Archivo Chile
Historia Político Social - Movimiento Popular

Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología
Escuela de Sociología

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POLÍTICAS SOCIALES, DEMOCRATIZACION DEL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES.

Reflexiones en torno al panorama general de la participación ciudadana en Chile.

Memoria para optar al Título Profesional de Sociólogo

ALUMNO: CARLOS AEDO FINLEZ
PROFESOR GUÍA: EDUARDO MORALES M.
SANTIAGO, CHILE
NOVIEMBRE 2004

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

“…el pueblo no engaña ni miente.”

(Salvador Allende G.)

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

INDICE

INDICE 3

RESUMEN 5

1. INTRODUCCION 7

2. FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION 11

3. OBJETIVOS 15

3.1 General : 15

3.2 Específicos: 15

3.3 Hipótesis General de Trabajo. 16

3.4 Relevancia de la Investigación. 16

3.4.1 Relevancia Teórica: 16

3.4.2 Relevancia Metodológica: 16

3.4.3 Relevancia Práctica: 17

3.5 Metodología. 17

3.6 Universo. 17

4. CONCEPTOS Y PRINCIPIOS CLAVES EN TORNO A LA PARTICIPACION CIUDADANA, A LAS POLITICAS SOCIALES Y A LA DEMOCRATIZACION DEL ESTADO. 18

4.1 Contextualización. 18

4.1.1 Régimen Autoritario, Democracia Política y Democratización Social. 25

4.1.2 Democracia y Mercado. 31

4.2 Democracia y Justicia Social 38

4.3 Ciudadanía, Capital Social y Políticas Sociales. 44

4.3.1 La Concepción Clásica de Ciudadanía. 44

4.3.2 Las Concepciones Liberales y Comunitaristas de la Ciudadanía. 46

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

4.3.3 La Subsidencia y (re)Conformación del Movimiento Social. 47

4.3.4 Capital Social y Políticas Sociales. 49

4.4 Descentralización, Servicios Sociales y Participación Ciudadana. 51

4.4.1 La Sociedad Civil y su retorno a la participación (a modo de contextualización). 51

4.4.2 El Papel de la Descentralización en el Proceso de Participación Ciudadana. 54

4.4.3 Los Servicios Sociales y su Nuevo Contexto. 56

5. LOS NUEVOS ESPACIOS INSTITUCIONALES, CANALES DE PARTICIPACION, ACTORES E INSTITUCIONES INVOLUCRADOS EN LOS PROCESOS DE AMPLIACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN CHILE. 59

5.1 Los Sujetos de la Participación Social en Chile. 59

5.2 Los Agentes Institucionales. 61

5.3 Espacios y Herramientas. 63

6. COMPONENTES PARTICIPATIVOS O MODALIDADES DE PARTICIPACION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN CHILE 66

6.1 Panorama General de Participación en Chile. 66

6.2 Componentes o Modalidades de Participación. 70

6.2.1 Visión estatal de la Participación Ciudadana en Políticas Públicas. 70

6.2.2 La visión estatal de la Sociedad Civil. 72

6.2.3 Visión estatal de los Componentes o Modalidades de Participación Ciudadana. 73

6.3 Programas estatales orientados a la Participación Ciudadana. 75

7. CONCLUSIONES 77

BIBLIOGRAFIA 87

ANEXO 91

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

RESUMEN

En esta memoria se pretende contribuir al mejoramiento y a la calidad de las políticas sociales a través de la reflexión en torno a los nuevos espacios y canales de participación ciudadana, identificando algunos conceptos y principios claves a tomar en consideración.

Se busca analizar si es posible que las políticas sociales puedan ayudar en el proceso de ampliación y fortalecimiento de la ciudadanía dentro de los nuevos espacios y canales de participación que hoy en día se forjan a propósito de las demandas por mayor democratización, tanto del Estado y de sus instituciones como de los espacios públicos.

El primer capítulo es una introducción que pretende familiarizar al lector con la problemática establecida por las diferentes articulaciones que se están dando hoy en día entre los distintos actores sociales, entendidos como los componentes de la denominada *Sociedad Civil*, y las políticas públicas o sociales que emanan de los Estados en América Latina y principalmente en Chile, dentro de lo que llamaremos las *nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil*.

El segundo capítulo fundamenta el problema de investigación, señalando su atingencia dentro de las Ciencias Sociales y su relevancia en la región dentro del contexto de la globalización. Posteriormente, en el tercer capítulo, se señalan tanto el objetivo general –mencionado en el primer párrafo- como los cinco objetivos específicos comprendidos en esta investigación. Se incluyen además en este capítulo la Hipótesis General de Trabajo, la Relevancia de la Investigación en los planos teórico, metodológico y práctico, junto con la Metodología que señala un diseño cualitativo con un enfoque principalmente descriptivo de revisión de bibliografía y fuentes secundarias, y finalmente el Universo a explorar. A lo largo del cuarto capítulo se condesa el desarrollo de esta reflexión en cuanto a la exposición de los conceptos y principios claves que inspiran los ejes de la reflexión teórica en torno a la participación ciudadana, a las políticas sociales y a la

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

democratización del Estado, cuyo abordaje conceptual se realiza en un ámbito de carácter descriptivo a modo de revisión bibliográfica para lograr cumplir con el objetivo general trazado. El quinto capítulo intentará mostrar la situación actual del país en cuanto a los nuevos espacios para la participación ciudadana y los actores e instituciones involucrados en este proceso. El sexto capítulo tratará de identificar los *"componentes participativos"* o *"modalidades de participación"* insertos en las políticas sociales de participación ciudadana en Chile indicando algunos programas estatales orientados a ella.

Finalmente, el séptimo capítulo consiste en las conclusiones, donde se emiten juicios personales, y se discuten los resultados sujetos a los alcances y limitaciones de esta investigación. Se sugieren recomendaciones útiles al problema de investigación, las que podrían contribuir al mejoramiento y a la calidad de las políticas sociales a través de la reflexión en torno a los *nuevos espacios y canales de participación ciudadana*. Por último, se exponen los aportes de esta memoria a las Ciencias Sociales y a la Sociología.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

1. INTRODUCCION

La presente memoria se enmarca dentro de la posibilidad de comprender de mejor manera las diferentes articulaciones que se están dando hoy en día entre los distintos actores sociales, entendidos como los componentes de la denominada *Sociedad Civil*, y las políticas públicas o sociales que emanan de los Estados en América Latina y principalmente en Chile.

