresas deben presentar para desarrollar sus proyectos.

Entre los factores que influyeron en la adopción de una política de gestión ambiental a comienzos de los 90 están las relaciones políticas y comerciales internacionales. Éstas contribuyeron a impulsar el tema de la sustentabilidad ecológica del modelo económico, al tomar en cuenta que un elevado porcentaje de las exportaciones chilenas se basa en recursos naturales de los sectores forestal, pesquero y minero. Así, la preocupación de los empresarios nacionales por contar con normas e instituciones ambientales que favorecieran el desempeño económico fue decisiva para apoyar el diseño y tramitación de la Ley de Bases del

---

25 Un ejemplo concreto de las dificultades de la concertación público – privada en el marco del Programa Comuna Segura es el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana de Valparaíso, evaluado como uno de los mejores del país, pero que enfrenta continuos problemas con la orientación central del Programa ([www.innovacionciudadana.cl](http://www.innovacionciudadana.cl))

Medio Ambiente. En la primera fase de su puesta en marcha, se habría dado una convivencia relativamente fácil entre poder público, empresarios, e incluso grupos ambientalistas, basada en el consenso sobre la necesidad de normas de protección ambiental. Sin embargo, la emergencia de conflictos locales (como el gasoducto desde Argentina, las centrales hidroeléctricas de Puangue y Ralco, la radicación de vertederos de basura) rompió este consenso (Filgueiras, 2001).

El sistema de evaluación de impacto ambiental de proyectos, creado en 1997, vinculó obligatoriamente los procesos de decisión sobre inversiones con el análisis de la ocurrencia de posibles externalidades negativas para el medio ambiente y al mismo tiempo la obligatoriedad de consultar la opinión de los ciudadanos directamente afectados por los proyectos acerca de los posibles impactos en su entorno.

Destaca en este caso el vínculo con la agenda del proyecto de modernización del Estado, cuyos principales énfasis han estado en la capacidad de gestión, la prioridad de los resultados por sobre los procedimientos y la mejora de la calidad de los servicios y beneficios prestados. Más que la participación, mejora la información y la atención a los usuarios de los servicios públicos, así como la entrega de información a la ciudadanía sobre el funcionamiento y resultados de la gestión pública. No está explícito en el proyecto modernizador el objetivo de lograr que la sociedad civil pueda participar en decisiones del poder público acerca de políticas y programas<sup>26</sup>. El mencionado Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil advirtió la diferencia en materia ambiental, señalando que se ha “reforzado por un estilo de gestión pública que ha buscado crear y ampliar espacios, como el Consejo de Desarrollo Sustentable, elegido democráticamente. Otros modelos interesantes de incorporación ciudadana en las instancias directivas de organismos públicos han sido desvirtuados por motivos políticos, como es el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena y el Directorio de Televisión Nacional” (Consejo Ciudadano, 2000: 16).

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental recoge opiniones de diversas instituciones públicas competentes y de la ciudadanía, para que el organismo de gestión ambiental finalmente emita una Resolución de Calificación Ambiental. A través de ella se autoriza, rechaza o autoriza con condiciones la ejecución de un proyecto. Las comisiones ambientales regionales deben asegurar una participación informada de la comunidad organizada respecto de los Estudios de Impacto Ambiental. Las observaciones presentadas se ponderan y se incorporan en el fundamento de la resolución de calificación ambiental acerca del proyecto.

26 Es decir el tema de la participación en la gestión de políticas públicas, si bien está presente en una gran variedad de programas sociales —aunque sin participación en toma de decisiones—, aparece como poco conectado con la reforma del Estado. Armijo (2001).

También la participación puede ser anticipada, modelo que fue adoptado por el Ministerio de Obras Públicas para sus obras de infraestructura, aunque dicha modalidad es voluntaria.

El enfoque y alcance de la participación es consultivo; es decir, va más allá de la simple información, pero no se llega al nivel deliberativo o resolutorio que incida en forma directa sobre las decisiones de las autoridades acerca de los proyectos. Las observaciones ciudadanas sólo deben referirse a los efectos ambientales de los proyectos. A pesar de ello, una gran proporción de las observaciones se refiere a temas vinculados con aspectos socioeconómicos. “Se produce entonces una importante contradicción, pues por un lado los Estudios de Impacto Ambiental resaltan los beneficios económicos directos e indirectos de los proyectos y, por otro, se cuestionan las observaciones de igual naturaleza emitidas por la ciudadanía” (Filgueiras, 2001).

Las insuficiencias de la legislación, particularmente las escasas experiencias de participación anticipada, han llevado a “judicializar” cada vez más los conflictos ambientales. Otra consecuencia son las negociaciones directas entre empresa y comunidad, que muchas veces terminan en la compensación de impactos negativos ambientales con valores no ambientales, lo que desnaturaliza el proceso.

