

## **Sociedad Civil, Iniciativas Locales y Desafíos para las Políticas Públicas**

Gonzalo de la Maza  
Corporación Innovación y Ciudadanía  
Santiago de Chile, mayo 2005

Las preguntas por el ejercicio de la ciudadanía y la ampliación de los mecanismos democráticos se multiplican en América Latina, al ritmo de las crisis de gobernabilidad y debilitamiento del impulso democratizador de fines de los ochenta y los tempranos noventa. A pesar de la vigencia mayoritaria de regímenes democráticos que consagran los derechos políticos, éstos operan “en ausencia de derechos civiles universales y ante el declive de los derechos sociales” (Oxhorn 2001: 174). Las razones son múltiples y provienen de tendencias globales que los estados no logran procesar ni contrarrestar. El cuadro general es de sociedades civiles también debilitadas.

Pero, ¿qué tipo de respuestas que surgen desde las propias sociedades a estos desafíos de la gobernabilidad democrática? Resulta interesante contrastar estos fenómenos globales con las tendencias emergentes en los niveles locales y microsociales, ya que en ellos es posible captar las dinámicas que son relevantes para intentar articular respuestas a este desafío de “reinventar el gobierno” al que están sometidas las democracias latinoamericanas hoy en día. En diferentes países surgen respuestas locales a los problemas globales, cuyo examen puede permitir descubrir las pistas para un siguiente ciclo de reformas (que incluye como aspectos principales la descentralización, la modernización del estado y el fortalecimiento de la sociedad civil). En este trabajo revisaremos sucintamente el debate en torno a sociedad y política en el Chile de la transición democrática; examinaremos alguna evidencia empírica sobre el ejercicio de políticas públicas en el área social y, finalmente, analizaremos procesos y experiencias -provenientes del sector público y de la sociedad civil- que revisten un carácter innovador en cuanto a las estrategias de construcción ciudadana y que se verifican en los niveles locales, normalmente en ausencia de un marco de referencia político más general.

### **El debate actual sobre sociedad civil y política**

Al final del siglo veinte advertimos un movimiento general hacia la democracia política, aunque siempre amenazado por el autoritarismo, la intervención externa y las políticas antipopulares que contrarían la voluntad expresada en las urnas. También se verifica la emergencia de acciones y movimientos de la sociedad civil, animados por una voluntad de autonomía y orientados a la defensa y promoción de los derechos de todos los ciudadanos. Dinámicas que muestran un nuevo rostro del continente: el de una sociedad civil que conquista espacios válidos de autonomía, ejerce contrapesos o modera el impacto de políticas decididas sin su concurso, desarrolla redes internacionales activas frente a la mundialización unilateral y el neoliberalismo, etc. Son gérmenes de los proyectos democráticos que vendrán, proyectos que van más allá de la dimensión política de la democracia.

La emergencia contemporánea de la sociedad civil es un dato de la mayor relevancia y tiene dos vertientes fundamentales: los movimientos ciudadanos de Europa del Este, que animaron la lucha contra los regímenes del bloque soviético y los movimientos antiautoritarios en América Latina, una región donde ha predominado históricamente la sujeción y el moldeamiento de la sociedad desde el Estado. En ambos casos se trata de una movilización social con consecuencias políticas, pero animada por una enorme multiplicidad de grupos, posiciones ideológicas y personas, en contra del Estado, pero sin un proyecto como tal. Su horizonte es la apertura democrática y su profundización más allá de las instituciones representativas y la vigencia de los derechos humanos fundamentales. Se expresa hoy en la reivindicación de la autonomía de lo social frente a las democracias “vaciadas” de América Latina.

Al pasarse a una etapa de mayor cooperación entre Estado y sociedad, se tiende a perder el sentido crítico en la noción de sociedad civil. En este contexto surge la noción de “tercer sector” que aparece como el “lado virtuoso” de la sociedad civil, en la medida que no se plantea la confrontación de intereses, sino solamente el subsidio de las insuficiencias de la acción estatal a través de la asociación pragmática de individuos, que buscan “soluciones concretas” a problemas puntuales. En la relación con el Estado elude la reflexión específica sobre el alcance y los roles de éste, presionando en la práctica por el Estado mínimo. Al despolitizar el término y prescindir de cualquier apelación universalista y de derechos, los actores de la SC comienzan a ser cada vez más la filantropía, las empresas “socialmente responsables” y el voluntariado. Se articulan funcionalmente a una estrategia de externalización de servicios y Estado “subsidiario”.

Sin embargo la confrontación / cooperación entre Estado y sociedad civil puede tener el horizonte de la ampliación de derechos (de tercera y cuarta generación), por tanto con discurso universalista. No es la SC la que obtendrá la solución y puesta en práctica de los derechos que pregona. Sus respuestas siempre son aproximadas y experimentales respecto de los problemas generales de la sociedad. En este sentido sociedad civil es una noción que tiene una carga normativa, define un horizonte simbólico, que es apropiado por diferentes sectores, que no pueden definirla. Por ello es que tampoco la SC puede “representarse” como conjunto, como un “interlocutor frente al Estado y el mercado” como pretende la teoría del “tercer sector”. (De la Maza, 2001) La sociedad civil sólo se unifica y moviliza en “estado puro” cuando se ven violentados los derechos (dictaduras, lucha contra el hambre) y se lucha en conjunto por su recuperación. Luego de eso predomina la heterogeneidad y un mismo actor puede ser democratizante o conservador según la coyuntura y el problema de que se trate. (Olvera, 2003)

La experiencia latinoamericana se ha caracterizado por la imposición de sistemas políticos elitistas y excluyentes y sin tradición ni arraigo en la región. Y un largo predominio del populismo en la política estatal, que movilizó a la sociedad tras metas nacionales que no contemplaron ni la autonomía social ni la

diversidad cultural. La crisis del populismo y el avance la movilización popular, tuvo como reacción una ola de dictaduras militares apoyadas por Estados Unidos, que reprimieron esa movilización y generaron condiciones para la imposición de un modelo neoliberal que ha intensificado la exclusión económica, social y cultural.