Estas articulaciones son entendidas como las *nuevas formas de participación ciudadana* que pretenden posicionar a la Sociedad Civil dentro del clima democratizante que hoy recorre el mundo como una de las exigencias fundamentales de la sociedad y uno de los imperativos funcionales básicos de cualquier Estado-Nación. Además, el imperativo de cualquier escenario de gobernabilidad que asuma estas nuevas formas de participación ciudadana es lograr el fortalecimiento de un sistema que propicie el crecimiento económico y distribuya los beneficios equitativamente entre los ciudadanos, generando *igualdad de oportunidades*[1] y accesos al desarrollo social.

Del mismo modo es importante presentar una reflexión que permita insertar en el debate, respecto del tipo de país que queremos construir, estas nuevas formas,

[1] Se seguirá el razonamiento expresado por el economista hindú Amartya Sen (*Nuevo Examen de la Desigualdad*, Alianza Editoral 1999) en cuanto a que la *igualdad de oportunidades* no solo hace referencia a la igual disponibilidad de algunos medios particulares para conseguir objetivos, objetivos que por lo demás son diferentes por cuanto todos los seres humanos son distintos y diversos, sino que traslada esta visión rawlsiana de *bienes primarios* (John Rawls: *La Teoría de la Justicia* FCE 1971) al espacio de los funcionamientos constitutivos del bienestar humano, o dicho de otra forma, asume la perspectiva de la *capacidad de funcionar de los individuos*, capacidad que incorpora los funcionamientos de hecho asequibles a cada individuo. Esta preocupación por la *capacidad* parte de una preocupación general por la *libertad de alcanzar logros* (logros que incluyen capacidades de funcionar), o sea, las capacidades pueden entenderse desde el punto de vista de *la libertad general de la que goza una persona para buscar su bienestar*. Por lo tanto este enfoque nos permite analizar y valorar *la igualdad de libertades* a las cuales los sujetos pueden acceder. Para nuestro caso este enfoque nos permite entender el problema generado en las sociedades de libre mercado, como la chilena, en donde solo una minoría posee los suficientes recursos políticos, económicos y organizativos (o capacidades de funcionar bajo la visión de Sen) como para beneficiarse de las *capacidades* adquisitivas de la última clase de derechos, o derechos sociales que permitan a los sujetos o actores conseguir el tan esquivo bienestar profesado por el desarrollo social.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

propuestas y demandas por mayor participación e igualdad. En este sentido se transforma en un punto importante, observar tanto el proceso de formación de capital social, como el proceso de descentralización (no confundiéndolo con la desconcentración) que se viene dando en el país desde principios de los noventa, como una posible forma de permitir la apertura de espacios para las demandas de una Sociedad Civil mejor preparada, y capaz de llevar adelante sus propuestas, anhelos y objetivos.

Tanto en Chile como en el resto de América Latina, la década de fines de los ochenta y principio de los noventa, se ha constituido como la etapa de cierre de los gobiernos militares-dictatoriales, dando paso a la refundación y la redemocratización de la mayoría de los países latinoamericanos, cosa inédita en la historia política del subcontinente. Esta nueva corriente es la que se ha ido constituyendo como el eje central de toda la dinámica social que hoy en día mueve lo que se denomina como *voluntad política*, que sería lo más cercano a la idea de profundizar la democratización del Estado y sus instituciones.

Es importante entender que el recorrido político que hasta ahora ha llevado el proceso de democratización, principalmente desde la caída de los gobiernos autoritarios, ha estado marcado muy fuertemente por la apertura económica, el mercado y la globalización[2]. De hecho la manera de como se ha establecido una idea o una aproximación a la definición de las políticas sociales siempre ha estado asociada a la idea económica, tanto así que las políticas sociales se conceptualizan principalmente dentro del imaginario colectivo, como una categoría residual respecto de la política económica.[3] Esto por su clara orientación al desarrollo económico de las personas en pos de solucionar principalmente los problemas inmediatos de subsistencia. Del mismo modo esto se ha relacionado con las crisis económicas de los estados latino americanos, lo que acentúa aún

[2] Ver Sergio Boisier: *Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial*. En Estudios Sociales Nº94 Corporación de Desarrollo Universitario 1997.
[3] Ver M. A. Garretón: *Igualdad, Ciudadanía y Actores en las Políticas Sociales.* En *Sociología del Desarrollo*. Rolando Franco (coordinador) CEPAL 2001.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

más la relación de las políticas sociales con la economía (el caso de Argentina parece casi paradigmático).

El hecho de que las políticas sociales estén principalmente asociadas al desarrollo económico de las personas, no quiere decir que las políticas sociales no estén preocupadas del llamado *capital social* inserto en las personas u organizaciones, en el sentido de entregar herramientas que permitan el desarrollo, tanto personal como colectivo, de los recursos socioculturales que los sujetos poseen dentro de su cotidianeidad y no solo de su entorno netamente económico.[4] De hecho podemos considerar los esfuerzos establecidos en Chile por los distintos programas de promoción, tanto de desarrollo de capital social como de fomento productivo.[5]

Ahora bien, en el marco de esta memoria, entenderemos que las políticas sociales tienen como finalidad *la (re)producción de las condiciones que asegurarían la existencia de una sociedad* y que las políticas sociales serían *responsables de asegurar un cierto nivel de igualdad entre los miembros que componen una sociedad*,[6] basados en las características culturales y medio ambientales propias de cada sociedad en particular, y además de asegurar la existencia y desarrollo de las redes sociales necesarias para la formación y la práctica correcta y responsable de la ciudadanía dentro de este marco democratizador.

