
LA "NUEVA IZQUIERDA" EN
AMÉRICA LATINA:

DERECHOS HUMANOS,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
Y SOCIEDAD CIVIL



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars
Latin American Program



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI
TELLA



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

LA “NUEVA IZQUIERDA” EN
AMÉRICA LATINA:
DERECHOS HUMANOS,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
Y SOCIEDAD CIVIL

Compilado por

Cynthia J. Arnson
Ariel C. Armony
Catalina Smulovitz
Gastón Chillier
Enrique Peruzzotti
con Giselle Cohen

Enero 2009



Disponible en el Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

© 2009 Latin American Program

ISBN 1-933549-49-1

Cover photo: AFP/Getty Images©

ÍNDICE

Agradecimientos	5
Introducción	
<i>Ariel C. Armony y Cynthia J. Arnson</i>	7
“Accountability” por las violaciones del pasado	
Legado de las violaciones de derechos humanos: políticas de verdad, justicia, reparación y memoria en Chile, 1990-2007 <i>Elizabeth Lira</i>	29
La rendición de cuentas por las violaciones del pasado en Uruguay <i>Juan Faroppa Fontana</i>	46
El largo recorrido por Verdad y Justicia en Argentina <i>Horacio Verbitsky</i>	53
Los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos	
Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente <i>Gustavo Maurino</i>	66
Uruguay y los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos <i>Felipe Michelini</i>	79

La izquierda chilena y los desafíos en la promoción de los derechos humanos
Marcela Ríos Tobar **90**

Derechos humanos y la "nueva izquierda" en Brasil
Oscar Vilhena Vieira **96**

Participación política y relaciones Estado-sociedad civil

Bolivia
Sociedad civil y Estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario
René Antonio Mayorga **106**

Representación, participación y democratización en las relaciones Estado- sociedad civil en Bolivia
Luis Tapia **115**

Venezuela
La esencia social de la revolución bolivariana en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades
Ana María Sanjuán **129**

Nuevas formas de participación
Participación ciudadana en Argentina: entre la retórica política y la impotencia social
Carlos March **163**

La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina
Leonardo Avritzer **177**

El Frente Amplio y la participación ciudadana (Uruguay 2005-2007)
Juan Pablo Luna **193**

Sociedad civil y políticas sociales

Sociedad civil y políticas sociales en Chile
Gonzalo Delamaza **211**

Sociedad civil y políticas sociales: El caso argentino en los años recientes
Guillermo Alonso **237**

La participación irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula
Cláudio Gonçalves Couto **247**

La relación entre Estado y sociedad civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿de la emergencia a un nuevo régimen de bienestar?
Gustavo De Armas **271**

Biografías de los autores **293**

SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE

GONZALO DELAMAZA

La ponencia analiza la evolución de las políticas sociales del Estado chileno a partir de la restauración democrática en 1990 así como también los resultados obtenidos en cuanto al fortalecimiento de la iniciativa ciudadana, la participación de la sociedad civil y la generación de procesos continuos de desarrollo en las comunidades pobres y excluidas. El trabajo expone, en primer término, el contexto socioeconómico de los años noventa y las principales iniciativas de política pública en materia social, destacando sus definiciones en torno a temas de participación y fortalecimiento de actores sociales.

Luego se analizan los principales cambios introducidos en el período posterior al 2000, con la asunción de los gobiernos con predominio de la izquierda de la coalición, tendientes a profundizar la estrategia adoptada anteriormente para la redemocratización. Se analiza finalmente los términos del debate político surgido en torno a la participación ciudadana a partir de la asunción del gobierno de Michelle Bachelet en marzo de 2006. Se identifican actores relevantes de la política tras esas iniciativas; el impacto de los cambios normativos y legales; el modo en que conceptualizaron la participación ciudadana y se identifican algunas tendencias y nudos críticos para la profundización democrática.

La hipótesis es que si bien desde el año 2000 se ha desarrollado una estrategia estatal explícita de promoción de la participación ciudadana, ésta no ha capitalizado el aprendizaje realizado por las innovaciones de las políticas sociales en la década anterior y corre paralela a ellas sin lograr mayores efectos. En las políticas tradicionales se han planteado reformas institucionales relevantes con distinta orientación y trayectoria. Las políticas de superación de la pobreza en cierto modo se han reducido a los llamados “indigentes”, reintroduciendo, sin embargo, nociones de derechos ciudadanos. Pero estos permanecen en el ámbito de la “ciu-

dadanía pasiva” y no se ligan a los esfuerzos por promover la participación en políticas públicas (bajo una noción de “ciudadanía activa”). Esos últimos, por su parte, no superan las limitaciones principales que nacen de su subordinación al diseño original de gobernabilidad de la transición política chilena y se enfrentan a la concepción de “democracia elitista” que predomina en la política institucional chilena. Una nueva generación de reformas democráticas supone ampliar la comprensión de la democracia y vincular ciudadanía y participación, canalizando políticamente los propios avances de la sociedad chilena y superando el modelo de gobernabilidad prevaleciente desde el inicio de la transición a fines de los ochenta.

CIUDADANÍA Y GESTIÓN PÚBLICA EN LA TRANSICIÓN CHILENA

Una comprensión del contexto chileno para entender las vinculaciones entre el Estado y la ciudadanía a partir de 1990 involucra considerar tres procesos principales: la transición democrática y sus consecuencias políticas; el proceso de descentralización y reforma del Estado, especialmente en los niveles locales; y la evolución de la sociedad civil.

En 1990 se obtiene la recuperación de las instituciones democráticas en el país, en el marco de una salida negociada entre las fuerzas armadas en el gobierno desde 1973 y los nuevos responsables de la administración del Estado, elegidos democráticamente un año después de haber derrotado a Pinochet en un plebiscito ratificatorio en 1988.¹ Esta negociación incluyó la continuidad de Pinochet al mando del ejército hasta 1998 y de la Constitución Política de la dictadura, a la que se le hicieron reformas menores en 1989.