En materia de financiamiento, la Conama ha utilizado el mecanismo usual del concurso de pequeños proyectos para organizaciones de base, de bajo impacto y alta dispersión. Una modalidad diferente, sin embargo, fue la utilizada en 1995, al establecerse el Fondo de las Américas, nacido de la conversión de la deuda bilateral de Chile con Estados Unidos y dedicado a la temática ambiental. Este fondo está destinado íntegramente a organismos no gubernamentales sin fines de lucro y ha sido administrado por un Consejo mixto, en el cual una parte de sus miembros es elegida entre los ejecutores no gubernamentales y otra es designada por el gobierno, siendo mayoría los primeros. El fondo fue una modalidad concreta de traspaso de recursos públicos para la gestión autónoma de organizaciones civiles y ha producido una interesante movilización de recursos adicionales. Si bien también utilizaba la totalidad de sus recursos en modalidades concursables, los montos eran de mayor envergadura que gran parte de los concursos del sector público e incluyeron interesantes modalidades de seguimiento y asistencia técnica. Su estructura de gobierno, expresada en la composición de su directorio y en el manejo autónomo de los recursos, demostró la viabilidad de implementar fórmulas mixtas, con autonomía de los actores civiles, aunque debiera revisarse un problema de *accountability* que deriva de la doble condición de ejecutor y cuerpo electoral del Consejo que tienen las ONG ligadas a él.

El Fondo de las Américas utilizó la totalidad de los recursos de que disponía, requiriendo para su continuidad de un aporte estatal directo o de un nuevo programa de conversión de deuda para financiar una segunda generación. Ambas opciones fueron rechazadas por el Ministerio de Hacienda, posiblemente en nombre de las medidas de ahorro de recursos públicos que impulsa. Ello es así a pesar de existir la voluntad del gobierno de Estados Unidos para abordar una segunda generación en la conversión de deuda bilateral. Se repite de esta manera la situación producida en etapas anteriores, donde iniciativas de cooperación internacional impulsadas por organismos públicos y no gubernamentales fueron objetadas por el Ministerio de Hacienda por razones vinculadas a los equilibrios macroeconómicos. Si se analiza en cambio la forma de institucionalización de las iniciativas innovadoras del sector público a comienzos de los noventa, se constata que inicialmente se utilizaron los recursos de la cooperación internacional para echar a andar instituciones y programas innovadores en la administración pública (Fosis, Sernam, Conadi). Una vez que esos recursos se terminaron (alrededor de 1994), dichas instituciones se incorporaron al presupuesto nacional, beneficiándose así la política pública de los aprendizajes que se habían generado anteriormente. En este caso, la posición del Ministerio de Hacienda bloqueó esta posibilidad. Actualmente se advierte una mayor preocupación por racionalizar y hacer efectivos los programas sociales, comandados desde la autoridad económica, que avanzar hacia modalidades innovadoras de relación entre sociedad civil y Estado.

### **Las políticas hacia la sociedad civil**

Abordamos en este apartado las políticas y programas gubernamentales que se han planteado específicamente la relación del Estado con la sociedad civil como un objetivo del quehacer estatal. Como se verá, esto no siempre se ha conceptualizado de este modo, siendo reciente la denominación de la “sociedad civil” como un interlocutor gubernamental. Es necesario revisar entonces las diferentes instancias que se han estructurado y las principales definiciones sobre el tema, que han ido evolucionando a lo largo del período.

#### *“Acuerdos sociales”, organizaciones sociales y ONG a comienzos de los ‘90*

Entre 1990 y 1993 se llevó adelante la política de los “acuerdos sociales”, principalmente entre el gran empresariado y el movimiento sindical (en torno a asuntos como el salario mínimo), que sirvió, sobre todo, para afirmar el valor político de la negociación y la concertación por sobre el conflicto social. Dichos acuerdos permitieron que el movimiento sindical postergara sus demandas específicas en función de la gobernabilidad política (a cambio de algunos logros en cuanto a salarios, despidos e indemnizaciones), pero no modificaron realmente el Código del Trabajo promulgado por la dictadura, causante de la creciente desregulación

de las actividades laborales, de una menor protección jurídica del trabajo, además de una pérdida de poder de los sindicatos y en consecuencia de una reducción de las negociaciones colectivas. La afiliación sindical creció entre 1988 y 1992, para luego caer sostenidamente durante el decenio siguiente. Los sindicatos son cada vez más pequeños, la negociación colectiva menos frecuente y el receso sindical extendido<sup>27</sup>. En la práctica, el compromiso del movimiento sindical con el proceso político limitó su autonomía y distanció a la dirigencia de las bases sindicales (Rojas y Aravena, 1999).

El proceso de acuerdos tripartitos ha continuado de manera intermitente a lo largo de los años, sin que nunca haya sido conceptualizado como un problema que atañe a la “sociedad civil” y su desarrollo. De hecho, ni las representaciones sindicales ni las empresariales fueron incluidas dentro de la convocatoria al Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, en el año 2000. Se constituye así una agenda aparte, propia, relacionada con el tema del trabajo, como si éste no fuera un factor de articulación fundamental en los destinos de la sociedad civil chilena.