Bajo esta visión, la democracia se construiría, o se basaría, en la participación organizada de los ciudadanos, y las políticas sociales serían un instrumento valioso en la construcción misma de la democracia y en la democratización de los nuevos espacios que hoy en día se articulan. Es la idea del paso de una democracia formal en donde los ciudadanos *formalmente* tienen su espacio (no

[4] En *Capital Social y Políticas Publicas en Chile* Vol1 y Vol2. Serie Políticas Sociales CEPAL 2001.
[5] Los esfuerzos desarrollados por el *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS) dentro de los gobiernos de la Concertación en Chile, junto con el programa *Chile Barrio,* se han transformado en los "caballitos de batalla" por su alto reconocimiento entre las personas. (Ver Documento de trabajo *Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos* Gobierno de Chile Noviembre 2000).
[6] Ver *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.* CEPAL 2002. (La cursiva es nuestra).

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

necesariamente físico)[7], a una democracia de tipo *sustantiva*, en donde los ciudadanos utilicen esos espacios que políticamente se han constituido como espacios de desarrollo tanto colectivo como personal y asuman cierta conducción, sino toda la conducción, de los procesos que les permitan optar por los valores y formas de vivir que crean valiosas o más correctas. Esta, por lo demás, es la discusión respecto de la demanda actual por una mayor *democracia directa* que supere los problemas o dificultades de la *democracia representativa*.[8]

La presente memoria intentará establecer una conexión entre el escenario generado por las nuevas formas de participación ciudadana en cuanto al Estado y la Sociedad Civil, la construcción de actores sociales sólidos (ciudadanos), el fortalecimiento del capital social, visto desde la perspectiva de la creación y la búsqueda de nuevos espacios producto de las exigencias por profundizar la democracia, y las formas de cómo los Estados abordan este tema a partir de las políticas sociales con sus distintos componentes participativos.

[7] Pensemos en los jóvenes y de cómo estos *formalmente* tienen su espacio en el imaginario social vía figuras, como que son apáticos y no actúan en pos de lo que moralmente sería bueno o malo, justo o injusto para la comunidad. A la vez estos mismos jóvenes no votan pero sí participan en centros culturales o en grupos de autogestión, colocando así fuera de la *agenda* las demandas propias de este grupo. Para un panorama sobre la participación de los jóvenes en programas estatales ver *Protagonismo Juvenil en Proyectos Locales. Lecciones del Cono Sur.* CEPAL 2001

[8] Ver N. Bobbio: *El Futuro de la Democracia* FCE 1986.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

2. FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

Los procesos que dicen relación con las *nuevas formas de relacionarse entre el Estado y la sociedad* merecen una atención prioritaria dentro de las Ciencias Sociales. Su consideración académica es importante, dado el incremento y la complejidad que este fenómeno ha alcanzado en el último período. Todos los autores coinciden en que es un tema de suma relevancia en la actualidad, ya que nos encontramos hoy, dentro de un contexto de globalización cultural, social, racial, política y económica, que ha generado, y está generando, nuevas formas de relacionarse entre el *Estado* y la *Sociedad Civil* que necesitan ser investigadas, reflexionadas y evaluadas.

Estas nuevas formas de relacionarse se conciben a partir del cambio en el rol del Estado, el cual ha debido ir sorteando los nuevos escenarios y espacios que la globalización en curso le ha ido presentando, además de ir lidiando con la crisis occidental de la idea de *progreso* y la crisis de la idea de *historia*[9], lo que ha propiciado las distintas visiones o *estilos de desarrollo* que incluso han intentado mostrar cómo la idea de un Estado-Nación y sus tradicionales fronteras se ha ido diluyendo en la medida que los *mass medias* conceden la palabra a un creciente número de culturas, que impulsadas por los profundos cambios económicos observados a nivel mundial y regional en las últimas décadas, buscan posicionar sus demandas y requerimientos dentro de los nuevos espacios que la relación Estado-Sociedad Civil va conformando y asumiendo. Dicho de otra manera, pasamos de un mundo geopolítico a un mundo geoeconómico y, sobre todo, geocultural.[10] Tampoco podemos olvidarnos de un dato no menor, que es que en América Latina esto se da luego de la irrupción militar que se vivió en casi todos

[9] Una reflexión importante respecto de la crisis de la historia y del concepto de progreso es la desarrollada por Gianni Vattimo en su libro *La Sociedad Transparente* editorial Paidós 1990.
[10] Es la inserción en la agenda política de los llamados *derechos de las minorías* que se corresponden con comportamientos, valores, tradiciones que culturalmente son distintas a la cultura predominante en la sociedad de que se trate.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

los países.

Este cambio hacia orientaciones en donde el escenario económico individual prima en las distintas esferas de la sociedad, ha terminado por desmoronar al Estado desarrollista o de bienestar, más conocido como *welfare estate*. Esto propició la reorientación de las políticas sociales asistencialistas del Estado de bienestar hacia políticas sociales focalizadas producto de las necesidades de funcionamiento y de reproducción del capital, en el contexto de sociedades melladas por la crisis económica de la década de los ochenta. De tal forma que el ámbito de acción de las políticas sociales o públicas tiende a estar más acotado, centrándose hoy en día en acciones destinadas a enfrentar las externalidades negativas de los cambios económicos, como el desempleo, y en acciones destinadas a apoyar e incrementar las actividades del sector privado (como las concesiones de caminos).

Sin embargo, el papel de las políticas sociales tiende a ir más allá de los procesos netamente económicos y por ende su evaluación no sólo debe incluir aspectos o metas de orden técnico-económico. Las políticas sociales están ligadas íntimamente a las transformaciones de los sistemas políticos y a las formas de representación y organización política que se van estableciendo conforme se va ahondando en estas modificaciones y en las nuevas formas de relacionarse que se establecen entre el Estado y la Sociedad Civil. Por lo tanto las políticas sociales debiesen estar preparadas para aportar no solo al tema del crecimiento económico y sus posibles externalidades negativas, sino que además debiesen estar preparadas para entregar una respuesta enérgica frente a la emergencia de demandas político-sociales, como pueden ser las demandas por igualdades en el plano del género, por demandas en el plano de la discriminación, de la plena información, del derecho a opinión, de vivir la vida que mejor a uno le parezca, etc.

Las nuevas formas de relacionarse entre el Estado y la Sociedad Civil han dado paso a la generación de nuevos canales y espacios de participación para el ejercicio de la ciudadanía, no solo en el ámbito político, sino que además en el

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

económico y especialmente en el ámbito social y cultural. Esto por los intentos de (re)democratizar políticamente las instituciones y democratizar socialmente los espacios y las tareas que el desarrollo y la globalización imponen hoy en día.