En el plano político, la Concertación de Partidos por la Democracia (centroizquierda), ha permanecido en el gobierno sin interrupción desde 1990, y su gestión se ha caracterizado por una continuidad de las principales políticas en el campo económico, orientadas a garantizar el equilibrio macroeconómico, el control de la inflación como meta prioritaria y la apertura externa de la economía sobre la base de la movilización del gran capital privado. A la par, en el área social, desde 1990 el Estado ha adoptado una política social activa, que se ha expresado principalmente en una fuerte inversión en infraestructura social básica (educación, salud, vivienda) y de variados programas innovadores para atender a problemáticas sociales específicas. Ello ha sido acompañado por un lento pero conti-

nuo movimiento tendiente a introducir reformas modernizadoras de tipo gerencial en la gestión pública que comprometen a todo el aparato del Estado, pero sustantivamente a las áreas de justicia, educación y salud.

a) *Crecimiento económico y consecuencias sociales*

Chile muestra más de 20 años de crecimiento económico casi ininterrumpido, a tasas superiores a las históricas anteriores al golpe militar y sin las fuertes recesiones del período dictatorial. Entre 1987 y 1997 se produjo una rápida expansión (6 a 7% anual), para luego sufrir una importante detención y retomar tasas del 4% anual hasta el año 2004, donde vuelve a dinamizarse. A pesar del aumento de ingresos que ello ha implicado, los resultados han sido muy desiguales en sus consecuencias sociales.² No se ha obtenido mayor equidad, ni en la distribución de los ingresos ni en la distribución de las oportunidades.

En efecto, los resultados de la economía –duplicación del PBI en diez años–, junto con la reactivación de las políticas públicas –aumento del gasto social en un 160% en catorce años–, el aumento de las jornadas de trabajo y el sobre-endeudamiento de las familias, han producido un aumento de los ingresos y una disminución paulatina de la pobreza, de acuerdo a las mediciones de ingreso y necesidades básicas. Estas cifras destacan a Chile dentro del panorama regional latinoamericano, en el cual no se registra una disminución de los niveles de pobreza.³ Con la distribución del ingreso y las oportunidades, sin embargo, se ha consolidado una tendencia que sitúa al país en rangos altos de inequidad en la distribución del ingreso en el continente, sólo superados por Brasil, Honduras y Colombia. CEPAL (2004: 12) Por ello en el caso chileno es importante diferenciar con claridad la evolución de la pobreza con respecto a la de la desigualdad, campo en el cual no hay avances sino estancamiento. Ambas tendencias se han consolidado entre 1987 y la actualidad.

En el plano político, la paradoja del Estado chileno es que a pesar de tener estabilidad política y buenos indicadores de gestión pública, no ha logrado completar la transición democrática plena en los casi veinte años transcurridos desde el plebiscito de 1988. En el campo social, a pesar de dedicar una enorme proporción de recursos al área social, no ha logrado corregir las desigualdades estructurales de la sociedad. Una razón importante es, probablemente, el hecho de que el Estado chileno es uno de los

más pequeños del mundo, aún entre aquellos países donde predomina la llamada “economía de mercado libre”.⁴

b) Las políticas públicas

El cambio institucional de comienzos de los noventa no vino acompañado de un replanteo del modelo de desarrollo, pero sí de una reactivación de las políticas públicas. Durante la dictadura predominó la ideología “anti-estatista” y se debilitaron las funciones no represivas del Estado.

Durante la transición, como orientación general, el Estado ha buscado asegurar la continuidad de la estrategia de inserción económica internacional con el consiguiente predominio de los intereses del gran capital en esa esfera. Hacia “arriba” el Estado se articula con los actores económicos internacionalizados y ello organiza la política exterior, así como la gestión de las finanzas y las políticas de desarrollo (minería, transporte, telecomunicaciones, agricultura, energía, etc.). Esta estrategia se ha visto ratificada y consolidada a futuro con la suscripción de gran cantidad de tratados comerciales y acuerdos internacionales. Sin embargo, hacia “abajo”, el vínculo es principalmente con los grupos sociales desfavorecidos, a través de la política social focalizada.

La reactivación de las políticas sociales ha involucrado más a los diseños programáticos que al marco legal y al diseño institucional que las organiza, donde persisten importantes rasgos de continuidad de las reformas impulsadas durante los ‘80 por los “anti-estadistas”. En cuanto a los mecanismos tributarios, ellos se establecieron en los ochenta y permanecen con muy pocas modificaciones. La prioridad en el desarrollo del área social se ha expresado en el crecimiento constante del gasto social del sector público, a partir de 1990, y en la creación de nuevas instituciones y programas, mayoritariamente al interior de un nuevo ministerio (el Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN). Se ha impulsado también un proceso de descentralización de la inversión pública que modifica su modo de gestión (principalmente traspasando decisiones de gasto a las instancias regionales). Junto con la democratización político institucional, quizás el cambio en las políticas sociales pueda ser uno de los indicadores claves de lo que la transición democrática ha producido en el país, pues la reactivación y reformulación parcial de las políticas sociales las realiza un Estado privado de gran parte de sus funciones tradicionales, que destina más del 70% de su presupuesto al área social. De

este modo en la relación del Estado con la ciudadanía, las políticas sociales han sido consideradas el factor clave.

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 hegemónicos que, aunque opositores políticos, se beneficiaban directamente de la política económica. Ello permitió al primer gobierno democrático (Patricio Aylwin, 1990-1994) obtener la aprobación parlamentaria de una reforma tributaria basada en el aumento de los impuestos indirectos, con la cual financiar el aumento del gasto social. También permitió controlar la eventual conflictividad social proveniente de la acumulación de demandas insatisfechas durante la larga dictadura. Se evitó cualquier apelación a la movilización social para crear nuevas correlaciones de fuerza, con lo que si bien se aseguró la calma de la transición, se debilitó a las instancias de la política democrática y se dejó sin espacio relevante a la participación social.

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

El énfasis sectorial en la segunda mitad de la década fue el sector educación, donde se comenzó una ambiciosa reforma tendiente a aumentar la cantidad de horas de clase en la educación básica y media, con la consecuente inversión en infraestructura. En relación a los sectores de pobreza se privilegió 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. A partir de 1997 el ritmo de crecimiento económico disminuye, aumenta el desempleo, se expresa políticamente el descontento y la desorganización social se profundiza.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se puso énfasis en las reformas modernizadoras del Estado y en la construcción de la llamada “agenda pro-crecimiento”, que fue acordada con el empresariado. La agenda sectorial se desplazó al sector salud y a nuevas estrategias de focalización en pobreza. Se intentó incorporar una noción de derechos en la gestión de la política pública a través del diseño de una agenda mínima de prestaciones sociales garantizadas, el Plan AUGE (Plan Asistencial de Garantías Explícitas de tipo universal) y el Sistema Chile Solidario (antecedido del Programa PUENTE), que se expone más adelante. El otro énfasis en el área social fueron los programas de empleo temporal, que implicaron la discontinuidad de los programas con enfoque territorial. También se implementó, durante los primeros tres años, un Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, financiado con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo.