En el caso de las organizaciones populares urbanas, la década se inicia con la democratización de las Juntas de Vecinos, organismos territoriales intervenidos por los militares durante la dictadura. Se produce una importante movilización en torno a este objetivo, el que se logra, pero sin vincularlo a la amplia y diversa trama de organizaciones sociales, mayoritariamente informales, desarrolladas durante los años 80. El resultado es la conformación de un amplio contingente de dirigentes de Juntas de Vecinos y Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, que en parte subsiste hasta hoy. Sin embargo, a poco andar, la vida organizativa de las Juntas de Vecinos decae significativamente: en 1996 se dicta una nueva ley que las regula, pero las debilita, al permitir la formación de varias juntas por cada unidad vecinal y no abordar el tema del financiamiento o de los espacios de participación institucional de dichas organizaciones. Institucionalmente, el gobierno encarga a la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno actuar como la instancia de vinculación con las organizaciones sociales territoriales. Este organismo es un derivado de las diferentes “secretarías” que utilizó el gobierno militar para controlar y financiar organizaciones que le fueran leales, e incluso para desarrollar acciones represivas. Durante el período democrático, la DOS ha conservado en la práctica el rol de apoyar organizaciones territoriales, función a la cual se le adicionó la labor de estructurar un sistema de información sobre la

---

27 En 1992, los sindicalizados llegaron a ser 700 mil. En 1999, la cifra había descendido hasta 580 mil, para recuperarse hasta 670 mil en el 2003, menos que lo logrado tres décadas atrás en 1971, con una fuerza de trabajo tres veces menor. El tamaño promedio de los sindicatos llega a 39 trabajadores, menos de la mitad del tamaño vigente en 1981 (Dirección del Trabajo, 2003).

labor gubernamental. Solamente en 1999 se estableció para este organismo un rol en la política de fortalecimiento de la sociedad civil.

Otro capítulo importante de las iniciativas explícitas hacia la sociedad civil lo constituyó la conformación de una Oficina de Enlace Gobierno/ONG, dependiente de la División Social de Mideplan. Esta oficina coordinó un Comité Consultivo ONG/Gobierno, presidido por el Ministro y conformado por dirigentes de diversas redes, instituciones específicas, fundaciones ligadas a partidos políticos y otras “personalidades”. Todos los gobiernos de la Concertación han utilizado la modalidad de constituir Consejos y Comisiones de carácter consultivo, invitando a sus miembros a título personal (y no institucional) y reuniendo representatividades de muy distinta naturaleza, así como incorporando personas que en la práctica están ligadas al propio gobierno a través de redes informales y políticas. Este hecho ha debilitado muy fuertemente la formación de consensos entre los integrantes de dichas comisiones, que no pueden considerarse genuinas expresiones de la realidad organizada de la sociedad civil.

Durante los primeros años (1991–1993), el Comité de Enlace debatió sobre las orientaciones de los nacientes programas gubernamentales y logró que se dictara un “Estatuto Tipo para ONG”. Este estatuto permite contar con un formato pre-aprobado que simplifica –menor tiempo y costo– la constitución jurídica de estas entidades como Corporaciones Sin Fines de Lucro. La importancia de este instrumento se comprende por el hecho de que en Chile la concesión y caducidad de la personalidad jurídica es una facultad privativa del Presidente de la República. Por esta razón, durante la dictadura no podían formarse este tipo de organizaciones, pues no obtenían dicha aprobación, salvo que fuesen vinculadas al régimen militar. El estatuto no modifica el fondo del problema, que remite a normas del Código Civil chileno del siglo XIX, sino que facilita su operación, reduce sus costos y simplifica los trámites. Otras propuestas más amplias de las ONG no fueron acogidas, y están siendo incorporadas doce años después en la propuesta de Ley de Participación.

### *La prioridad en la superación de la pobreza*

A partir de 1994, el énfasis del segundo gobierno de la Concertación estuvo centrado en la puesta en marcha de un programa nacional e intersectorial, que involucrara a la sociedad civil apuntando a la superación de la pobreza. Se constituyó un Comité Interministerial Social y, como contraparte de dicho Comité, se convocó a personas representativas o vinculadas a los diversos estamentos de la sociedad civil a conformar el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP). Participaron en él dirigentes empresariales, religiosos, de ONG, de instituciones asistenciales y otros, conformando filiales regionales y provinciales en 15 puntos del país. Dos años después, sin embargo, se reformuló el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, y la acción del CNSP ocasionó conflictos

internos y externos, con los representantes del gran empresariado, en el primer caso, y con los responsables del Comité Interministerial Social de la época, que luego también fueron reemplazados, en el segundo. El CNSP dejó de funcionar como tal; se desactivaron su Comité Técnico y gran parte de las filiales regionales. Ante la nueva situación, se constituyó la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP), de carácter privado, que subsiste hasta hoy como un referente importante en políticas sociales y que mantiene programas con financiamiento público (Raczynski y Serrano, 2003: 355 y sig).