Para poder potenciar esta participación ciudadana dentro del marco de las nuevas relaciones con el Estado, la crisis de representatividad política, los intentos de democratización, la falta de referentes societales con los que identificarse, la falta de un movimiento social sólido que conduzca el proceso o (los procesos) de desarrollo, la inserción de la esfera económica y su poder de regulación en todas las actividades de la vida cotidiana, se estima que el Estado[11] debe influir en la dimensión social de la ciudadanía para así replantearse esta relación con los actores y grupos sociales que hoy conforman la Sociedad Civil (o ámbito público), y poder de esa forma establecer los posibles escenarios político-sociales en los cuales habrá que operar.

El problema entonces apuntaría a la falta de mecanismos concretos o espacios políticos que permitan no solo el desarrollo económico de los sujetos, sino que además permita potencializar el llamado *capital social* inserto en los sujetos y en los grupos sociales, con miras a generar una mayor integración entre los sectores estatal-público-privado.

El problema queda definido de la siguiente manera: *¿Es posible que las políticas sociales puedan ayudar en el proceso de ampliación y fortalecimiento de la ciudadanía dentro de los nuevos espacios y canales de participación que hoy en día se forjan a propósito de las demandas por mayor democratización tanto del Estado y de sus instituciones como de los espacios públicos?* O *¿es la participación ciudadana (o de la Sociedad Civil), asumida como un conjunto de demandas y propuestas distintas al ámbito estatal y al ámbito privado, un instrumento de ayuda al proceso de democratización del Estado y de sus instituciones? ¿Es posible pensar que la participación ciudadana sea capaz de*

[11] Metodológicamente estamos pensando al Estado como un ámbito propio, distinto al ámbito público y al ámbito privado. Seguimos la lógica expuesta por Nuria Cunill Grau en: *La Rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad : en búsqueda de nuevos sentidos* en la revista del CLAD *Reforma y Democracia* Nº4 1995.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

producir un cambio o una alteración en las asimetrías de la representación tanto política como social considerando que dentro de las instancias de participación y de decisión existen actores con mayor peso económico y organizativo que participan de la oferta gubernamental?

Por último queremos señalar que el presente estudio tiene un carácter eminentemente descriptivo, y por ende el grado explicativo de las cuestiones a tratar, no pretende alcanzar un nivel absoluto de certeza. De hecho podemos ver que la pregunta de investigación deja fuera varias cosas que hoy pueden ser entendidas incluso como tautologías a la luz de los procedimientos estatales en cuanto al tema de la participación y lo que por ella entendemos.[12] Por lo tanto el arribar a explicaciones reviste problemas en esta materia puntual, ya que la implementación en el aparato estatal respecto de la participación ciudadana recién se está asomando al público en general. Además el grado de reflexión teórica y de investigación empírica sobre las materias aquí tratadas es aún incipiente en nuestro país, por lo tanto se espera que este estudio pueda contribuir a un mayor desarrollo de esta temática.

[12] Podemos hacernos la pregunta ¿participo cuando voy a escuchar? O ¿participo cuando decido?

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

3. OBJETIVOS

3.1 General :

Contribuir al mejoramiento y a la calidad de las políticas sociales a través de la reflexión en torno a los nuevos espacios y canales de participación ciudadana, identificando algunos conceptos y principios claves a tomar en consideración.

3.2 Específicos:

a) Identificar los conceptos y principios claves que inspiran los ejes de la reflexión teórica en torno a la participación ciudadana, a las políticas sociales y a la democratización del Estado.

b) Identificar los nuevos espacios y canales de participación ciudadana en Chile.

c) Identificar a los principales actores e instituciones involucrados en los nuevos procesos de ampliación de la participación ciudadana en Chile.

.

d) Comprender como el proceso de descentralización-desconcentración influiría en la ampliación y participación de la ciudadanía en Chile

f) Identificar los *componentes participativos* o *modalidades de participación* insertos en las políticas sociales de participación ciudadana en Chile y algunos programas estatales orientados a ella.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

3.3 Hipótesis General de Trabajo.

La hipótesis de trabajo queda definida de la siguiente forma: *Conforme se desarrollen políticas sociales sólidas que ayuden al desarrollo del capital social de los actores y grupos sociales, el proceso de ampliación y fortalecimiento de la ciudadanía dentro de los nuevos espacios y canales de participación se verá afectado positivamente, de tal manera que las políticas sociales se transforman en importantes instrumentos de apoyo al proceso de democratización del Estado y sus instituciones, en conjunto con la democratización de los espacios públicos, afectando de esta forma las asimetrías propias del flujo del poder y de la participación.*

3.4 Relevancia de la Investigación.

3.4.1 Relevancia Teórica:

Esta investigación permitirá reflexionar en torno de un tema importante, como lo es la participación ciudadana dentro del proceso de desarrollo de la democracia y del Estado. Por lo tanto su importancia teórica apunta al enriquecimiento de la discusión respecto de este tema, posibilitando así el conocimiento sobre materias como la ciudadanía y las diferentes formas y componentes de participación que hoy en día se dan dentro del marco propuesto por las nuevas relaciones entre el estado y la Sociedad Civil.

3.4.2 Relevancia Metodológica:

Esta investigación ayudará a la mejor comprensión del fenómeno de la participación ciudadana y su relación con las políticas sociales, permitiendo así estudiar más adecuadamente las nuevas relaciones y espacios que se han generado entre el Estado y la Sociedad Civil actualmente. Esto se logrará en particular gracias a la elaboración de una clasificación de componentes participativos insertos en las distintas políticas sociales que el Estado ofrece.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

3.4.3 Relevancia Práctica:

Esta investigación permitirá resolver los problemas asociados al proceso de incorporación de la participación ciudadana dentro de los nuevos espacios y canales de participación que se han generado actualmente.

3.5 Metodología.

La metodología utilizada para esta investigación, por tratarse de una reflexión teórica fundamentalmente, se basó principalmente en un diseño cualitativo con un *enfoque descriptivo* de revisión bibliográfica, tanto de textos como de libros asociados al tema de la participación ciudadana. Además de fuentes secundarias, para así poder además elaborar una clasificación de los componentes participativos o modalidades de participación insertos en las políticas o programas sociales que se elaboran en Chile.