El gobierno de Bachelet ha intentado priorizar las reformas tendientes a establecer un “sistema de protección social” frente a la vulnerabilidad y no sólo a la pobreza. Para ello se ha extendido la experiencia del Chile Solidario a un Sistema de Protección de la Infancia (aumentando significativamente la educación preescolar, para favorecer también a las madres que trabajan). Se estudia una reforma al sistema provisional, que no involucra alterar el sistema privado pero sí regularlo mejor, y una reforma laboral que limite la subcontratación y el trabajo precario, que es fuertemente resistida por el gran empresariado. En sus inicios el gobierno debió enfrentar una masiva movilización estudiantil que obligó a diseñar una reforma al sistema educacional a la que nos referiremos más adelante.

c) La gestión local

El nivel local ha adquirido una creciente importancia para la ejecución de programas canalizando gran cantidad de recursos públicos. En efecto, a partir de los años ochenta diversas políticas y programas públicos se han ido transfiriendo inicialmente a los municipios y luego a los gobier-

nos regionales. En 1981 se produjo el traspaso de los establecimientos de educación básica y media y los consultorios de salud primaria a los municipios intervenidos por el gobierno militar, generando un fuerte desfinanciamiento del sector. A partir de 1990 las municipalidades comienzan a implementar diversos programas de la nueva agenda social, proceso que se acentúa en 1992, con la elección democrática de alcaldes y concejales en los 344 municipios. Aunque todavía la inversión municipal es una fracción menor del total de la inversión pública (pasó del 10 al 17% en los últimos 10 años), de acuerdo a la última reforma legal de 1999, el municipio adquiere nuevas atribuciones en los ámbitos económico productivo, ambiental y de igualdad de oportunidades. A la vez se han generalizado instrumentos de acción local como los Planes de Desarrollo Comunal, los Planes Reguladores y los Fondos de Desarrollo Vecinal, tecnificándose la gestión municipal. Desde el gobierno central, con recursos del Banco Mundial, se ha implementado el Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM).

Los principales cuellos de botella de la gestión han residido en las finanzas municipales que, aunque han aumentado, recién han comenzado a equilibrar el déficit que generaron los servicios traspasados en 1981. También han padecido la falta de personal calificado, especialmente en las comunas rurales y pequeñas. El tercer gran problema de la gestión ha sido la falta de canales de participación comunitaria. Por ello, en la reforma de 1999, se redefinieron las instancias de participación estableciendo el requerimiento de dictar ordenanzas de participación; se otorgó mayor flexibilidad y autonomía para crear los Consejos Económico Sociales (un organismo consultivo de representantes de organizaciones); se regularon los plebiscitos y consultas comunales (aún con un ámbito bastante acotado de aplicación) y se estableció la obligatoriedad de las audiencias públicas. Irarrázaval (1999) y Fernández (1999).

En 1992 se dictó la Ley de Gobiernos Regionales, que permitió elegir indirectamente consejeros en 1994 y que ha ido aumentando sus atribuciones y recursos a lo largo de los últimos años. Los Consejos Regionales carecen de funciones ejecutivas y su rol principal consiste en la asignación de los recursos de inversión pública descentralizada, especialmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Los preside el intendente regional designado por el presidente. Los mecanismos de generación de los representantes regionales acusan un importante déficit de legitimidad

y han sido diseñados principalmente en una línea de gestión, más que de democracia local.

d) La acción de la sociedad civil

El panorama descrito ha tenido diferentes repercusiones sobre la estructuración de la sociedad civil. La sociedad chilena muestra una tendencia a sostener una trama asociativa extensa, como se expresa en el catastro realizado por el PNUD en 1999, donde se registraron 83 mil asociaciones sin incluir las religiosas.⁵ Dicha trama, sin embargo, está compuesta principalmente de pequeños grupos débilmente vinculados entre sí, dependientes del financiamiento estatal para la ejecución de programas gubernamentales y no articulados a redes mayores. PNUD (2000). Al mismo tiempo dicha pauta asociativa está presente sobre todo en los sectores menos impactados por la modernización económica. Otros sectores, como los trabajadores temporeros y temporeras, las comunas sometidas a un fuerte crecimiento poblacional y el sector laboral ligado a la subcontratación de servicios, muestran una densidad asociativa mucho menor y pocos instrumentos organizativos innovadores.

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

En el ámbito local se constata una crisis de la participación social. Subsisten múltiples formas de organización microlocal, pero no están vinculadas entre sí y carecen de poder efectivo para influir en las orientaciones de la gestión local.

Por una parte una gran cantidad de grupos sólo se reúnen para obtener financiamiento de proyectos, sin continuidad en el tiempo, careciendo de una visión más amplia del espacio local. Ello en gran medida se debe a la multiplicidad de programas del Estado (central y local), que hacen foco en los sectores de pobreza, principalmente a través de mecanismos

concursables de asignación de recursos y en base a proyectos de corto plazo (hasta un año). Obtener pequeños financiamientos a través de mecanismos concursables que dependen de la oferta pública disponible no es lo mismo que ejercer derechos y demandar soluciones a los problemas de la comunidad, lo que supone la vinculación de las organizaciones entre sí para desarrollar estrategias locales de mayor proyección. El panorama general en el ámbito de las organizaciones de base son las iniciativas destinadas a pequeños grupos o localidades reducidas, apoyadas por agencias estatales dedicadas a la gestión comunitaria, las que cuentan con una participación mayoritaria de mujeres, actividades que abarcan preferentemente funciones asistenciales y de mejoramiento comunitario. Delamaza (2005).

Por otra parte los mecanismos institucionales de participación resultan particularmente ineficaces. El principal, el Consejo Económico Social Comunal (CESCO), sólo tiene funciones consultivas, carece de legitimidad (tanto social como frente a la autoridad comunal) y es muy poco conocido por la población.⁶ La estructura municipal contiene una oficina especializada en el vínculo con la comunidad (Dirección de Desarrollo Comunitario, DIDECO), y esto de algún modo margina a la ciudadanía de todo rol en relación a las crecientes funciones asignadas al municipio, que normalmente no son administradas por la DIDECO.⁷

En el caso de los servicios traspasados de educación y salud primaria, la situación es más aguda: no solamente el municipio sólo ejerce funciones administrativas sino que además, en muchos casos, son administradas por corporaciones semi-autónomas de la municipalidad, sustraídas por completo a la participación y control ciudadano.

CAMBIOS POLÍTICOS AL INICIAR EL SIGLO XXI

a) La participación ciudadana como “asignatura pendiente”

A fines de 1997 se realizaron en Chile elecciones parlamentarias en las cuales la coalición gobernante perdió alrededor de un millón de votos. Gran parte de los electores optó por no concurrir a votar o anular su voto en la urna (normalmente con consignas antipolíticas o simplemente expresiones de rabia). Al año siguiente el crecimiento económico disminuyó sensiblemente acusando los efectos de la llamada “crisis asiática”, lo que impactó sobre el empleo y en general las expectativas de la población.