A partir de 1996, Mideplan retomó la tarea de definir una política hacia el sector sin fines de lucro, principalmente en cuanto a su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales. Estos planteamientos fueron debatidos en una nueva instancia denominada Comité Consultivo de Políticas Sociales y en eventos regionales, siendo aprobada por el Comité de Ministros Sociales. Como resultado de este proceso, durante 1999, se publicó el “Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y de las Organizaciones Privadas Sin Fines de Lucro y con Fines Públicos”<sup>28</sup>. Dicho plan, sin embargo, no llegó a ponerse en práctica, dado que el gobierno estaba llegando a su término y las nuevas autoridades cambiarían una vez más las orientaciones gubernamentales.

#### *La política de la “asignatura pendiente”*

Ya durante la campaña presidencial del actual presidente Ricardo Lagos, se firmó un acuerdo con personas vinculadas al mundo de las ONG, en orden a innovar en las políticas públicas, favoreciendo el reconocimiento público y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y modificando los marcos legales para éstas. La orientación tomada por el gobierno de Lagos se basó en el diagnóstico de debilitamiento de la participación ciudadana, considerada como la “asignatura pendiente” de la transición, vale decir como un componente rezagado del proceso democrático. Las bases para una política en tal sentido no examinan críticamente las características del proceso económico y político, así como sus consecuencias sobre la estructuración de la sociedad civil. Su estrategia es, manteniendo dicho proceso, adicionarle una política pública específica, que hasta el momento no había existido.

Los instrumentos utilizados fueron tres: la convocatoria al Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, y la elaboración de un proyecto de Ley de Participación. El Consejo Ciudadano reunió en el año 2000 a personas representativas de ONG, instituciones asistenciales, dirigentes de agrupaciones de organizaciones vecinales, fundaciones empresariales, centros de estudio y fundaciones ligadas a partidos políticos. En diciembre de 2000 emitió un Informe, elaborando propues-

---

28 MIDEPLAN (1998).

tas en cuatro áreas: marco legal, financiamiento, acción del voluntariado y políticas públicas. Este Informe fue recogido en gran medida por el gobierno en marzo de 2001, a través del Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. La puesta en marcha del plan fue asegurada a través del financiamiento de un crédito contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo, que aportó recursos para el fomento del voluntariado, la difusión pública y la realización de estudios en materias legales.

Al mismo tiempo se promulgó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, que establecía los compromisos de 16 ministerios en orden a favorecer la participación ciudadana en sus políticas y programas. Se le confió al Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob) la misión de monitorear el cumplimiento de dichos compromisos. El desarrollo de esta política contó con instancias consultivas –con participación no gubernamental en cada uno de sus componentes– y desarrolló una gestión marcada por la transparencia. A su vez, la Segegob mantuvo diálogos permanentes tanto con la articulación de redes de ONG, Congreso (una instancia de coordinación permanente de 7 redes y asociaciones de ONG de carácter nacional, incluyendo ONG de desarrollo e instituciones de tipo asistencial), como con los representantes de las agrupaciones nacionales de organizaciones vecinales.

¿Qué entiende el gobierno por “fortalecimiento de la sociedad civil”? En términos generales siempre ha estado presente en los debates una tensión entre la visión más “restringida”, de fomento a las organizaciones de la sociedad civil, con la más “amplia”, de rediseño de las políticas públicas y de las modalidades de vinculación entre Estado y sociedad civil. El problema de la visión restringida es que carece de legitimidad en el debate público, particularmente en lo relacionado con las ONG, mientras que es resistida por la oposición de derecha que ve en este traspaso de fondos un mecanismo de financiamiento político.

Paralelamente, se ha avanzado en la elaboración de una Ley de Participación, iniciativa que venía desarrollándose desde el gobierno anterior, a cargo de la División de Modernización del Estado, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres). Inicialmente, dicha propuesta consultaba la participación ciudadana en el nivel decisorio, así como en el informativo y consultivo-propositivo, y abarcaba tanto el ámbito central como el descentralizado regional y local. Finalmente, sin embargo, la propuesta se fundió con lo elaborado por la Segegob sobre organizaciones sociales, acotando los mecanismos al nivel de consulta e información y excluyendo el plano local. El enfoque de este proyecto, así como el que en definitiva se presentó al parlamento, pone el énfasis en mecanismos de transparencia e información, como un componente de la modernización de la gestión, sin un concepto claro de fortalecimiento de la sociedad civil.