3.6 Universo.

Se utilizaron distintos conceptos y principios asociados a las políticas sociales y al tema de la participación ciudadana, en conjunto con la bibliografía asociada al tema. Además se consideraron algunas instituciones y organizaciones involucradas con el tema que permitan posicionar de mejor manera las ideas expuestas.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

4. CONCEPTOS Y PRINCIPIOS CLAVES EN TORNO A LA PARTICIPACION CIUDADANA, A LAS POLITICAS SOCIALES Y A LA DEMOCRATIZACION DEL ESTADO.

4.1 Contextualización.

El tema de la participación ciudadana, esgrimida hoy en día en torno al reposicionamiento del concepto de *ciudadanía*, se ha transformado en uno de los puntales respecto de la lucha, por parte de la *Sociedad Civil*[13], para acceder a mejoras en la calidad de sus vidas. Mejoras que van desde una mayor cobertura en salud y educación, en cuanto principios o derechos básicos[14], a mejoras en el

[13] En adelante hablar de Sociedad Civil asume un carácter distinto a lo estatal y distinto a lo privado. Pensamos en personas naturales y en organizaciones colectivas. Es más, seguimos el pensamiento de A. Touraine en cuanto a llamar sujeto a ese esfuerzo del individuo por ser actor (Ver A. Touraine: *Igualdad y Diversidad. Las Nuevas Tareas de la Democracia* FCE 1998), lo que lo puede llevar a actuar de manera tanto individual como colectiva, sin necesariamente asumir estos como términos excluyentes entre sí. Pensemos en que una persona puede establecer sus demandas personales por un lado, y por otro pertenecer a un grupo que también este demandando alguna acción.

[14] Esta idea de *principios básicos* o derechos fundamentales, encuentra serios inconvenientes en general a propósito de lo que señala Bobbio, en relación a que es muy difícil, sino imposible, establecer un "argumento irresistible" que permita señalar si existen o no derechos fundamentales, como lo podrían ser precisamente el derecho a la salud, la vida y la propia autonomía. Esto por tres problemas: primero porque no es posible dar una noción precisa de qué son estos derechos, segundo porque los derechos en general son históricamente relativos y varían según las circunstancias y coyunturas y tercero porque estos derechos serían demasiado heterogéneos por lo que encontrar un fundamento absoluto o irresistible común para todos es muy difícil (Bobbio: *El Tiempo de los Derechos,* Editorial Sistema 1991). Esto muestra lo complicado de la discusión en torno al piso mínimo requerido por los sujetos u organizaciones que forman parte de la sociedad o de una comunidad ya que establecen distintos juicios morales en cuanto a lo bueno, lo malo, lo deseable, que se espera dentro de una sociedad o comunidad en torno a ciertos principios básicos que permitan estabilidad y gobernabilidad al Estado. Para efectos de esta memoria, asumimos que estos derechos fundamentales o pisos mínimos, serán tratados desde el punto de vista de *demandas,* principalmente por mayor participación, emanadas de la Sociedad Civil, por lo que no necesariamente estamos pensando en encontrar un fundamento irresistible común para todas las demandas y por ende asumirlas todas como necesarias o justas. Más bien estamos pensando que las diferentes demandas, propuestas, anhelos y objetivos perseguidos por la Sociedad Civil, se corresponden con la idea de *ciudadanía diferenciada* y con una visión de corte más cercana al *pluralismo liberal*.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

campo de la participación y la mayor democratización del Estado y sus instituciones.

Se observa que la emergencia del tema de la participación y del tema de la ciudadanía en América Latina, se da por la petición de mayor igualdad y mayor equidad por parte de los sujetos hacia el sistema[15], tanto político como económico, fundamentados en la idea de la *democratización social,* que implica la reducción de la desigualdad y la construcción de actores sociales sólidos capaces de movilizarse y de hacer respetar sus demandas tanto políticas, como sociales, económicas, culturales, raciales, etc.[16] Es el acercamiento a la exigencia por la tercera clase de derechos señalados por T. H. Marshall: los derechos sociales.[17]

Esta emergencia conllevaría un cambio en las relaciones de autoridad, en la que los gobernados estarían reivindicando y desarrollando un conjunto de derechos (y de responsabilidades) frente a los gobernantes, para así intentar transformar la tradicional asimetría del poder y de la autoridad. Es la idea de asumir desde la perspectiva de los gobernados los problemas propios que presenta el poder.[18]

Un factor importante en la situación latinoamericana y en Chile, es la llamada *crisis de representación* que cruza a todos los sectores, que también juega un papel importante al momento de sacar a (re)flote el concepto de *ciudadanía*.[19] Como señalamos, al considerar desde la perspectiva de los gobernados los temas relacionados al poder, es inevitable asumir que las demandas y propuestas de la Sociedad Civil se alejan de la tradicional mediación de los partidos políticos y de la

---

[15] Amartya Sen en su *Nuevo Examen de la Desigualdad*, intenta precisamente responder a la pregunta ¿igualdad de qué?, y propone mirar este concepto desde la perspectiva de que la calidad de vida de los sujetos debe valorarse desde el punto de vista de las *capacidades,* que serían las habilidades o el potencial de poder conseguir la libertad necesaria para promover los fines que los sujetos valoran más. (Christine M. Korsgaard: *Comentario a "¿ igualdad de qué?" y a "Capacidad y Bienestar"* en Nussbaum C. y Sen A. (compiladores): *La Calidad de Vida* FCE 1998).

[16] M. A. Garretón: *Igualdad, Ciudadanía y Actores en las Políticas Sociales.* En *Sociología del Desarrollo* de Rolando Franco (coordinador) CEPAL 2001.

[17] En T.H. Marshall: *Ciudadanía y Clase Social.* Alianza editorial1992.

[18] N. Bobbio: *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política* FCE. 1989.