Cuadro 1: Mecanismos de participación como porcentaje del total de mecanismos de participación incorporados en la gestión estatal

		NO PARTICIPACIÓN	TIPO DE PARTICIPACIÓN
Uso de Tecnologías de Información 3,28%	Campañas 9,18%	Difusión de información 26,23%	
		Consulta no vinculante 8,85%	Participación deliberativa 9,84%
Gestión interna, mejora de atención al usuario 24,92%		Ejecución delegada 2,95%	Co-ejecución, supervisión 5,9%
		Evaluación pasiva: consulta, quejas reclamos 5,57%	Reformulación deliberativa (Control social) 3,28%

Fuente: (Fernández y Ordóñez, 2007: 34) Elaboración de los autores a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana (DOS, 2007).

N=305

De acuerdo a las categorías elaboradas por los autores, el nivel de participación se divide del siguiente modo:

NIVEL DE PARTICIPACIÓN %	
No participación encubierta	37,38
Participación instrumental	43,61
Participación empoderadora	19,02
TOTAL	100

Ambos hechos –la desafección política y el relativo agotamiento del modelo de crecimiento vigente desde mediados de los ochenta– marcaron un cambio de etapa en el rumbo político de la transición chilena.⁸ Por ello no es de extrañar que los siete candidatos a la presidencia en 1999 lo hicieran en nombre de la necesidad de introducir cambios significativos en la conducción del país, contrastando con el claro sesgo continuista de la elección realizada seis años antes.

El candidato de la coalición de gobierno, que resultó ganador por estrecho margen, levantó la oferta de fortalecer la función pública en materia de protección social, expresada en una reforma del sistema de salud, e incorporó también los temas de la participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil y la profundización de la reforma del Estado.⁹ Se convocó a un Consejo Ciudadano de amplia composición para formular una política de fortalecimiento de la sociedad civil, lo que abrió expectativas de cambio en ese plano.

La mayor prioridad política en cuanto a la participación ciudadana se expresó en la promulgación de un plan gubernamental que recogió los planteamientos del Consejo Ciudadano. En el 2002 se dictó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana que llevó a que los diferentes ministerios comprometieran metas específicas para incorporar la participación en sus políticas y programas. La evaluación del impacto de dicho instructivo a fines del 2004 muestra resultados apenas parciales. De un total de 106 medidas comprometidas por los ministerios y servicios públicos, un 24% no puede considerarse participación propiamente tal sino apenas creación de condiciones para ello, a través de la mejoría de la gestión interna, campañas y compromisos generales. Un 55% de las medidas se refiere a las modalidades más elementales de la misma: un mejor contacto con el usuario (26%) e iniciativas de difusión y consulta (31%). Sólo un 21% puede ser considerado como formas avanzadas de participación, incluyendo apoyo y acuerdos con organizaciones y participación en la formulación e implementación de políticas. Espinoza (2004) Dichas iniciativas no han comprometido ningún reajuste institucional, siguiendo en este sentido la tendencia previa: fortalecer programáticamente las instancias existentes, sin enfrentar los desafíos de cambio institucional ni de rediseño político que introducir la participación ciudadana supone.

Una nueva evaluación de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos en 2007 arroja la sorprendente

cantidad de 305 mecanismos de participación, correspondientes a 155 compromisos de participación ciudadana establecidos por la totalidad de los 18 ministerios en que se divide la administración central. (Fernández y Ordóñez, 2007: 32) Sin embargo la misma evaluación muestra el escaso potencial efectivo de promoción de la participación ciudadana.

Algo similar ocurrió con la iniciativa legal sobre la participación ciudadana en la gestión pública. Se trata de un proyecto de ley que surgió como parte del Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Fue procesado a través de una amplia consulta a lo largo del país. Sin embargo el proyecto finalmente presentado por la administración Lagos no contiene medidas efectivas de participación en la gestión pública, sino solamente la creación de un fondo para financiar proyectos de los denominados “organismos de interés público”, categoría nueva que agrupa a las fundaciones y corporaciones (entidades no lucrativas) y a las organizaciones comunitarias y funcionales que se adscriban a ella.¹⁰ También se simplifica el procedimiento para constituir fundaciones y corporaciones. Todas las propuestas relativas a mecanismos de democracia directa, incluidas en las primeras versiones del proyecto, fueron excluidas en el que finalmente fue enviado al Parlamento, aparentemente por acuerdos tomados entre los responsables políticos de la Concertación.¹¹

Al iniciarse el gobierno de Bachelet el debate estuvo marcado por la propuesta genérica de realizar un “gobierno ciudadano”, lo que se interpretó como un “by pass” a los partidos políticos en diversas materias de gobierno. A ello se sumó la conformación de diversos consejos y comisiones que convocaban a expertos y representantes de diversos organismos sociales para sugerir políticas de alto consenso en materias sensibles (infancia, previsión, educación). La más relevante fue la que surgió luego de la gran movilización estudiantil de 2006, que reunió a cerca de 90 personas durante varios meses para formular una nueva propuesta de reforma educacional. El estatuto institucional de dichas comisiones y consejos no es claro, su conformación y sus alcances tampoco, por lo que no es raro que su destino dependa mucho del contexto político en el que se desenvuelven. El acuerdo para la reforma educacional ha sido tomado recientemente por los actores políticos (gobierno y partidos) y no corresponde a lo debatido por el Consejo Asesor (que tampoco tenía consenso) ni a lo planteado por los estudiantes.

Al mismo tiempo la movilización estudiantil generó un debate acerca de la conveniencia de introducir participación: la elite política se alineó mayoritariamente en contra de la tesis de aumentar la participación ciudadana, por considerar que ofrecía el riesgo claro del “desborde” de la gobernabilidad lograda con tanto esfuerzo, como venían a demostrar las protestas estudiantiles.¹²

b) Reformas institucionales: el área salud

En el caso de la salud, las reformas en América Latina están asumiendo las diferencias asociadas a la debilidad o fortaleza de la construcción histórica del Estado, al grado de apertura a la participación del sistema privado en las prestaciones o en el aseguramiento, la magnitud de la pobreza, los grados de exclusión y los niveles de desigualdad existentes en los diversos países. Chile resulta un caso donde la reforma en curso tiende a ser global y toma como referencia algo de los modelos de los distintos países de la región. Las transformaciones apuntan a revertir los radicales cambios neoliberales impulsados en la década del '80, bajo la dictadura militar, que socavó las bases de solidaridad, universalidad, desconcentró las funciones de salud y prácticamente desmanteló al sector público estatal, dejando a los ciudadanos inermes frente a la emergencia de un mercado privado con prestaciones de mejor calidad pero sometido a regulaciones mínimas (Sojo, 2000; Fernández y Ochsenius, 2005). Las correcciones realizadas durante los noventa, asociadas a políticas e instrumentos de recuperación y mayor eficacia en la gestión, no conllevaron necesariamente el mejoramiento de la calidad de las políticas ni la resolución de las desigualdades sociales, lo que desencadenó nuevos procesos de transformación para construir mayores equilibrios sociales hacia finales de la década.