En conclusión, puede decirse que a pesar de la falta de articulación de las políticas sectoriales, el gobierno chileno ha desarrollado de manera sucesiva acciones específicas para organizar su interlocución, inicialmente con el sector de organismos sin fines de lucro y luego ampliándose a una fracción de la sociedad civil. Estas acciones no han tenido continuidad en sus objetivos ni en sus referentes institucionales. Del área social “contra la pobreza” (Mideplan), se ha transitado al área política (Segegob). Estas acciones están desvinculadas de aquellas que se llevan a cabo con las organizaciones sindicales y empresariales –las que se conceptualizan como “concertación social” e institucionalmente se radican en el Ministerio del Trabajo– y no han tenido incidencia en la definición de las partidas presupuestarias del sector público. A partir del año 2000, se estableció como un objetivo transversal de la política pública el fortalecimiento de la sociedad civil, incluyendo en ella principalmente a ONG, instituciones asistenciales, organizaciones vecinales y centros vinculados a partidos políticos.

En junio de 2004, se presentó al parlamento un proyecto de Ley de Participación que reorganiza todos los esfuerzos previos. Recoge la demanda no gubernamental de constituir organizaciones no lucrativas a través del mecanismo de registro (y no personalidad jurídica otorgada por el Presidente de la República); establece una categoría de “instituciones de interés público”, las que accederían a recursos de un fondo especial para ellas y sanciona ciertos derechos de información y consulta para los funcionarios públicos.

#### *El predominio del Ministerio de Hacienda*

Es posible identificar una tendencia reciente, que puede tener sin embargo profundas consecuencias tanto en las políticas sociales como en los vínculos entre la sociedad civil y la acción gubernamental. Es el predominio de la gestión del Ministerio de Hacienda no sólo en la asignación de partidas presupuestarias, sino en la definición misma del contenido de las políticas y de los diseños institucionales para ponerlas en marcha. El fenómeno es anterior, pero se ha intensificado durante la administración de Ricardo Lagos. En el terreno de las políticas sociales, hemos examinado el Sistema Chile Solidario, un diseño de gestión presupuestaria que determinó un nuevo rol para Mideplan (luego de que se había anunciado su disolución) y que busca fortalecer la coordinación de la institucionalidad pública creada después del 90, aunque lo hace exclusivamente en función del universo definido por este sistema (las 226.000 familias que supuestamente conformarían el universo de la extrema pobreza), reduciendo de este modo el alcance de algunos programas sociales y los modos de intervención.

Sin embargo, también es posible apreciar esta mayor influencia de Hacienda en las acciones de política hacia la sociedad civil. Por una parte, el propio crédito negociado con el BID contuvo una importante partida destinada al fomento del

“voluntariado”, aspecto que claramente sobrepasó las orientaciones planteadas por el Consejo Ciudadano. Por otra, se estableció como medida complementaria la creación de un Fondo Mixto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, instrumento que busca organizar los fondos públicos puestos a disposición de estas organizaciones, así como promover su capacitación y fortalecimiento institucional. El diseño de este fondo proviene también de la Dirección de Presupuesto, que considera necesario racionalizar el conjunto de transferencias que el sector público hace a organismos sin fines de lucro a través de un mecanismo único, que además obtenga financiamiento del sector privado. De hecho, el gobierno no ha adquirido ningún compromiso de asignación financiera a este Fondo, reduciéndose a aquello que se había propuesto inicialmente, en función de las metas de ahorro fiscal.

A comienzos de 2003, la agenda política gubernamental se modificó significativamente, luego de los diversos escándalos de corrupción en los cuales estaban involucrados funcionarios públicos. En este marco, el gobierno acordó con la oposición la llamada “Agenda de la Probidad”, que incluye una ley que autoriza donaciones de particulares a las campañas políticas. Sin embargo, el proyecto de ley aprobado incorpora la posibilidad de obtener franquicias tributarias a donaciones destinadas a organismos que aporten a la superación de la pobreza y apoyo a la discapacidad. Dos terceras partes de dichas donaciones irán al organismo seleccionado por el donante y un tercio al “fondo mixto”, que se redefine como Fondo de Apoyo Social, destinado a las organizaciones que no obtienen donaciones de particulares. Todas las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la propuesta del Consejo Ciudadano manifestaron críticas a este nuevo diseño, por diversas razones: la falta de fundamentación para la determinación de los temas sujetos a franquicia, la pertinencia de establecer un “fondo común”, las dificultades para la operación de las franquicias nacidas de otras leyes, la inconveniencia de ligar el financiamiento de la política con este tema, etc. Sin embargo, éste fue aprobado mayoritariamente por el parlamento, con el fin de resolver el tema del financiamiento de las campañas políticas<sup>29</sup>.

Además, el rol del Ministerio de Hacienda se ve reforzado por la discontinuidad de las políticas y los cambios de la agenda de gobierno. Así ocurrió una vez más durante el primer semestre de 2003, cuando se produjo el cambio de autoridades en el Ministerio Segegob y en la DOS. Los responsables entrantes han puesto en práctica las nuevas prioridades: la acumulación política de cara a las elecciones municipales de 2004 y la “agenda de la probidad” negociada con la oposición. Este tipo de situaciones ha ocurrido recurrentemente desde el año 90 y denota la

29 Posteriormente, a fines de 2003, diversos organismos vinculados al empresariado formularon críticas al cambio de las modalidades de donaciones, producto de esta nueva ley. Esto llevó a negociaciones entre los dirigentes empresariales, parlamentarios de la UDI y el gobierno, con el fin de generar una reforma a la reciente ley. Al mismo tiempo, Mideplan ha conducido conversaciones que permitan modificar algunos de los contenidos de ésta por la vía de la reglamentación.

fragilidad institucional de las instancias de participación que se han construido para la definición de opciones de política más amplias.