[19] Hoy en día es justamente la clase política la que tiene los niveles de credibilidad más bajos junto con el poder judicial. Esto lo señalan variadas encuestas que constantemente están en los diarios, revistas y noticieros de Chile y de América Latina.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

efectivización de éstos en la elección de los representantes políticos, dando paso a una *nueva visión*[20] o *nuevas relaciones,* en la que se señala que el interés no sólo es tener representantes que velen por los intereses, aspiraciones y demandas de los sujetos, sino que además se busca la intervención directa de los sujetos (sin delegación de mandato) sobre los asuntos que les conciernen, cualquiera sea la expresión que estos asuman. Es decir, se aspira con romper el monopolio del poder político ejercido por los partidos políticos y corporaciones privadas para dar paso a los propios sujetos.[21] Es la idea que subyace detrás de *las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil*.[22]

Esta emergencia de temas como la participación, la ciudadanía, las políticas sociales y la mayor democratización del Estado y sus instituciones, aparecen más bien, como un cauce natural hacia donde iría el discurso político teórico, ya que el concepto de *ciudadanía* intentaría integrar las exigencias de justicia, de pertenencia comunitaria y de mayor participación ciudadana, contenidos actuales típicos de las demandas políticas dentro de este nuevo contexto.

Este discurso político-técnico[23], enfrenta las dificultades propias de este nuevo contexto en cuanto al funcionamiento de la democracia, por lo que el interés por el tema de la *ciudadanía* ha estado marcado además por la creciente apatía de los

---

[20] Esta visión en realidad no es tan nueva. Ya desde J.J. Rousseau, quien señaló que *"la soberanía no puede ser representada"*, que se ha insistido en la petición por mayor democracia y mayor participación. Hoy el tema se tiende a enfocar más en la pregunta por ¿*democracia representativa* o *democracia directa*?. Una discusión más profunda se encuentra en N. Bobbio: *El Futuro de la Democracia*. FCE 1986.

[21] Ver Nuria Cunill Grau: *Ciudadanía y Participación. La Necesidad de su Reconceptualización* en la *Revista del Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas: Globalización, Estado, Poder y Ciudadanía* ARCIS ediciones 2002.

[22] A pesar de que se tiende a asumir que la petición por mayor participación es necesariamente una petición por una *democracia directa*, debemos entender que esto, en sentido estricto, es imposible a propósito de las condiciones en las cuales este tipo de representación se puede esgrimir. O sea, si entendemos por democracia directa la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones evidentemente que esta petición sería absurda pues las condiciones territoriales, de infraestructura, de recursos, de conocerse los unos a los otros como señalaba Russeau, no existen en las sociedades modernas. Para un análisis más profundo de este punto en particular ver Bobbio 1986.

[23] Esto por cuanto estamos hablando que este posicionamiento de la *ciudadanía* hace aparecer a las políticas públicas como intentos por optimizar las decisiones que se asumen debieran ser despolitizadas y por ende un asunto netamente técnico. (Nuria Cunill Grau: *La Rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad : en búsqueda de nuevos sentidos* en la revista del CLAD *Reforma y Democracia* Nº4 1995).

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

electores, la falta de credibilidad en los políticos, la mala distribución del ingreso, el desempleo, la corrupción, el individualismo, la falta de información, la petición por mayor justicia, el acceso a la salud, los problemas étnicos, los problemas culturales y por supuesto la petición también por mayor participación.

La *ciudadanía* entonces se inserta en los debates latinoamericanos con prácticamente la *misión* de conjugar las demandas por mayor participación y mayor acceso a los *bienes primarios*.[24] O mejor dicho a mayor *justicia* y *equidad*. Esto hace que el interés por este concepto se ligue además a la idea de derechos individuales y la pertenencia a una comunidad, lo cual conlleva responsabilidades en cuanto a ser parte de la comunidad. Es un acercamiento a lo que se ha denominando como *ciudadanía activa*.[25]

El Estado, en el caso de Chile, ha asumido esta temática de la ciudadanía y la participación, desde un punto de vista más bien funcional. Es la idea del orden político o de brindar la mayor estabilidad social que permita generar el escenario más adecuado para la inversión y por ende la generación de riqueza y de empleo.[26] Dicho de otra forma, se ha asumido esta temática desde un punto de vista que permita o asegure las condiciones de existencia de la sociedad (a propósito de nuestra visión sobre lo que deben ser las políticas públicas). Un ejemplo de esto es que durante el mes de agosto de 1999, el actual Presidente de Chile, Ricardo Lagos, entonces candidato a Presidente, firmó un acuerdo con representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil, destinado a establecer las bases de una política de gobierno en materias de participación ciudadana y

[24] O plataformas desde donde partir a conquistar las metas o los fines que se valoran. (A. Sen 1998 y J. Rawls 1971).

[25] El énfasis dado por T.H. Marshall a los derechos en desmedro de las responsabilidades y la obligación de participar en la vida pública, ha dado origen a lo que se ha denominado como *ciudadanía pasiva* u *homogénea*. Frente a esto se levanta precisamente, la crítica en relación con asumir el ejercicio ciudadano referente a responsabilidades ciudadanas y ciertas virtudes básicas por parte de estos. Desde un punto de vista estrictamente liberal se incluirían la independencia económica, la participación política y el civismo.

[26] Estamos pensando en todos los esfuerzos hechos no solo por este gobierno, sino por los demás gobiernos de la región, quienes han hecho uso de todo el poder fáctico y coercitivo para implantar las reformas económicas necesarias para mejorar los desequilibrios fiscales, la inflación, el aumento de las exportaciones. Esto a su vez ha ido de la mano con nuevos procesos de integración regional y con el aumento del gasto público en ciertos sectores, disminuyendo así la pobreza al menos en Chile. (*Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.* CEPAL 2002).

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

fortalecimiento de la Sociedad Civil,[27] que permita insertar a Chile dentro de este nuevo contexto de relaciones Estado-Sociedad Civil con la correspondiente estabilidad social y política para llevar adelante su programa de gobierno.