En la actualidad, desde un nuevo enfoque global, la reforma se orienta a recuperar las prestaciones de salud como bien público e introducir regulaciones que establezcan fines y metas de efectividad tanto para el mercado como para la institucionalidad pública en su calidad de prestadores de servicios de salud. Esta corrección modifica, aunque parcialmente por cierto, algunos aspectos sustantivos pendientes en la gestión pública del país: la indeterminación de derechos sociales exigibles por las personas, el papel regulador del Estado en la combinación de recursos públicos y privados y la creación de un catálogo explícito de prestaciones

de derecho universal que da contenido a la póliza de aseguramiento en cualquiera de los sistemas de pertenencia. Se establece un Sistema de Garantías Explícitas de Salud (GES), que se aplica a conjuntos cada vez más amplios de las patologías prevalentes en la población.

Lo novedoso del enfoque es que reintroduce la noción de derechos universales del cual se había alejado la política social desde los años ochenta. El Estado compromete la atención de un conjunto de patologías de acuerdo a ciertos protocolos de tiempo, costo y calidad y se obliga a buscar y financiar la atención privada si no logra cumplir su compromiso. Resulta paradójico, sin embargo, que la determinación de las prioridades y el establecimiento de las garantías haya sido un proceso conducido y realizado por técnicos de la salud, sin participación de la ciudadanía. Vale decir: se avanza en el fortalecimiento de la ciudadanía con resguardo jurídico, pero ello se hace desligado de la participación.

A lo anterior se suman desafíos de gestión que recogen modos de operación de otras comunidades latinoamericanas como la incorporación más decisiva de la promoción y prevención en salud, el enfoque de salud familiar, el seguimiento a lo largo del ciclo vital de personas y familias, la gestión en red entre los diversos niveles de atención y los procesos de participación ciudadana en el desarrollo, seguimiento y control de la política pública. Igualmente, se abren espacios a los procesos de descentralización de funciones mediante la nominación de autoridades sanitarias regionales con la participación de consejos consultivos y el impulso de la autonomía hospitalaria mediante experiencias piloto.

Varios ejemplos de valiosas innovaciones pueden ser recuperados para el diseño de programas de salud subnacionales o de alcance nacional. Muchas de estas innovaciones expresan la racionalidad de agentes adelantados de los procesos de reforma que asumieron tempranamente los desafíos que el sector enfrenta: desarrollar programas inclusivos, promover mayores niveles de equidad, atender los factores determinantes impulsando la gestión en redes, la intersectorialidad, así como la transversalidad y la participación ciudadana en la gestión de salud.

Diversas experiencias locales adelantan algunas de las orientaciones de la reforma de la salud, las hacen viables y concretas. En estas experiencias se amplía la condición de ciudadanía entendida exclusivamente como el “derecho” que asiste a la comunidad organizada de acceder a los beneficios y bienes públicos, que fija el Estado en las esferas regulares y

legítimas de decisión, hacia un estatus de ciudadanía inclusivo de la población en la gestión pública misma. Esto sanciona, como contrapartida, un nuevo derecho al control civil de la acción del Estado en la ejecución, seguimiento y evaluación y retroalimentación de resultados e impactos de la política.

Para el Estado, esta dimensión equivale a obtener el concurso de la ciudadanía para una gestión transparente, responsable, ajustada a derecho y a objetivos, eficaz en los resultados buscados. Desde la sociedad civil viene a destacar su papel de “público”, esto es, de audiencia crítica y propositiva frente a las inconsistencias entre la voluntad general de las autoridades del Estado (tanto del ejecutivo como del legislativo), la acción de su cuerpo de entidades técnicas intermediarias (administración sectorial y local) y el impacto deseado en la base social a la cual se destina la acción de los dos primeros.

c) La nueva política contra la “extrema pobreza”: el Sistema Chile Solidario

En 1987 se hicieron públicos los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN. Desde entonces, el porcentaje de hogares y personas bajo la denominada “línea de la pobreza” no ha dejado de disminuir en cada medición.¹³ Sin embargo, a partir de la encuesta de 1996 el porcentaje de familias ubicadas en la “extrema pobreza” se mantuvo estable e incluso tendió a crecer, a pesar de una disminución global de las familias “pobres”. Ello llevó a una evaluación crítica de las políticas contra la pobreza aplicadas hasta ese momento, realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, especialmente en lo referido a la red de beneficios asistenciales provistos por el sector público. El diagnóstico fue que existía una “pobreza dura”, que no se beneficiaba de los efectos del crecimiento económico ni tampoco accedía a los servicios públicos por desconocimiento, aislamiento, descoordinación y falta de cobertura de los mismos. Se planteó entonces la necesidad de articular mejor la red de beneficios asistenciales, asegurándolos para las familias “extremadamente pobres” y se consideró la necesidad de otorgar un bono en dinero que suplementara los ingresos familiares, permitiéndoles así superar la “línea de la indigencia”.

Paralelamente, en 2002, el Fondo de Inversión Social, FOSIS, estaba elaborando una readecuación de su enfoque de intervención con el fin de

focalizar mejor su acción contra la pobreza (dispersión territorial, bajos montos de inversión, muchos grupos con proyectos pequeños, demasiada diversidad de intervenciones) FOSIS (2002:9). La readecuación consiste en la adaptación parcial del enfoque de Manejo Social del Riesgo desarrollado por el Banco Mundial. Holzman y Jorgensen (2000). Así se crea el Programa Puente que se debe aplicar a las 226 mil familias consideradas “indigentes”. Consiste principalmente en una estrategia de apoyo psicosocial a la mujer dueña de casa y la suscripción de un “contrato” entre la mujer, representando a la familia y la profesional denominada “apoyo familiar” (en la gran mayoría de los casos otra mujer), representando al Estado, mediante el cual el Estado se compromete a priorizar a dicha familia en el acceso a los subsidios y servicios que brinda y la familia a enviar a los niños al colegio, realizar los trámites necesarios, etc.

Los esfuerzos del Ministerio de Hacienda, tendientes a asegurar a las familias un ingreso que les permita superar la “indigencia”, y los del FOSIS, tendientes a establecer algún sistema de protección contra el riesgo social, convergieron y fueron priorizados por el presidente de la República, estructurándose el Sistema de Protección Social Chile Solidario, con el Programa Puente como vía de ingreso de las familias al sistema.¹⁴ Los componentes del mismo son: apoyo psicosocial por espacio de 18 meses; Bono de Protección Familiar de monto decreciente a lo largo de cuatro semestres; Subsidios Monetarios Garantizados y acceso preferencial a programas de promoción, prestaciones laborales y previsión social.