Si bien es temprano para evaluar la política de fortalecimiento de la participación ciudadana iniciada en el 2000, se puede observar que la rama ejecutiva del Estado chileno ha hecho avances en diversos sectores, en lo que se refiere a incorporar mecanismos de participación ciudadana, expresada en compromisos institucionales con apoyo político presidencial y en un proyecto de ley. En este último, se puede ver una continuidad con el esfuerzo previo por modernizar la administración pública, cuyos avances principales hasta la fecha han sido el aumentar la información pública disponible, simplificar la tramitación y mejorar el acceso a los servicios públicos, todo ello conceptualizado como un mejor servicio al cliente/usuario. No parece que los demás componentes de la política vayan a subsistir a la dinámica de los cambios políticos de 2003 y al fortalecimiento institucional del rol del Ministerio de Hacienda.

### **Conclusiones sobre política social y sociedad civil**

La política social chilena muestra interesantes resultados en cuanto a su capacidad de innovar en programas focalizados, aumentar los recursos disponibles y transitar de una estrategia paliativa a una de inversión social. Esta activación de las políticas públicas, sin embargo, ve sus efectos limitados por la excesiva sectorialización y desarticulación del propio sector público y por una relación excesivamente instrumental con la sociedad civil. En el último período, se observa una nueva reducción de las estrategias de superación de la pobreza, por la vía de su excesiva focalización. En cuanto a la promoción y fortalecimiento de la sociedad civil, éste es un objetivo sustantivo que debe formar parte integral de la política, desde su diseño hasta su implementación y evaluación. Es relevante el establecimiento de mecanismos de participación institucional estables y legitimados, así como la continuidad de las políticas y la evaluación de sus resultados en esta área. La potencialidad de la política pública no se agota sólo en su desarrollo programático o en el incremento de recursos disponibles: incluye de modo fundamental el marco institucional en el que ésta se desenvuelve, aspecto mucho menos modificado como se ha visto.

Más allá de la necesidad de modificar los marcos legislativo y tributario, es posible también utilizar diversos instrumentos de política pública con la misma finalidad de fortalecer a la sociedad civil. Luego de las severas reducciones del Estado durante los años 80, la activación y fortalecimiento de la política pública era un requisito previo a los necesarios cambios requeridos en la legislación, la institucionalidad y el marco tributario. Esos cambios no pueden ser planteados solamente como estímulo de la “filantropía” y la “sociedad civil” en general, ya que ello puede perfectamente contribuir a la reproducción de las desigualdades. En Chile la promoción de las donaciones privadas para la educación evidencia

que el mecanismo es efectivo en movilización de recursos, pero puede tener resultados contrapuestos desde el punto de vista de los requerimientos del cambio social. Algo similar ocurre con el traspaso de programas sociales a manos privadas por la vía de la externalización, si no se construyen marcos institucionales adecuados para ello.

Las iniciativas de política pueden ayudar a concretar las posibilidades que otorga el marco legal y tributario. Buenos ejemplos de ello son la promoción de la capacitación laboral utilizando la franquicia tributaria y la promoción de la asociatividad empresarial, donde el Estado chileno ha articulado consistentemente ambos aspectos. Sin embargo, no lo ha hecho para el objetivo de promoción de la sociedad civil, la que hasta ahora ha sido principalmente considerada como un ejecutor de programas externalizados. El caso de las políticas de infancia es un ejemplo de articulación virtuosa, siempre y cuando se logre la reforma del marco legal para asegurar la garantía de los derechos de los niños, en consonancia con la legislación internacional, asumiendo así la responsabilidad intransferible del Estado. Pero al mismo tiempo, se formulan políticas activas que favorecen la presencia permanente de las organizaciones de la sociedad civil en acciones dentro de ese marco normativo. La externalización de funciones en esta área cuenta con mecanismos de financiamiento que, aunque insuficientes en cantidad de recursos, son sostenibles en el tiempo. A su vez, el sector no gubernamental tiene capacidades y articulaciones nacionales e internacionales que favorecen esta potencialidad.