Si bien en América Latina nunca existió un "Estado de Bienestar" a la europea, la construcción estatal en la región fue la vía para la movilización e integración de diversos sectores nacionales y encabezó las tareas del desarrollo. El neoliberalismo ha sido la herramienta ocupada para dismantelar los servicios sociales que el Estado había logrado construir, expandir las relaciones mercantiles hasta los más recónditos espacios de la sociedad, permitir la desregulación de las relaciones laborales y abrir la puerta a los capitales transnacionales. Las consecuencias sociales del neoliberalismo han sido devastadoras. En el comienzo del siglo XXI esa tendencia parece haber topado fondo y surgen diversas propuestas alternativas o de reforma de ese sistema (Brasil, Venezuela, Argentina).

### **Chile: el *coitus interruptus***

Pero aún en los casos en que el modelo neoliberal ha mostrado dinamismo y se le han introducido políticas sociales correctivas, como en Chile, éste no es capaz de resolver cuestiones básicas de la convivencia social y profundiza la exclusión. Si bien el crecimiento económico y la política social han logrado una disminución de la pobreza (medida por ingresos) del promedio de la población, particularmente en las ciudades; no se ha obtenido mayor equidad, ni en la distribución de los ingresos ni, lo que es más importante, en la distribución de las oportunidades. Se han desestructurado los movimientos sociales que actuaron contra la dictadura militar, sin que se fortalezcan nuevas formas asociativas con horizonte de cambio social. En el plano social avanzan los procesos de desintegración, causados por el cambio socioeconómico, particularmente en las condiciones de trabajo, junto a la crisis de la agricultura, por la dura competencia externa.

El balance de los noventa muestra que la nueva modalidad de inclusión, basada en el consumo inmediato y la participación democrático-electoral, resulta precaria, parcial, incierta y profundamente inequitativa. Las personas se alejan de la actividad política ya que no ven en ella un camino de cambios reales. Este "neoliberalismo bien temperado" o "con resultados" (hasta la crisis en 1998) configura una conciencia ciudadana que está marcada por la inseguridad, la sensación de falta de poder y control sobre la propia vida y el temor. Se debilita el espacio público porque se percibe "falta de reconocimiento y representación de las instituciones públicas, precisamente aquellas encargadas de crear los vínculos que hacen a la ciudadanía moderna". (PNUD, 1998: 21)

A pesar de la vigencia democrática, del crecimiento económico y del aumento de ingresos, no se ha fortalecido la sociedad civil. Un factor es la falta de políticas públicas en la materia, la falta de voluntad política "desde arriba" para fortalecer

a la sociedad civil y construir al mismo tiempo una democracia participativa, pues “el concepto de ciudadanía que existe tras las políticas públicas aplicadas en los noventa, corresponde a lo que se define como participación en el estado, esto es como inclusión dentro de la institucionalidad estatal, más que como promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del estado y del mercado”. (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas, 2000)

La apelación de la transición democrática al ciudadano ha sido la de cooperar con el proceso que se está conduciendo desde un acuerdo político y constitucional impulsado por la movilización civil, negociado por las cúpulas militar y opositora respectivamente y administrado por los actores políticos en el marco definido previamente. Dicho marco está sancionado jurídicamente por la Constitución Política de 1980 y apoyado por la fuerte presencia política de los llamados “poderes fácticos” tanto empresarial, como militar y comunicacional. En otras palabras: a partir de 1990 la ciudadanía se redefinió esencialmente como participación electoral (que había sido negada durante todo el período militar), vigencia de las libertades democráticas y delegación en las nuevas autoridades elegidas. (De la Maza, 1999)

Al producirse el primer cambio de gobierno de la transición, se propuso como metas políticas gubernamentales la “modernización económica” y la “superación de la pobreza”. Pero hasta ahora no ha sido planteada como meta de la transición la conquista de una “nueva ciudadanía”, “post estado de compromiso” (cuando la ciudadanía estaba basada en la asalarización progresiva y en la extensión de las políticas sociales universales) y post gobierno militar (cuando estuvo aherrojada por la intervención y la represión estatal). (Arrau y Avendaño, 2001) Al no formar parte de un espacio político definido, la innovación en ciudadanía aparece dispersa y no es “nombrada” por el discurso político. Este prioriza otros temas: crecimiento y estabilidad económica y normalidad institucional. En el contexto anterior, el papel de la innovación quedó reducido a aspectos de gestión y desarrollo de procesos técnicos. Se ha planteado, por ejemplo, “acercar el Estado a la gente”; poner la información a disposición de las personas; disminuir la tramitación y la burocracia de la administración. Recién cuando la situación política comenzó a cambiar, primero por la evidencia de la desafección política expresada en la abstención y rechazo electoral en las elecciones parlamentarias de 1997 y luego por la crisis económica a partir de 1998, surgió el debate sobre la “asignatura pendiente”: la participación ciudadana. Con mayor o menos énfasis, tanto gobierno como oposición de derecha y de izquierda extraparlamentaria han levantado la necesidad de recuperar esa dimensión de la democracia. Pero ello ocurre más bien como apelación discursiva a una ciudadanía que “se aleja de la política” y de los asuntos públicos, que critica las instituciones (la justicia, los partidos políticos), sin tener un correlato claro en propuestas de política pública, ni llegar a ser materia real de preocupación de las elites políticas y económicas del país.