La firma de ese compromiso respondió, por una parte a una demanda acumulada durante los gobiernos de la Concertación en Chile, de avanzar de manera eficaz y clara hacia el establecimiento de una *Política Nacional de Participación Ciudadana* y, por la otra, al reconocimiento de que, el Estado necesita de la participación de sus ciudadanos en la formulación de sus políticas públicas, con el fin de cumplir sus propósitos de perfeccionar la gestión pública y fortalecer la democracia.[28]

Por lo tanto, la elaboración y ejecución de una política de participación , desde la visión del Estado chileno, supondría roles diferenciados tanto para el Estado como para la Sociedad Civil. Desde un punto de vista más técnico, en lo que a responsabilidades gubernamentales se refiere, estaría el abrir el diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos a la participación ciudadana, diseñar nuevas modalidades de interrelación con los ciudadanos y sus organizaciones, a la vez propiciar cambios culturales en el desempeño funcionario y avanzar en el establecimiento de un discurso común y homogéneo en estas materias.[29] Desde la Sociedad Civil, correspondería asumir las tares propias de llevar a cabo la implementación de los programas, por lo tanto se debieran adquirir una serie de responsabilidades que cumplir. Esta visión de la *participación ciudadana* y sus derechos y deberes, está en la raíz de la discusión actual, principalmente si nos basamos en los debates establecidos entre los teóricos liberales y los comunitaristas, los cuales están precisamente en la línea de reflexionar en torno a las virtudes cívicas y la identidad ciudadana,[30] en cuanto contexto teórico.

---

[27] Documento de trabajo *Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos* Gobierno de Chile Noviembre 2000.
[28] Ibíd.
[29] Ibíd.
[30] W. Kymlicka y W. Norman: *El retorno del Ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía.* En revista *La Política* Ed. Paidós Nº3 1997.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

En general este ha sido el panorama en relación a los conceptos de *participación* y *ciudadanía*, pero además vemos que la manera en cómo se ha dado esta referencia dentro de la oferta estatal, es vía la participación en programas o políticas públicas[31]. En este contexto debemos entender que *políticas públicas* significarían *acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo*,[32] pero en donde cada cual tendría una parte que cumplir para así asegurar las condiciones de existencia de la sociedad que se intenta construir.

No debemos olvidarnos que cuando hablamos de políticas sociales y entendemos que estas tienen como finalidad la producción de las condiciones que asegurarían la existencia de una sociedad, o mejor dicho de las condiciones para producir sociedad, debemos situarnos además dentro del contexto *socio histórico* en que se pretende producir esta sociedad. Para nosotros este contexto socio histórico estaría dado por el proceso de profundización de la democracia, o de *la democratización de la democracia* que actualmente vivimos en nuestros países latinoamericanos, a propósito del fenómeno principal que caracteriza a nuestro continente, y que considerando las variaciones propias para cada país, observamos que se trata de un proceso de institucionalización de regímenes políticos de corte democrático, que pareciera, no sin dificultades o retrocesos, reemplazar a los regímenes híbridos semiautoritarios y semidemocráticos.

Además el desarrollo político de América Latina desde finales del siglo XX, ha estado caracterizado por dos procesos de cambio que han influido notablemente en la adopción de las políticas sociales como productoras de las condiciones necesarias para dar estabilidad a la producción de sociedad. Por un lado tenemos las políticas de ajuste estructural de corte *neoliberal* que generaron un nuevo escenario en las relaciones entre economía, Estado y sociedad. Esto socavó al viejo modelo centrado en el Estado, o *Estado de Bienestar*. Y por otro lado el

[31] Por no señalar el ejercicio del derecho a voto propiamente tal. Además el Estado en Chile durante el gobierno de Ricardo Lagos ha estado implementando diferentes planes y programas para incluir el tema de la *participación ciudadana*. El capítulo seis tratará de esta cuestión. En particular se verá el caso de Chile.

[32] *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.* CEPAL 2002.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

proceso de democratización de los sistemas políticos y de recuperación de la democracia.[33]

Este nuevo contexto, ha generado que las funciones del Estado desarrollista hayan sido transformadas, dando paso al *mercado* para ser quien las desempeñe. De esta forma el Estado estaría quedando más que nada, dentro de una función de corte más regulador, preocupado por los índices macroeconómicos que permitan entregar confianza y estabilidad.[34]

Aunque este contexto esta más vigente que nunca en muchos casos, y en donde la relevancia, calidad y profundización de las democracias que han sucedido a los regímenes autoritarios, especialmente, militares deja mucho que desear en cuanto a su implementación, es que entendemos por estos tres conceptos, *relevancia, calidad y profundización*, la capacidad del régimen de resolver a través de los mecanismos democráticos y por encima de los poderes de facto, las cuestiones propias de todo régimen político.

Finalmente vemos que por un lado la emergencia de la *ciudadanía* y la *participación ciudadana* responden, como señalábamos, al recorrido teórico que han tenido estos conceptos, apareciendo más bien como un cauce natural hacia donde iría el discurso político, ya que el concepto de *ciudadanía* integraría precisamente las exigencias de justicia, de pertenencia comunitaria y de mayor participación ciudadana, pasando a constituirse como un espacio en donde es posible asimilar nuevas fuentes de legitimación del poder político[35]. Por otro lado, vemos que el contexto socio histórico nos lleva a asumir un cambio en el tipo de régimen que permita posicionar estas nuevas relaciones y establecer un lugar hacia donde desemboque este recorrido teórico.

---

[33] Dieter Nohlen: *Democracia y Justicia Social en América Latina.* En *Sociología del Desarrollo* de Rolando Franco (coordinador) CEPAL 2001.
[34] Ver el artículo de A. Varas: *Democratización y Políticas Públicas* en *Cambio Social y Políticas Públicas* editado por R. Urzúa Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile 1998. En este artículo se señala precisamente como los cambios económicos han influido en el establecimiento de nuevas relaciones y nuevas funciones para el Estado y la sociedad en general.
[35] Bobbio 1989.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Veamos ahora cómo se da esta articulación o contextualización de las *nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil* dentro de la búsqueda de un régimen compatible con estas aspiraciones.

4.1.1 Régimen Autoritario, Democracia Política y Democratización Social.

Cuando pensamos en que se deben crear los mecanismos o espacios para la participación de la Sociedad Civil dentro de la generación y de la planificación de las políticas sociales, para así asegurar las posibilidades de subsistencia de las personas en relación con sus particularidades, estamos pensando en la necesidad inicial de un tipo de régimen que permita esta articulación y este diálogo entre las partes.