Este sistema representa una innovación importante en el modo de implementar las políticas sociales que ha predominado durante los últimos quince años, especialmente en cuanto supone una articulación intersectorial de los servicios estatales y establece una garantía explícita de prestaciones para la población considerada como de “extrema pobreza”. Es el propio agente estatal el que “sale a buscar” a los beneficiarios, que son familias previamente identificadas, a través de la “ficha CAS”. Una vez establecido el contacto, diagnosticada la situación y firmado el contrato, el o la profesional de apoyo familiar se responsabiliza de dinamizar la oferta estatal en su conjunto. La atención garantizada a que el Estado se compromete es, sin duda, el aspecto más innovador que se liga a una concepción de derechos, aunque carece de una formulación universalista, conceptualizándose más bien en términos de focalización, integración social y equidad.¹⁵ De algún modo los “derechos garantiza-

dos” del programa están aún mediados por la concepción focalizada de los programas contra la pobreza y por lo tanto no pueden formularse de un modo universalista.

Las innovaciones están limitadas, sin embargo, principalmente por la escasa transformación institucional de las políticas y programas públicos, pues el programa no innova, ni en el contenido ni en el modo de definir las prestaciones que el Estado ofrece, ni en las modalidades institucionales de gestión de la política social. Mantiene y profundiza el enfoque de focalización sobre la base de la “línea de la pobreza” (acotándola aún más a la “línea de la indigencia”) y confía más en la “habilitación” de los pobres para actuar en el mercado (y acceder a los servicios sociales) que en la transformación de dicho mercado en un sentido de mayor inclusividad social.¹⁶

También el programa mantiene la orientación tradicional de actuar sobre las expresiones o efectos de la pobreza, más que sobre sus causas. Su estrategia es fortalecer las capacidades de las familias para aprovechar eventuales oportunidades, pero no se vincula con cambios en la estructura misma de las oportunidades, que se origina en las características del sistema económico, particularmente el mercado de trabajo.

El programa manifiesta una ambivalencia respecto a su modo de abordar los temas de ciudadanía y participación social. Su diseño y formulación omiten cualquier referencia a la ciudadanía, no cuenta con mecanismo alguno de participación social en las diferentes etapas del proceso y su diseño es claramente vertical (*top-down*). A pesar de ello, sus objetivos incorporan elementos propios de la “ciudadanía social”, enfatizando aspectos de lo que se ha denominado “ciudadanía pasiva”, vale decir, el reconocimiento efectivo de los derechos que se encuentran formalmente consagrados en los textos legales. Creemos que esto se debe al predominio de visiones tecnocráticas al interior del gobierno chileno –aún en sus técnicos sociales– por sobre concepciones que valoran la deliberación social y la descentralización (ligados a la llamada “ciudadanía activa”).

De algún modo, como hemos señalado, el sistema se inspira en una concepción de derechos sociales que busca se hagan extensivos a las familias denominadas como de “extrema pobreza”, aunque, como se ha observado, “esto no significa que dentro de los objetivos específicos del sistema se incluya fortalecer la ciudadanía, ni tampoco haya una definición explícita de ella en el diseño. De hecho, ninguna de estas cosas ocurre”.¹⁷

Al asociar la entrega de beneficios monetarios al cumplimiento de ciertas actividades comprometidas por la familia, se supera la concepción “pasiva” de la ciudadanía y se acerca a los parámetros de la “ciudadanía activa”.¹⁸

Sin embargo, las limitaciones a esta noción de ciudadanía en el sistema son variadas. Por una parte, se encuentra su carácter “implícito” y, por otra parte, su formulación focalizada, que sujeta el acceso a derechos a la identificación administrativo/técnica de los beneficiarios y a la participación en un formato estandarizado de atención. Importa destacar además que la determinación de las “condiciones mínimas” que se consideran aceptables para que una familia pueda “egresar” fueron estimadas al margen de cualquier debate público de carácter político o técnico sobre ellas.¹⁹ Su definición, en efecto, fue resultado de negociaciones entre agencias del Estado y versó sobre modalidades de implementación, y no sobre el contenido de las prestaciones o “condiciones mínimas”. Ni beneficiarios, ni ejecutores (municipios y profesionales) fueron consultados.

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

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

La relativa continuidad en la conducción económica y la transición incompleta han sido complementadas con otro elemento distintivo de la situación chilena, que es la reactivación de las políticas públicas, particularmente en el campo social. Luego del predominio de la ideología del “Estado mínimo” y el prolongado debilitamiento de sus funciones no represivas, la Concertación planteó la necesidad de renovar la acción pública y lo hizo priorizando el área social. 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 de mantener el modelo económico, que estaba mostrando un dinamismo importante desde mediados de los ochenta. 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.²⁰

La política social chilena ha mostrado 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, ha visto limitados sus efectos por la excesiva sectorialización y desarticulación del propio sector público y por una relación excesivamente instrumental con la sociedad civil. En cuanto a la promoción y fortalecimiento de la sociedad civil, no ha sido un objetivo sustantivo que forme parte integral de la política, desde su diseño, hasta su implementación y evaluación.

Durante el período de transición democrática, contrariamente a las expectativas de quienes habían luchado por ella, se consolidó la desigualdad de oportunidades entre los grupos sociales al tiempo que se han ido acrecentado diversos fenómenos de desintegración social. La participación política y la adhesión democrática han declinado considerablemente desde los años iniciales. La capacidad de los propios grupos sociales para actuar en la escena pública ha disminuido luego de un repunte a inicios de los noventa, a pesar de que la asociatividad de la población es amplia y diversa. Pero ella está conformada por pequeños grupos, es muy dependiente de los fondos de gobierno y muy débil en autonomía, lazos internos y vínculos más amplios con otros grupos. El sector de los organismos no gubernamentales, anteriormente un factor de articulación social, ha sido reducido a las funciones de ejecución de fondos y políticas estatales, como una manera de ampliar la externalización (outsourcing) de los programas de gobierno, perdiendo de este modo su autonomía y capacidad crítica.

Entretanto la agenda de las agencias internacionales se fue orientando hacia lo que se denominó la “segunda ola de reformas”. Ellas apuntan mucho más a temas políticos y sociales, enfatizando la necesidad de reformas institucionales, que legitimen las económicas realizadas en los ochenta. En este campo Chile ha tenido un rol importante, adelantando reformas en la línea de modernizar la gestión de un aparato público pequeño y de alcance nacional; impulsando la reforma a la justicia y otros temas. En el terreno del vínculo entre Estado y sociedad civil, sin embargo, los avances son muy recientes y limitados, predominando una concepción instrumental y fragmentada de dicho vínculo.