Lo anterior no indica que no existan esfuerzos colectivos de los ciudadanos organizados, como lo publicitan los ideólogos del individualismo neoliberal. En

realidad Chile está atravesado de punta a punta por un sinnúmero de formas asociativas de distinta naturaleza. Son muchos y diversos los campos en los que la ciudadanía busca actuar en colectivo, como lo muestra, por ejemplo el catastro de asociatividad elaborado por el PNUD, que contabiliza sobre ochenta mil asociaciones, sin contar las religiosas. (PNUD, 2000) El problema es que los números no dicen mucho acerca de la fortaleza real de la ciudadanía. En la actualidad, a diferencia del pasado, estar organizado (unido a otros) no significa necesariamente tener más poder e influencia en la sociedad. Es evidente la falta “tiraje desde abajo”, desde la experiencia social, hacia la construcción de nuevas ciudadanía, reconocidas por la comunidad política.

La existencia de múltiples acciones asociativas desarticuladas entre sí y limitadas a acciones microlocales no “empodera” realmente a la sociedad. La acción organizada permite sostener ciertos niveles de sociabilidad y subsidiar algunas falencias de la acción pública (brinda asistencia, cofinancia programas, ayuda a focalizar, organiza la demanda, etc.) pero no le permite alterar las principales variables que reproducen la pobreza, la exclusión social y cultural y la mercantilización de áreas crecientes de la vida social. Lo propio ocurre con los “proyectos sociales” focalizados, externalizados en su ejecución, concursables en su adjudicación y de corto plazo en su alcance, que permiten gestionar una creciente masa de recursos hacia los más diversos sectores, pero que no necesariamente impactan en la construcción de nuevas ciudadanía.

En el contexto planteado buscar la innovación en ciudadanía supone salir de los “modelos” y los enfoques sistémicos, para escudriñar las potencialidades de lo que ocurre en las “experiencias excepcionales”. Explorar los resquicios, las iniciativas aisladas pero potentes, que entregan señales e hipótesis de desarrollos posibles, en una estrategia de aprendizaje y no de juicio externos en función de paradigmas previos. Si reenfoamos la mirada hacia lo que efectivamente sucede y buscamos captar su dinámica, más allá de las limitaciones institucionales del modelo político y de las consecuencias sociales del modelo económico, veremos aparecer el despliegue de otras potencialidades. Que obviamente requieren de un marco distinto para convertirse en nacionales y de otras condiciones para sostenerse en el tiempo. Pero que indican un camino viable y que de hecho muchos están recorriendo, desde la sociedad civil o desde las reparticiones públicas en el nivel local.

### **¿Puede el Estado fortalecer a la sociedad civil?**

Tradicionalmente el Estado moldeó a la sociedad sin otorgarle autonomía: la continuidad institucional no participativa; la homogeneidad del estado unitario y centralista; la legalidad como fundamento de la legitimidad; la mediación eficiente de los partidos políticos entre el Estado y la sociedad. Hoy día, como antes, “las instituciones funcionan”, pero ello ya no es suficiente para que las cosas funcionen como antes. Si bien el sistema político se ha reconstituido, ya no tiene la misma capacidad de hacer la mediación entre Estado y sociedad civil. Por otra parte, el diseño de un Estado centralizado está desafiado por las nuevas funciones modernizadoras de ese mismo Estado, y, aunque hay un

esfuerzo por descentralizar, se hace a partir de un esquema verticalista y extremadamente jerarquizado. Finalmente, está el factor de la continuidad institucional, sobre el cual pende hoy día un gran signo de interrogación al estar sustentada sobre un trasfondo constitucional ilegítimo, pensado para otro proyecto de sociedad y no para una sociedad plenamente democrática.

A lo anterior se agrega, particularmente en los años 90, una concepción de la transición política y de la redemocratización, que se refugia en la tradición elitista de la democracia. Una tradición en la cual la tarea democrática básica, es definir un arreglo institucional en el cual quede regulada la competencia política entre las elites, pero en el cual no está considerada la participación social o popular como un factor de construcción democrática. Claramente el modelo de la transición chilena es casi químicamente puro un diseño institucional orientado a garantizar la posibilidad del pluralismo político después de una dictadura muy larga, además de ser negociado con una dictadura que obviamente no tenía intención de democratizar la gestión pública. La concepción de democracia presente en la cultura política dificulta la posibilidad que la participación de la sociedad rebase ciertos límites.

Nuestro punto de vista general indica que el proyecto de transición chilena se estructuró sobre la necesidad de restaurar las instituciones políticas, asunto que se realizó a través de una negociación cuyos resultados estuvieron por debajo de lo anticipado por el liderazgo de las fuerzas democráticas, que se proyecta hasta hoy. Al mismo tiempo se priorizó en la mantención del crecimiento económico sin alterar las bases fundamentales de las reformas introducidas por la dictadura. La diferencia vendría, entonces, de un tercer componente: la activación de las políticas públicas, particularmente en el área social. Así, la transición no contó con un proyecto social específico, éste era de hecho una categoría residual a la democracia del crecimiento con disminución de la pobreza.

### **Políticas sociales y fortalecimiento de la sociedad**

La política social es un prisma privilegiado para observar las relaciones Estado - sociedad, porque es el área más importante de la acción estatal directa y porque ha sido énfasis de los gobiernos de la Concertación. Distinguiremos entre la política social tradicional (en especial salud y educación); las agencias innovadoras y los diseños específicos de "política hacia la sociedad civil".

En el caso de la política social tradicional (salud, educación, vivienda), se da un aumento sostenido de recursos, incluso por sobre los avatares del crecimiento económico. Pero en términos gruesos continúa el sistema institucional instalado en los ochenta: el sistema de Isapres y AFP, la municipalización, subvención estatal a privados, débil regulación y capacidad orientadora, etc. La innovación en los 90 es programática, no institucional. En la política social tradicional hay financiamiento estable de parte del estado al sector privado a través del subsidio y la subvención, mecanismos se instalaron en los 80 para estimular precisamente la acción de los privados en materia social, que ha aumentado sus

montos dado el contexto de mayor financiamiento. En consecuencia, hay un cambio que programático, financiero y un refinamiento en la focalización, pero no hay un cambio institucional, propiamente tal. Se mantiene la matriz básica sancionada en los años 80 y recién ahora, 20 años después, en salud por ejemplo, se busca hacer una reforma integral.