La reforma legal puede ser un camino relativamente largo y de difícil recorrido, pues debe modificar cuerpos legales muy consolidados o fundamentales, y no necesariamente cuenta con consensos políticos favorables, en la medida que involucra cesión de poderes. Igual cosa ocurre con el marco tributario que enfrenta una razonable oposición desde los responsables de las finanzas públicas (la ampliación de las franquicias tributarias no puede involucrar renuncia fiscal). La utilización de políticas públicas activas puede comenzar aún sin haberse concretado reformas en estos planos, y debe concebirse como factor de promoción de estos cambios. Pueden inducirse reinterpretaciones de las normas y procedimientos, modificaciones administrativas (como en el caso del Estatuto Tipo para ONG), modificaciones institucionales (las nuevas instituciones de política social, el papel de la Segegob) e introducirse elementos externos (crédito del BID). Sin embargo, la potencialidad de estos cambios depende de su inserción en una estrategia que no renuncie a la modificación institucional más permanente. Su impacto se reduce sustancialmente cuando este objetivo no se logra. Al contrario, la iniciativa política es discontinua, está sometida a presiones coyunturales y no incorpora un concepto consistente de participación social en la gestión pública.

Un entorno favorable para la sociedad civil no está constituido sólo por una política o programa específico de “promoción” de la sociedad civil. Interesa la coheren-

cia del conjunto de la estrategia de las políticas públicas, pues allí se juega la capacidad estatal para impactar sobre las tendencias globales de la sociedad. En Chile, el aumento constante de los presupuestos para las políticas sectoriales —especialmente salud y educación— multiplicó los vínculos entre la sociedad civil y el Estado en áreas de interés general. Una “política de fortalecimiento de la sociedad civil” debe abocarse prioritariamente a esas áreas, a riesgo de perder relevancia. Una política consistente tendría que incidir también en las modalidades de vínculo entre los programas focalizados y los grupos pobres y excluidos de la sociedad. Un Estado que está concentrando sus recursos en el área social y los focaliza hacia sectores pobres requiere “leer” las consecuencias de su acción en la conformación de la asociatividad a nivel popular. Y este punto no depende únicamente de las “motivaciones” o de la “cultura política” de los pobres, que es lo que parece desprenderse del juicio común respecto de que la gente “no quiere participar”, que predomina el individualismo, etc.

Entre los mecanismos de traspaso de recursos para la ejecución privada de programas es necesario distinguir aquellos que ayudan al fortalecimiento y al carácter sustentable de las organizaciones civiles y aquellos cuyo énfasis está en estimular la competencia entre organismos para obtener menores costos de operación. En algunas áreas, las subvenciones y subsidios han sido complementados con fondos privados, movilizados por instituciones no lucrativas sólidas y comprometidas que amplían el área de servicios en la que actúan. Las licitaciones y concursos de proyectos, en cambio, también movilizan recursos privados, pero carecen de sustentabilidad y parecen tener un impacto institucional más bien negativo sobre el perfil de las organizaciones de la sociedad civil. La experiencia pionera del Fondo de las Américas muestra que las modalidades de financiamiento pueden ampliarse hacia fondos de administración mixta. Pero no se ha explorado el área de co-determinación de marcos presupuestarios y transferencias en función de resultados.

Un área de alto dinamismo en la gestión pública, como lo es el área social, ha involucrado una nueva modificación en los vínculos entre Estado y sociedad, después de un largo tiempo de conflicto y confrontación. Los objetivos impulsados y los mecanismos utilizados para llevar adelante esas políticas y programas sociales han involucrado de hecho a la sociedad civil en su implementación y cofinanciamiento y, mucho más débilmente, en su diseño y evaluación. Los logros materiales de la política social se deben, en gran medida, a la disponibilidad de mayores recursos, y se han articulado de un modo relativamente virtuoso a la vista tanto de los espacios que crea el crecimiento económico como a algunos de sus requerimientos. En el ámbito que nos ocupa, sin embargo, los objetivos no han sido precisos ni permanentes, y tiende a predominar el sectorialismo en las áreas más determinantes, como salud y educación.

El “reencuentro” entre políticas sociales y sociedad civil requeriría por una parte de un fortalecimiento institucional de los propios instrumentos de la política y, por otra, de un concepto más claro respecto de las características y roles de la sociedad civil. Hasta aquí ha predominado una visión de carácter instrumental, que busca funcionalizar sus aportes materiales y organizativos, así como de adhesión política. Esporádicamente se han hecho intentos por formular políticas más integradoras, admitir roles más autónomos o menos discrecionales, pero esos esfuerzos no han logrado continuidad y se han enfrentado a determinantes coyunturales de la política que les han impedido su desarrollo. Así ocurrió a mediados de los 90 con el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, a fines del mismo decenio con los avances del enfoque territorial en la inversión social y en el 2003, promediando la administración de Ricardo Lagos, con la política de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

¿Podrían las cosas ser diferentes? Posiblemente ello ocurra en la misma medida que la política social se emancipe del modelo de gobernabilidad que ha presidido la transición chilena desde sus inicios, modelo que la ha dinamizado y financiado, pero subordinándola a objetivos de reducción de pobreza sin fortalecimiento de actores sociales ni redistribución de poder dentro de la sociedad. Una autoridad social con peso específico y relativa autonomía de vuelo, el rediseño de varios de los mecanismos institucionales creados en los años 80 para favorecer la privatización de la función estatal y la institucionalización de nuevos mecanismos de participación en políticas y fondos públicos, son algunos de los requisitos de esta nueva etapa que reclama el desarrollo de la sociedad civil.