Durante el último quinquenio se ha reintroducido el debate sobre las nociones de ciudadanía y participación, aunque las iniciativas puestas en

marcha obedecen a diferentes enfoques, no necesariamente articulados entre sí. Mientras la reforma de la salud y el Chile Solidario se refieren a garantías explícitas, en el segundo caso éstas se enmarcan dentro de la política “focalizada” contra la “extrema pobreza”. En ninguno de los dos se contempla un rol para la sociedad civil. Por otro lado se impulsa una Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública que es más bien tributaria de las concepciones “promocionales” de los años sesenta y no incorpora ni los mecanismos de la democracia participativa, ni las corrientes de co-provisión, co-responsabilidad, fiscalización y control ciudadano que hoy se demanda. Un campo especialmente retrasado es el de la institucionalidad local, dotado de mayores campos de acción, pero de poca autonomía y flexibilidad, debido a un insuficiente proceso de descentralización.²¹ Asimismo se observa una clara dualidad entre las orientaciones de algunos ministerios sociales (Trabajo, Salud, Vivienda) y la conducción gubernamental en el área financiera (Hacienda), donde se mantiene una conducción de cuño neoliberal, dotada de mucho mayor poder dentro de la administración, responsable de la evaluación de programas y de orientar las iniciativas de modernización.

En el caso de educación, este ha sido un sector fuertemente privilegiado en recursos. Durante los noventa se estableció la jornada escolar completa, lo que demandó una enorme inversión en infraestructura y personal, luego durante el gobierno de Lagos se estableció la educación media obligatoria. Sin embargo nunca se ha modificado la arquitectura institucional y el sistema de financiamiento de la educación, luego de la reforma de 1981 que la municipalizó y abrió paso al sector privado y que fue consagrada en la última ley de la dictadura el 10 de marzo de 1990. Fue recién con la movilización estudiantil que este tema se puso en el debate público, y sin embargo quedó excluido de las propuestas concordadas entre el gobierno y la oposición a fines de 2007.

Durante el período de recuperación democrática efectivamente se han creado nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad civil, interrumpidos por la larga dictadura. Pero la activación del área social, en la medida que se ha subordinado a un modelo de gobernabilidad centrado en la estabilidad económica y política, ha bloqueado la ampliación de la esfera pública y la construcción de las instituciones públicas democráticas, deliberativas e inclusivas que actualmente se requieren. De allí que en el caso de la política social, el desafío consiste en dar un paso más allá de

lo hecho hasta ahora, emancipándola de su sujeción al modelo de gobernabilidad, lo que implica en primer término que la propia sociedad civil sea reconocida como una esfera de acción autónoma y con rol público, valorizando de este modo la participación como una práctica ciudadana con consecuencias mucho más amplias que la gestión de microproyectos y cofinanciamiento de inversiones menores.²²

Los cambios se insinúan hoy más a nivel de experimentos sociales y experiencias institucionales periféricas, con un déficit de canales institucionales para acrecentar su impacto y replicarse en contextos diferentes. Su profundización obliga a pensar nuevos marcos institucionales que permitan traducir la diversidad organizacional en una efectiva y coherente pluralidad, que facilite el ajuste recíproco de preferencias y expectativas. Sectores especialmente relevantes son aquellos que hoy están siendo sometidos a reformas institucionales, algunas de las cuales incluyen garantías explícitas de derechos sociales. Este no se reduce a una estrategia de reingeniería institucional o un cambio legislativo.

En el plano social el desafío es acrecentar la capacidad de concertación entre actores diferentes y establecer puentes que aminoren la fragmentación social y faciliten las acciones colectivas de bien público en contextos de diversidad social.²³ Las competencias requeridas se refieren a articulación de esfuerzos entre actores diferentes, la creación de reglas, la negociación entre prioridades en pugna, la deliberación para la resolución de conflictos y para la solución de problemas colectivos. Estos procesos requieren la 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 “agenda política”, principalmente porque coloca como sujetos de la acción a los grupos sociales y a nuevas dinámicas de expresión ciudadana, al contrario de lo que fue el diseño de la transición política. Aunque no se trata de orientaciones excluyentes con acciones que ya se están implementando, como las tendientes a aumentar la transparencia, la información pública y la capacidad de respuesta de la gestión pública. Pero 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.²⁴ Sin embargo, esa dimensión es una respuesta a requerimientos del proceso democrático, de la acción política y, por cierto, de los propios avances y cambios de la sociedad chilena.

NOTAS

1. Dicho plebiscito, incluido en las normas de la Constitución de 1980, preveía una ratificación del dictador como presidente hasta 1997. Al resultar derrotado, continuó gobernando un año y medio más, período en el cual se negoció la transición posterior.

2. Mientras la tasa promedio de crecimiento fue del 6,3% absoluto y 4,7% per cápita entre 1989 y 2000, el empleo creció sólo en un 1,7% (0,8% a partir de 1994); a su vez la productividad creció a un 5,6% anual, mientras las remuneraciones reales sólo lo hicieron a un 3,6% en promedio. Elaboración propia a partir de cifras oficiales en: Mideplan (2002).

3. En 1990 un 38,6% de las personas recibían ingresos mensuales menores a la denominada “línea de la pobreza”. En el año 2003 –luego de dos decenios de alto crecimiento económico– ese porcentaje era de 18,8%. Si bien el avance es significativo, representa más que nada una recuperación, pues el porcentaje es todavía superior al obtenido 30 años antes, en 1973, cuando alcanzaba a un 17% de los chilenos a pesar de 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.

4. Según datos de la Heritage Foundation acerca de las 14 economías más liberalizadas del mundo, el consumo del gobierno de Chile es el más bajo (representa el 8% del PBI) mientras que el gasto del gobierno lo hace ocupar el tercer lugar (24% del PBI). El peso de las empresas estatales hace que Chile ocupe el cuarto lugar (2,94% del PBI). Arriagada (2003).

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

6. Una encuesta reveló en el 2004 que sólo un 19% de la población conocía la existencia de tal consejo en su comuna. Más Voces (2005).

7. Un estudio en dos comunas de Santiago mostró que la actividad predominante de los dirigentes comunitarios era concurrir a la DIDECO para la realización de trámites, obtención de recursos, etc. Ello aleja a los dirigentes respecto de sus bases, ya que no se les otorga un espacio para incidir en las decisiones o gestiones efectivas de la política municipal. Greaves (2003).

8. En octubre de 1998 Pinochet fue detenido en Londres y esto lo obligó, en definitiva, a retirarse de la escena política a su regreso a Chile en abril de 2000.