En cuanto a financiamiento la anterior es el área más relevante para la población y también influye sobre variadas entidades de la sociedad civil. En términos de externalización de funciones el Estado no establece ninguna diferenciación entre actores del sector no lucrativo y empresas de mercado. No hay un modelo de participación o incidencia detrás, ni un cambio de fondo en la relación que mantienen, por ejemplo, los estudiantes y la comunidad con las escuelas. En salud la participación es acotada al trabajo voluntario, el cofinanciamiento y las campañas de prevención. En vivienda, a la asistencia técnica de los conjuntos construidos por los privados. Por lo tanto, siendo áreas claves de política pública tienen muchas limitaciones como factor de fortalecimiento de sociedad civil y la ciudadanía. La única que manifiesta un cambio más profundo es la política de infancia: Convención internacional, reforma legal e institucional, cambio de paradigma de atención, inicio de descentralización (planes y oficinas), cambios en el modo de externalizar.

En los 90, sin embargo, se agregan criterios de focalización que favorecen a determinados grupos en situación de vulnerabilidad y criterios territoriales. Ello se expresa sobre todo a través de los llamados programas sociales “innovadores”, dirigidos a atender a grupos específicos. Han permitido una ampliación de la agenda pública, haciendo entrar a las mujeres, la discapacidad o los indígenas, pero es una ampliación no consolidada institucionalmente. De todas estas instituciones el caso más avanzado sería el de la mujer a través del SERNAM (convención internacional, Planes de Igualdad de Oportunidades, incidencia en agendas sectoriales) pero a costa de la funcionalización del movimiento de mujeres y sin resolver su relación con las mujeres organizadas.

Ha habido muchos problemas en la instalación institucional de las agencias innovadoras, de hecho varias de ellas, a poco andar, han caído en profundas crisis de liderazgo y legitimidad. Pero más importante que eso, son programas con mucho menor presupuesto e impacto sobre la relación con la sociedad civil que el área tradicional de la política social. Es mucho más importante la escuela, que está menos transformada en su diseño, que un programa cualquiera del FOSIS. En todas las poblaciones, lugares y comunidades pobres hay programas del FOSIS, pero son de bajo impacto y sin continuidad. La modalidad de ejecución es el concurso de proyectos, por definición discontinuo y fragmentado. El mecanismo hace que su impacto en la comunidad organizada disminuya. Tampoco hay en este caso una política explícita de promoción de la sociedad civil, aunque sí de la participación de los usuarios en la implementación de los programas. Si bien las organizaciones sociales están mucho más vinculadas a los programas públicos de “innovación”, éstos tienen en su funcionamiento, objetivos y metas mucho menor impacto y capacidad de decisión.

Sobre la política gubernamental específica hacia la sociedad civil, se puede

señalar que desde el comienzo de la transición hay iniciativas del gobierno, pero no vinculadas a las líneas matrices de política social. En la primera etapa se trató de incorporar a las ONGs dentro de los actores disponibles para externalizar servicios, agregándolas a las empresas y compitiendo con ellas. Las ONGs esperaban otra cosa, pero esa fue la línea principal de relación. A partir del año 94, la prioridad estuvo puesta en el tema de la superación de la pobreza. Surge esta idea de que los privados pueden incorporarse a la acción contra la pobreza, aunque nuevamente como una iniciativa que no tuvo continuidad. En el actual gobierno, aparece por primera vez la idea de que es necesario una política explícita de fortalecimiento de la sociedad civil como parte de la labor del sector público. Esa política también apunta sólo a una parte de la sociedad civil, básicamente las organizaciones territoriales, ONGs y fundaciones y corporaciones. Se aborda como una tarea de modernización del Estado, ya no tanto a un campo temático específico como la pobreza. Hay detrás la percepción que el Estado debe funcionar de manera diferente.

En síntesis podemos observar que el entorno institucional, legal y político de la participación de la sociedad civil en asuntos públicos no es favorable, con la excepción de las oportunidades que abren los programas de intervención de las agencias innovadoras. Estos se expresan principalmente a través de fondos concursables de bajo impacto y con enfoques fragmentarios y discontinuos. En la ejecución deben competir con empresas y consultoras, sin obtener ventajas de su función específica. En la asignación deben contender con el clientelismo y la acción de los intereses y partidos políticos sobre los fondos gubernamentales.

### **Dinámicas locales innovadoras y desafíos para las políticas públicas**

La normativa municipal aprobada en 1992 y modificada en varias ocasiones, resulta muy limitante para el desarrollo de la participación ciudadana y la sociedad civil, se verifican en el nivel local interesantes innovaciones, impulsadas tanto por el sector público como por la propia sociedad civil en busca de interlocución. Son dinámicas poco visibles, que presionan “desde abajo” por transformaciones en los diseños de políticas públicas.