## Bibliografía

- Armijo, Marianela. 2002. Modernización de la gestión pública en Chile 1994-2000. Lecciones y aprendizajes. En *La Administración del Estado en Chile: decenio 1990 – 2000*. Armijo, Marianela y Oyarce, Héctor editores. Santiago de Chile: Universidad de Chile / Facultad de Derecho / Editorial Jurídica Cono Sur: 99-145.
- Arriagada, Genaro, 2003. "Chile: el más pequeño Estado entre las Economías Libres". En Informe N° 284. [www.asuntospublicos.cl](http://www.asuntospublicos.cl)
- Baldez, Lisa, 1999. "La política partidista y los límites del feminismo de Estado en Chile". En Drake, P., Jaksic, I. (compiladores). 1993. *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago. LOM Ediciones: 407-433.
- Bothwell, Robert 1989. "Indicators of a Healthy civil Society". En *Beyond the Prince and the Market*.
- Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. 2001. *Informe Final*.
- De la Maza, Gonzalo. 2002. "Más pero no Mejor: el problema de la calidad de vida". En Muñoz, Óscar, Stefoni, Carolina (compiladores). *El Período del Presidente Frei Ruiz Tagle*. Santiago. FLACSO: 299-332.
- De la Maza, Gonzalo, 2003. "Hacia la Glocalización". En Alvaay, Rodrigo, Salinas, Javier (editores). *Iniciativas Sociales Locales y Ciudadanía, hacia un Chile Democrático*. Santiago de Chile: Programa Ciudadanía y Gestión Local: 45-80.
- Escobar, Patricio. 1999. "Los Salarios en Chile". *OIKOS*, N° 5.
- Filgueiras, Cristina, 2000. *Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil: la participación en procesos de toma de decisiones en políticas públicas*. Informe Final para el Proyecto CAPP / BID. "Reforma del Estado y Desafíos en América Latina".
- Garretón, Manuel A., Cumsille, Guillermo. 2002. "Las Percepciones de la Desigualdad en Chile". En *Proposiciones* 34: 64-76.
- Long, Norman, 1999. *The Multiple Optic of Interface Analysis*. UNESCO Background on Interface Analysis. <http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/THE%20MULTIPLE%20OPTIC%20OF%20INTERFACE%20ANALYSIS.pdf>
- Meller, Patricio. 1999. "Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile (Década de los Noventa)". En *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Drake, P., Jaksic, I. (compiladores). Santiago. LOM Ediciones: 41-62.
- MIDEPLAN. 1998. *Bases de una Política de Estado para el Tercer Sector*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- PNUD. 1998. *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización*. Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD. 2000. *Más Sociedad para Gobernar el Futuro. Desarrollo humano en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.
- Raczynski, Dagmar, Serrano, Claudia. 2002. "Viejos Nuevos Problemas en la Lucha contra la Pobreza en Chile". En Muñoz, Óscar, Stefoni, Carolina (compiladores). *El Período del Presidente Frei Ruiz Tagle*. Santiago: FLACSO: 333-372.
- República de Chile. 2000 *Informe Nacional de seguimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Santiago de Chile. Mimeo.
- Ríos, Marcela. 2003. "Feminismo chileno en la década de 1990: paradojas de una transición inconclusa". En Panfichi, Aldo. *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina*. Buenos Aires. Andes y Cono Sur.
- Rojas, Jorge y Aravena, Antonio. 1999. "El Mundo Sindical y el Trabajo Asalariado en Chile". En Patricio Escobar (editor). *Trabajadores y Empleo en el Chile de los Noventa*. Santiago de Chile: PET / Universidad ARCIS / LOM Ediciones.
- Salamanca, Fernando. 2003. "Nuevas Formas de Co-provisión entre Estado y Sociedad Civil". En *Proposiciones* N°34: 269-278.

- Salamon, Lester, Anheier, Helmut, *et al.* (editores). 2000. *La Sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Fundación BBVA.
- Skewes, Juan Carlos. 2002. "El Diseño Espacial de los Campamentos y su Desmantelamiento por las Políticas de Vivienda". En *Proposiciones N<sup>o</sup>34*: 233-245.
- Sanhueza, Claudia. 1998. *El Copago en las Políticas Sociales*. Santiago: Departamento de Economía Universidad de Chile. Inédito.
- Tironi, Manuel. 2002. *Nueva Pobreza Urbana. Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985 – 2001*. Santiago de Chile: PREDES / RIL.
- Valdés, Teresa, 2002. "Las Mujeres, Protagonistas de los nuevos Tiempos". En Muñoz, Óscar, Stefoni, Carolina (compiladores). *El Período del Presidente Frei Ruiz Tagle*. Santiago: FLACSO: 107-154.
- Villar. 2001. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá: CCONG.