9. En la primera etapa de su gobierno, sin embargo, la política social perdió parte de su coherencia, al enfatizar en los programas de empleo de emergencia, ya que el equipo económico confiaba en que la reactivación económica que se estaba produciendo acarrearía un aumento en el empleo, lo que no ocurrió. En el plano político enfrentó severas denuncias de corrupción que llevaron a una negociación con la oposición de derecha en torno a la llamada “agenda de probidad” que impulsó cambios en la gestión del Estado en un sentido gerencialista y proempresarial.

10. Se excluye de esta categoría a los partidos políticos y sus fundaciones, a los sindicatos y demás organizaciones de beneficio directo para su membresía y a las organizaciones confesionales.

11. A pesar de que el apoyo ciudadano a introducir mecanismos de democracia directa, como la revocatoria de mandato, el plebiscito y la iniciativa popular de ley bordean el 80%. Más Voces (2005).

12. Pueden mencionarse artículos de Patricio Navia, Carlos Peña, Roberto Méndez, Jorge Schaulson y Genaro Arriagada, Alfredo Joignant, sin contar con el editorialista de El Mercurio, más predecible en este sentido. En un sentido pro-participación Luciano Tomassini y el autor de este artículo.

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

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

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

16. El diagnóstico mismo de “pobreza dura” que fundamenta el sistema, se ha basado en una definición estática de la pobreza, que se ve cuestionada por la primera Encuesta Panel encargada por Mideplan que compara 1996 con 2001 y que muestra la extrema movilidad de las familias en pobreza. Castro y Katz (2004:7).

17. Miguel Angel Ruz y Julieta Palma, Análisis del Proceso de Elaboración e Implementación del Sistema Chile Solidario (Informe preliminar), p. 97. Disponible en <http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informechilesolidario.pdf>, consultado el 28 de agosto de 2006.

18. “La mayor innovación que presenta Chile Solidario, sin embargo, consiste en introducir ‘derechos-contrato’ [...] Esta forma de encarar la integración de los más desaventajados dignifica y legitima al grupo que recibe el apoyo, porque demuestra empíricamente su voluntad de integración. La solidaridad se plantea

entonces como una medida correctiva de una desigualdad, sin victimizar al grupo beneficiario”. Espinoza *op. cit.*, p. 176.

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

20. Se trataba de la adaptación de la fórmula de “transformación productiva con equidad” acuñada por la 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”.

21. La administración Bachelet ha presentado un proyecto de reforma constitucional que haría posible la formulación de un proyecto de iniciativa popular de ley y ha fortalecido la dimensión institucional del proyecto de ley sobre Asociatividad y Participación en la Gestión Pública.

22. Esto coincide con la percepción de la población que considera que participar es una forma de contribuir a mejorar la sociedad. Adimark / Participa (2003).

23. 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).

24. Se trata del predominio de la concepción elitista de la democracia, específicamente en su vertiente “consociativa”. De acuerdo a ella “la clase política es la protagonista central de la acción política y la participación ciudadana constituye, en sociedades fragmentadas, heterogéneas o ‘sobreideologizadas’, una incertidumbre o amenaza desestabilizadora de la democracia” Delamaza y Ochsenius (2004: 36).

BIBLIOGRAFÍA

- Adimark / Participa (2003) Índice de Participación Ciudadana. Santiago, en www.participa.cl
- Arriagada, Genaro (2003) Chile: el más pequeño Estado entre las Economías Libres, en Informe N° 284, www.asuntospublicos.cl
- Castro, Rodrigo y Kast, Felipe (2004) Movilidad de la Pobreza en Chile, en Estudios N° 88 septiembre 2004 www.lyd.cl.
- CEPAL (2004) Panorama Social de América Latina 2003–2004. Documento Informativo. Santiago.

- Couso, Jaime (1997) La Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Legislación Chilena, en Documentos de Estudio. Cambio de Mirada. Santiago.
- Delamaza (2005) Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile. LOM Editores, Santiago.
- Delamaza, Gonzalo y Ochsenius, Carlos (2004) Trayectorias, Redes y Poder: Sociedad y Política en Chile 1990 – 2003. Departamento de Sociales Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durston, John (2005) Los Espacios Rurales Locales de Concertación, los Campesinos y los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado. <http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/WP%20Durston%20ok.pdf>
- Espinoza, Vicente (2004) De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. En: Política N° 43, primavera 2004.
- Fernández, Margarita (1999): Municipio y Acción Social. Espacios y posibilidades de innovación e iniciativas ciudadanas. Documento de Trabajo del Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago.
- Fernández, Margarita y Robles, Claudia (2004) Dinámicas de Interfaz en políticas sociales descentralizadas. Dos estudios de caso, mimeo.
- Irrázaval, Ignacio (1999) Participación y Descentralización: ¿mito o desafío? Documento de Trabajo FOCUS, Santiago.
- FOSIS (2002): Manejo Social del Riesgo. Enfoque orientador de la intervención e inversión del FOSIS, Documento de Trabajo, Santiago.
- FOSIS (2002) Documento Puente Final, FOSIS, Documento de Trabajo.
- Greaves, Edward (2003) Municipalities, the Spatial Dispersal of Urban Popular Movements, and Institutions of Participatory Governance in Santiago, Chile. Ponencia presentada a la Conferencia de la LASA, Dallas, 2003.
- Gutiérrez, Claudia (2001) Redes de Infancia y Adolescencia: construyendo ciudadanía a partir de sus derechos. En: Programa Ciudadanía y Gestión Local. Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia. PCGL, Santiago.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen: Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Depto. de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial, febrero 2000
- Más Voces (2004) Más Voces para la Democracia. Los Desafíos de la Sociedad Civil. Más Voces, Santiago.
- Más Voces (2005) Encuesta Nacional de Participación Ciudadana. www.masvoces.cl
- MIDEPLAN (2003) Indicadores Económicos y Sociales, en www.mideplan.cl
- Ochsenius, Carlos (2004) Sentidos y Redes de Acción Colectiva en los Procesos de Innovación en Ciudadanía. Documento de Trabajo del Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago.
- PNUD (2000) Más Sociedad para Gobernar el Futuro. PNUD, Santiago de Chile
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2002) “Viejos Nuevos Problemas en la

Lucha contra la Pobreza en Chile, en Muñoz, Óscar y Stefoni, Claudia, compiladores: El Período del Presidente Frei Ruiz Tagle. FLACSO / Universitaria, Santiago.

- Sudarsky, John. (2003). La construcción del ciudadano y la sociedad civil: Participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá 2001-2003 desde la perspectiva de acumulación de capital social, en Rico Alonso, Ana, editora: Bogotá. Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional. Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana, Bogotá.
- Toledo, Víctor (2001) Esto También va Haciendo Autonomía. La estrategia territorial de las comunidades lakkenches de Tirúa. En: Programa Ciudadanía y Gestión Local. Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia. PCGL, Santiago.