#### 1. Aprendiendo de las innovaciones locales

A pesar de lo poco propicio de los entornos institucionales y políticos, se detecta un amplio y diverso proceso de innovaciones locales que se autodefinen como “ciudadanas”. Tomando los datos del Programa Ciudadanía y Gestión Local, tenemos el siguiente panorama:

#### **Experiencias postuladas al Premio a la Innovación en Ciudadanía por Tipo de Institución (2000 - 2004)**

<b>Organismo responsable</b>	<b>Experiencias presentadas</b>	
	<b>Porcentaje</b>	
<b>Estado</b>	<b>827</b>	<b>52.5%</b>
Instituciones municipales	617	39.2%
Gobierno central	210	13.3%

<b>Sociedad Civil</b>	<b>749</b>	<b>47.5%</b>
Corporaciones y Fundaciones	299	18.9%
Organizaciones sociales	378	23.9%
<b>Otras</b>	<b>72</b>	<b>4.7%</b>
<b>Total</b>	<b>1576</b>	<b>100%</b>

Dentro del Estado destacan las experiencias provenientes del sector municipal. Mucho menor es la participación de los servicios públicos de nivel supralocal, posiblemente porque muchos de ellos desarrollan sus programas a través de los propios municipios o licitan sus recursos a organizaciones de la sociedad civil. Dentro de la sociedad civil las iniciativas se reparten equilibradamente entre organizaciones sociales (25%) y de organismos no gubernamentales (21%). Todas ellas conllevan algún grado de vinculación con el sector público, ya que lo que se busca destacar son precisamente aquellas iniciativas de concertación o cooperación entre la sociedad civil y el estado.

En cuanto al potencial de cambio en la gestión local con un enfoque “ciudadano”, sin embargo, el panorama difiere enormemente entre los distintos actores. Mientras sólo un 27% de las iniciativas estatales obtiene puntajes altos (al menos seis de los siete indicadores utilizados), siendo sustancialmente más bajos en el caso municipal, las de la sociedad civil lo logran en un 40.5% de los casos.

Al menos dos hipótesis surgen para intentar explicar el bajo potencial innovador de las instituciones municipales. De una parte las limitaciones del marco normativo y reglamentario así como las restricciones presupuestarias de la mayoría de los municipios. Estas limitaciones operan directamente, pero también en forma indirecta, disminuyendo la capacidad de los recursos humanos, el impacto de los procesos de modernización organizacional, entre otros. La otra línea a indagar es el aspecto “conceptual”, los enfoques dominantes que rigen hoy la actividad municipal. Se percibe el predominio de un enfoque “gerencial” de éste, vale decir se comprende a la institución como una “empresa” cuyo desafío principal es ser bien administrada. Pero no se enfatiza igualmente en la dimensión “ciudadana”, es decir la función representativa y de expresión de la comunidad local. Esto es reforzado por la cultura funcionaria, que tampoco es proclive a la gestión pública participativa.

Las innovaciones que provienen del sector público, son normalmente procesos relativamente recientes, que surgen desde agencias específicas y no de las líneas centrales de la política, por lo que su camino de institucionalización es aún incierto. En el caso de los programas más institucionalizados percibimos más bien una concepción de “participación” que de ciudadanía, como es particularmente el caso de las experiencias de salud y gran parte de las iniciativas municipales. Está más extendida la idea de innovación asociada a los cambios en los estilos de gestión, que a la introducción de prácticas radicalmente nuevas orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía social.

Más allá del “primer impacto” de las innovaciones se observa la falta de mecanismos de aprendizaje y acumulación de conocimiento en el sector público. Son experiencias aún precarias, que dependen del apoyo político del alcalde, la disponibilidad de recursos financieros, el apoyo del nivel central, etc. Las dificultades para producir cambio institucional a partir de la innovación exitosa son un rasgo altamente negativo en las políticas públicas. No parece haber instrumentos que les permitan una evaluación del impacto real de las acciones y en función de ella organizar la replicabilidad, transferencia o modificación de lo realizado. Todavía parece ser más determinante la estructura sectorial de las decisiones programáticas y el control político de los recursos institucionales.

Los grandes pendientes en estas innovaciones son, sin embargo, el control ciudadano y la deliberación. La incorporación de un enfoque de “ciudadanía deliberante” en la gestión pública debe distinguirse claramente del acceso a la información, la participación en la ejecución de programas y las consultas a la gente. Pareciera ser que la facultad de deliberar con consecuencias vinculantes para la política pública está restringida a autoridades, técnicos y “poderes fácticos”, pero tiende a dejar fuera a las expresiones propias de la ciudadanía. Así en Chile no hay Consejos Locales en torno a las áreas de acción comunal (como los que existen en Brasil, Bolivia o Colombia); los CESCOS sólo tienen facultades consultivas y no funcionan casi en ningún lugar; recién comienzan las primeras experiencias de presupuesto participativo; entre otras falencias.

Las experiencias innovadoras están transformando las figuras típicas de la organización social e institucional, de acuerdo al escenario de transformaciones en el que los actores están moviéndose. Lo que surge no responde a modelos puros, sino una suerte de mestizaje en varios planos: entre los niveles de la acción, entre los tipos de instituciones, en los mecanismos de representación, en las identidades de cada uno. Encontramos organizaciones sociales que cumplen roles de coordinación de la inversión pública y otras que son producto directo de la acción estatal, sin ser la clientela política del municipio. Encontramos dirigentes de base expertos en “marco lógico”, departamentos municipales que parecen ONG, caciques indígenas que orientan la política estatal de salud. Es el espacio de “lo público no estatal” (Cunill), lo social/empresarial, lo estatal/ciudadano y otras mezclas más. En cuanto a enfoques, caen las barreras entre lo económico, lo social y lo cultural. En las iniciativas innovadoras destacadas hay algo más que “intersectorialidad”, apuntándose a enfoques integrales, aunque poco sistematizados, estudiados y evaluados.

## 2. Continuidad política y *scaling up*

La innovación supone una cierta continuidad de la acción durante un tiempo. No encontramos innovaciones que sean producto de un proyecto aislado y de corto plazo. Es un problema para los programas así llamados innovadores: trabajan con plazos muy breves y metas muy acotadas y específicas. A pesar de la continuidad política de la Concertación por 14 años, a nivel de las políticas no se verifica lo mismo. Un ejemplo de ello es la política del FOSIS. Luego de la experimentación de los años iniciales, provenientes de lo elaborado por el

mundo no gubernamental en los ochenta, el FOSIS fue artífice de la implantación de formas novedosas de aplicación del enfoque territorial. Las Mesas de Concertación Local, el sistema de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), el papel de los Concejos Municipales en la asignación de proyectos, fueron desarrollos significativos durante los últimos años de los noventa. Ello se discontinuó al orientar al FOSIS a programas de empleo a comienzos del actual gobierno y luego funcionalizarlo a la estrategia familiar del Programa Puente.

El problema no es sólo de la continuidad política en sí misma, sino también el origen de los cambios y el poder relativo de las agencias que pueden construir gobernabilidad “desde abajo”. Las decisiones de interrumpir un programa o bien provienen de una decisión de política general, originada en La Moneda, o bien surgió a partir del control de los recursos y creciente orientación programática del Ministerio de Hacienda. En temas de descentralización ocurre otro tanto, pues allí está involucrada la cesión de poder a instancias “inferiores”, lo que es resistido por las burocracias públicas. En general las iniciativas innovadoras involucran una acción reflexiva sobre sí mismas. A veces de pequeñas comunidades que a través de un proceso participativo se han planteado “hacia donde quieren ir”, en una lógica de acción que recupera una noción de “proyecto” en el sentido amplio. Los resultados son interesantes en términos de orientar la inversión de agencias sectoriales, movilizar a la comunidad y sus propios recursos, generar planificaciones plurianuales, etc. La proyección y *scaling up* de esas experiencias depende directamente avances sostenidos en el proceso de descentralización, el apoyo que reciban desde los niveles superiores de la acción pública y la mantención de su autonomía de decisiones. Un contraejemplo de continuidad es Bogotá, donde a través de cuatro administraciones de diferentes tendencias, se ha perfeccionado un sistema de planeación participativa como parte de un diseño de gobernabilidad democrática. (Velásquez, 2003)

Un ejemplo claro de los problemas de *scaling up* de las innovaciones locales desde una perspectiva de gobernabilidad democrática lo constituyen los presupuestos municipales participativos. A pesar de su enorme éxito en Brasil y otros países, sólo en el año 2003 surgen las primeras experiencias en Chile (Negrete e Illapel). No sólo se trata de la cultura política poco proclive a la participación popular. Una de las resistencias alcaldicias para implementar ese sistema es el magro presupuesto de inversiones con que cuentan la gran mayoría de los municipios chilenos. Un esquema viable de presupuesto participativo pasaría por incluir la participación en las partidas de inversión sectorial cuya decisión radica en los Consejos Regionales. Hacerlo no involucra un cambio legal, sólo una decisión política clara, como la que se ha tenido para priorizar otros temas, como pobreza, por ejemplo.

Muchas de estas experiencias se consideran a sí mismas como “redes” o como parte de redes y propician la construcción social basada en ellas. Una noción común, aunque metafórica, donde predominan las relaciones directas entre los actores que las forman. Actores *descentrados* y libres, sin determinismo alguno

(Mouffe). Pero que no permanecen inertes y desvinculados, sino que van “tejiendo un vínculo” en función de sus necesidades, aspiraciones e intereses variables. Esta actividad no los convierte en los antagonistas del Estado, pero no pueden sujetarse a la racionalidad burocrática abstracta y a los intereses estratégicos que porta, deben expresarse institucionalmente de un modo abierto y mixto. Pero esas redes público-privadas enfrentan muchos problemas para generar recursos, atribuciones y legitimidad, dado los marcos institucionales y legales que regulan su acción. Pero un desarrollo en esa dirección permitiría reconstituir la política “mas allá del Estado” en dinámicas de coparticipación y corresponsabilidad (Mires).

### **Ampliación democrática y agenda sociopolítica**

Chile experimentó una transición democrática tardía e incompleta, que ha tenido como resultado la pervivencia de rasgos dictatoriales (la Constitución Política y varias de sus instituciones) y una democracia de baja intensidad. Al mismo tiempo se logró un crecimiento económico sostenido dentro de un modelo de apertura y desregulación neoliberal agudo. Una dinamización de las políticas públicas, especialmente en el área social, orientadas a los sectores de menores ingresos, operó como factor de moderación. En definitiva un modelo de gobernabilidad relativamente exitoso, sustentado en la continuidad del crecimiento y la profundización de sus efectos en la sociabilidad, junto a una esfera pública vaciada de actores conflictivos y administrada con relativa eficacia por una elite transversal que no está dispuesta a transformar los mecanismos institucionales que le brindan continuidad.

Durante este período efectivamente se han creado nuevos vínculos entre estado y sociedad civil, interrumpidos por la larga dictadura. Pero la activación del área social, en la medida que se ha subordinado al modelo de gobernabilidad, no ha permitido la ampliación de la esfera pública y la construcción de las instituciones públicas democráticas, deliberativas e inclusivas que actualmente se requieren. Se detecta fragmentación de la política social; reducción de su alcance democratizador, limitado por dos fenómenos: a) la extrema focalización; b) la continuidad institucional de los mecanismos instalados durante la dictadura ha limitado fuertemente el potencial de rearticulación de la acción estatal en las áreas tradicionales de la política social. El modelo de gestión empleado, si bien contempla la participación de los grupos pobres en la implementación de programas y acciones -sobre todo en el cofinanciamiento de las mismas- no ha incorporado ese protagonismo en las áreas de decisión y deliberación sobre los fines de esas acciones y programas.

No se ha incorporado el objetivo de fortalecimiento de la sociedad civil, ni se han traspasado atribuciones y recursos hacia agencias mixtas o con participación social. Tampoco se han intentado articulaciones efectivas de dicha política con los núcleos de la política social de la administración (salud y educación), ni con la estrategia de descentralización. En ninguno de estos tres ámbitos la participación ciudadana es un criterio de priorización política o influye en la asignación de los recursos públicos.

Sin embargo, es posible plantear diversas líneas de acción para avanzar hacia la “socialización” de la política pública y pasar de la participación instrumental al ensanchamiento de la ciudadanía, en la perspectiva de la “ciudadanía integral” (PNUD, 2004). En otras palabras, **emancipar a la política social de su sujeción al modelo de gobernabilidad**. En primer término la propia sociedad civil sea reconocida como una esfera de acción necesaria para el futuro. Esta florece allí donde los sujetos sociales encuentran un espacio de “comunicación deliberativa” acerca de como quieren vivir y no, como en nuestro país, donde el rumbo de la sociedad se considera cada vez más un campo de especialistas, cuya misión se limita a interpretar los “signos de los tiempos” que provienen de la dinámica globalizadora y buscar la adaptación a dichos procesos.

Aún cuando no se estructura un movimiento de cambio radical, la propia evolución de la sociedad hacia una mayor diversidad y autonomía relativa, indica la necesidad de nuevas formas de inclusión y participación. **Los logros materiales de los años noventa** -duplicación del PIB, extensión de la infraestructura social y la cobertura de sus servicios- **indican que existen las bases materiales para un proceso de ampliación de ciudadanía**, a diferencia de lo que puede ocurrir en contextos de crisis. Al mismo tiempo las demandas sociales -aunque no se expresan de manera organizada y masiva- indican hace ya tiempo un énfasis en seguridad y protección social; reducción de la pobreza e inclusión a través del empleo. El temor a la “explosión de las demandas sociales” que orientó las decisiones de los responsables de la transición política tiene hoy menos asidero que nunca. Al contrario, existen en la sociedad chilena factores de desarrollo que permiten ser optimistas respecto de las posibilidades de una democracia más participativa e inclusiva. El factor de freno es más bien la voluntad de control por parte de la elite y su negativa frente a cualquier alternativa de redistribución del poder a partir de la visibilización y protagonismo de un abanico más amplio de actores, en especial de quienes hoy están excluidos.

Los cambios, por su parte, se insinúan hoy más a nivel de experimentos sociales y experiencias institucionales más bien periféricos, que carecen de canales institucionales para acrecentar su impacto y replicarse en contextos diferentes. La profundización del proceso democrático exige **un marco institucional que permita traducir la diversidad organizacional en una efectiva y coherente pluralidad** y facilite el ajuste recíproco de preferencias y expectativas. Este no se reduce a una estrategia de reingeniería institucional o un cambio legislativo.

En el plano social el desafío es de **acrecentar la capacidad de concertación entre actores diferentes y el establecimiento de puentes que aminoren la fragmentación social** y faciliten las acciones colectivas de bien público en contextos de diversidad social. El núcleo de varios de los experimentos de diseño institucional participativo que se vienen creando en América Latina, está constituido por procesos a través de los cuales la ciudadanía se enfrenta a los recursos limitados, a opciones diversas, a dilemas complejos y a los conflictos necesariamente presentes en este tipo de ejercicio (Sudarsky, 2003). La

articulación de esfuerzos, la creación de reglas, la negociación entre prioridades diversas, la deliberación para la resolución de conflictos y para la solución de problemas colectivos están presentes en estos ejercicios. Los ejemplos de Bogotá y de los presupuestos participativos en diversas ciudades brasileñas y de la región, entre otros, así lo indican. No puede, por lo tanto, confundirse esta propuesta con el populismo tradicional que sólo busca agregar la mayor cantidad de demandas con la finalidad de enfrentar al poder desde una política de oposición. Al contrario, estos procesos requieren capacitación del ciudadano, así como también del funcionario, en función de una ampliación de la conciencia de lo público.

Este tipo de propuestas rebasan lo que se entiende en el Chile de hoy como la agenda política, principalmente porque coloca como sujetos de la acción a los grupos sociales y obliga a introducir una dimensión participativa a una democracia que ha sido construida con un criterio unilateralmente delegativo y restringido a la selección de elites. Sin embargo, nos parece que esa dimensión de la participación es una respuesta a requerimientos del proceso democrático, de la acción política y, por cierto, de la propia sociedad chilena. Por otra parte no se trata de orientaciones excluyentes con acciones que ya se están implementando, como por ejemplo las tendientes a aumentar la transparencia, la información pública y la capacidad de respuesta de la gestión pública.

Evidentemente no se está planteando aquí una política sin partidos, pues ello ya lo conocemos como dictadura, sino **una política en la que los partidos se coexistan como agentes de agregación y procesamiento de demandas sociales, con un conjunto más amplio de instituciones y organizaciones sociales**. Hasta el momento se han adaptado al peso creciente de los medios de comunicación masiva, adoptando las estrategias del marketing político, incluso con la radicalidad que impone la televisión y la publicidad audiovisual. Pero no han hecho lo mismo en su relación con la sociedad civil organizada, ni en el fomento de una nueva cultura política, propia de escenarios más heterogéneos, plurales y variables. En este sentido la participación entendida con este alcance es una forma de democratizar la democracia

Las políticas participativas adecuadamente conceptualizadas e implementadas, pueden constituir un nuevo patrón de relación entre sociedad civil y estado, patrón propio de una gobernabilidad democrática que no queda satisfecha con el funcionamiento regular de las instituciones representativas, como el parlamento y los partidos políticos. No se plantea aquí una contradicción absoluta entre la dimensión representativa de la democracia y su dimensión participativa. Tampoco se defiende una concepción de la participación de la sociedad civil como el eje de la democratización del estado y las políticas públicas. Ello supondría que la sociedad civil es homogénea internamente, dotada sólo de virtudes y al mismo tiempo todopoderosa, por cuanto su mera presencia acrecentada eliminaría las barreras a la democracia que el estado mantiene.

Nuestro planteamiento apunta a establecer que **existen campos de confluencia posible entre políticas públicas y sociedad civil en una**

**perspectiva democratizadora.** En primer lugar ello nace de una constatación negativa: ambos sufren las consecuencias y deben hacerse cargo de problemas surgidos fuera de su ámbito de acción, producto una economía crecientemente desregulada e internacionalizada (crisis de empleo, migraciones, nuevas patologías sociales, desprotección de segmentos de la población, exclusiones de diversos tipos). Por ello, tanto la política democrática como la sociedad civil, para tener alguna significación real, deben encarar esos fenómenos promoviendo soluciones que se desmarcan del ideario neoliberal predominante (que muchas veces está en el origen de los problemas). Mirado positivamente, la construcción de nuevas formas de gobernabilidad democrática o *gobernanza*, acordes a la crisis actual de la representación política, demanda explorar en modalidades de ampliación de la esfera pública que den espacios diferentes a la sociedad civil. Lo público aparece así como más ancho y diverso que lo estatal, constituyéndose en un aspecto central de la democratización política.

El balance entre Estado y sociedad civil no es de “suma cero”, donde uno de ellos debe debilitarse para el crecimiento del otro. Es importante despejar la idea, hoy bastante en boga, de que fortalecer la sociedad civil supone achicar el Estado, como si la sociedad civil fuese la pieza de reemplazo ante el Estado desmantelado. Antes bien, una estrategia democratizadora supone el fortalecimiento tanto de ambos, donde aquello que el Estado debe garantizar y producir es condición de desarrollo de la sociedad civil. (Eisenstadt, 2003) Pero donde también la sociedad “abandonada” por el Estado que se retira puede ser fuente de soporte para sus miembros y potencialmente para nuevas propuestas políticas. En la medida que se fortalece la “redificación social”, tanto local como global, se hace menos dramática la ausencia de la institucionalidad estatal como la hemos conocido. Por cierto se sigue requiriendo la garantía de derechos y responsabilidades y su sanción jurídica (incluso bajo la coacción física). Pero lo que se ubica más allá del espacio estatal no es la anomia, sino que también puede ser un nuevo tipo de dinámica “global” que reclama y fundamenta el “nuevo contrato” entre individuos y sociedad. (Mires, 1999)

**Es necesaria una señal política clara respecto a la necesidad de una democracia participativa o ciudadana. Expresada a través de canales institucionales de la gestión pública:** autoridad social con peso propio y autonomía de vuelo; criterios de asignación de recursos públicos (tal como se hizo con la prioridad en pobreza) y fortalecimiento de la política de descentralización. Instrumentos de planificación territorial y participativa han demostrado eficacia en otros contextos (Brasil, Colombia) vinculados a ejecución y control ciudadano. También puede y debe innovarse en el sistema de los fondos concursables, hacia formas más estables que permitan planificar y orientar a mediano plazo la “inversión en participación” Pero **la iniciativa no puede limitarse al ejecutivo, sino que debe volver a los partidos, a la política.** Ninguna de estas opciones son meramente técnicas, sino que forman parte de proyectos de democratización más profundos. Adicionalmente, en Chile este compromiso político se requiere porque en el horizonte está el cambio constitucional y no la mera evaluación técnica de la eficiencia de una u otra medida de la política social.

## Bibliografía

- Adimark / Participa, (2003). *Índice de Participación Ciudadana*. Santiago.
- Arrau, A.y Avendaño, O. (2001) *Notas Acerca del Desarrollo de la Ciudadanía en Chile*. Documento N° 1, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago de Chile
- Avritzer, L. (2002) *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press
- Berdegúe, J. (2000) *Cooperando para competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas*. Red Internacional de Metodologías de Investigación, mimeo.
- Dagnino, E., (2003). *On Confluences and Contradictions: the troubled encounters of Participatory and Neo-Liberal Political Projects*. Presentado a la Conferencia LASA en Dallas.
- De la Maza, G. (1999) *Los Movimientos Sociales en la Democratización de Chile*. En: Drake, P. y Jaksic, I. (compiladores).: *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. LOM, Santiago de Chile, 1999, pp. 377 - 406.
- \_\_\_\_\_, (2001) *Sociedad Civil y Capital Social en América Latina, ¿Hacia dónde va la investigación?* Programa Ciudadanía y Gestión Local, Documento de Trabajo N°. 5, CAPP, Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_, (2003) *Innovaciones Ciudadanas y Políticas Públicas Locales en Chile*. En: *Reforma y Democracia N° 27*, CLAD, Caracas
- Eisenstadt, S. N., 2003. *Sociedad Civil, Estado y Cultura Ciudadana*. En: Ana Rico Alonso, editora: Bogotá. *Sistema Político y Cultura Democrática*. Seminario Internacional. Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana, Bogotá.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas, (2000): *Desarrollo con Ciudadanía y Democracia Participativa: un nuevo trato entre el estado y la sociedad civil*. Mimeo, Santiago.
- Mires, F., 1999. *La Sociedad de Redes (o las redes de la sociedad)*. En: Chasqui N° 67. Septiembre, Quito.
- Olvera, A., (2003) *Sociedad Civil y Tercer Sector*. Intervención ante la Conferencia Latinoamericana de la ISTR. San José. Sector
- Oxhorn, P. (2001) *Desigualdad Social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina*. En: *Economía, Sociedad y Territorio*, vol III, N° 9 PNUD, 1998: *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización*.
- \_\_\_\_\_ (2000) *Mas Sociedad para Gobernar el Futuro*. PNUD, Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2004) *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires.
- Sudarsky, J..(2003). *La construcción del ciudadano y la sociedad civil: Participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá 2001-2003 desde la perspectiva de acumulación de capital social*. En: Ana Rico Alonso, editora: op.cit.
- Velásquez, F., (2003) *¿Qué ha pasado con la Participación Social en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.