El proceso de ampliación de la democracia en las sociedades, no se presenta solamente en cuanto a profundizar la relación entre democracia representativa y la democracia directa, sino que además se presenta mediante el proceso de *democratización*, entendida como institución y extensión del ejercicio de procedimientos que permitan la participación de todos los interesados en cuerpos diferentes de los políticos.[36]

La *Democracia Política* pareciera ser el primer paso para lograr esta *democratización* más profunda de la vida social, la cual permitiría la mediación institucional entre Estado y Sociedad, con el propósito de resolver desde el quién gobierna, hasta la canalización de demandas y conflictos sociales que emanan de la Sociedad Civil. Este régimen por lo tanto, seria determinante y acondicionante de lo que se podría denominar como democracia económica y principalmente de la *democracia social*.[37] De aquí se desglosa que la Democracia es un concepto desarrollado a nivel político, lo que de alguna manera nos muestra la distancia entre la política y la Sociedad Civil. Además se desprende que de las actuales formas de desarrollo de la democracia no hay una búsqueda por un *nuevo tipo* de democracia, sino que más bien pareciera ser que la democracia pretende llegar a

[36] N. Bobbio 1989.
[37] Ver Giovanni Sartori: *Elementos de Teoría Política* Ed. Alianza [s.e].

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

lugares que han estado tradicionalmente dominados por los partidos políticos o grupos de poder en general.[38]

En este sentido la construcción de democracias políticas tiene como problema central ya no principalmente la idea de la transición de regímenes autoritarios a regímenes de tipo democrático, sino el evitar un posible retroceso a regímenes autoritario-dictatoriales, junto con completar esta *democratización de la democracia recuperada*.

Pero la tarea fundamental de la democracia política, dentro del marco de esta memoria, es la extensión de las instituciones democráticas a todas las diferentes esferas de la vida social[39], que han estado dominadas bajo las formas tradicionales de poder.

Este tipo de régimen determinaría tres tipos de lógica que influyen en los actores sociales[40]: *La lógica política,* orientada hacia el establecimiento de una democracia consolidada como condición para poder abordar cualquier otro tipo de demanda que emane de la Sociedad Civil; la segunda apunta a *la lógica particular de cada uno de los actores sociales,* que en si se orientan a la obtención de beneficios dentro del clima de democratización social con el fin de proporcionar el respaldo suficiente, o la estabilidad necesaria, para el normal funcionamiento del régimen democrático; por último *la lógica de tipo globalizante,* que critica la insuficiencia de los cambios institucionales y concibe la democracia como un cambio social más profundo y que incluye variadas dimensiones de la vida de los actores y de los sujetos sociales, producto de los vertiginosos cambios que la globalización nos hace vivir, como puede ser el intercambio informacional, las migraciones o el propio multiculturalismo[41].

Es esta última lógica la que en sí motiva la búsqueda de mecanismos de participación social dentro de la toma de decisiones y en particular dentro de las

---

[38] N. Bobbio 1989.
[39] Rolando Franco (coordinador): *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia* CEPAL 2001.
[40] Se sigue la lógica expuesta por Manuel A. Garretón en *Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina* Serie políticas sociales CEPAL 2001.
[41] Ver Will Kymlica: *Ciudadanía Multicultural* Ed. Paidós 1998.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

políticas sociales que permitan a las personas ejercer su derecho a la modificación de los ambientes sociales y culturales a los cuales pertenecen o a los cuales intentan pertenecer.

De esta forma vemos que la *democracia* y la *democratización,* no solo se tratarían de la construcción de instituciones de gobierno que permitan la democratización política y su extensión a lo social, y que además generen los mecanismos necesarios para la canalización de las demandas de los individuos, sino que corresponde a la creación política de la propia sociedad a modo de movimiento orientado por la propia voluntad de los actores involucrados, con el propósito de establecer los esquemas en los cuales existirá el Estado y la propia sociedad.[42] Dicho de otro modo, la democracia se caracteriza por establecer el quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.[43] Es más, se señala que no hay democracia que no sea representativa, por cuanto si la elección de las autoridades no se correlaciona con las demandas, aspiraciones, protestas, necesidades, que nacen de la Sociedad Civil, la elección misma no tendría sentido alguno y por ende no tendría el soporte de la base social que sostiene la normal institucionalidad de este tipo de régimen.[44]

Si consideramos que todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones para velar por la propia existencia, y que esas decisiones son obligatorias para todos los miembros del grupo, se debe pensar en que esas decisiones tienen necesariamente que estar tomadas en base a reglas que establezcan quiénes son los sujetos autorizados para tomarlas. Para eso es que existirían por ejemplo, las normas de tipo constitucionales, en el sentido de permitir el desarrollo del juego democrático, ya que así se aseguran los derechos básicos de los sujetos que tomarán las decisiones que involucran a toda una comunidad, como lo serían la

[42] Esta es una discusión profunda que lleva siglos tratándose y en la cual quizás nunca nos pongamos de acuerdo. Es la lucha por tratar de imponer valores y principios rectores (como definir qué entendemos por bienestar o equidad) para lo que se espera sea el normal funcionamiento de la sociedad.
[43] N. Bobbio 1986.
[44] Alain Touraine: *¿Qué es la Democracia?* FCE. 1995

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

libertad de opinión, de reunión, se asociación, de pleno acceso a la información, etc.[45]

El ideal es que los agentes políticos elegidos dentro de este juego democrático, representen precisamente los intereses y proyectos que la Sociedad Civil anida en su seno y no los intereses particulares asociados a problemas por el mal uso de los derechos básicos para tomar decisiones, como el tráfico de información o la corrupción. Por lo mismo estamos hablando del paso de la democracia en la esfera política, o sea, en la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como *ciudadano*,[46] en donde trabaja y respeta las normas mínimas para un buen desempeño ciudadano, a la democracia en la esfera social, donde el individuo es tomado en cuenta en lo que concierne a su *status*[47], como puede ser el de trabajador, de inmigrante, de estudiante, de ama de casa, etc.

En América Latina ésta (re)democratización, ha sido entendida principalmente como un proceso de incorporación y (re)constitución de una comunidad. Esto nos lleva a señalar que la democracia política ha comenzado a ser comprendida más como un proceso de *democratización social*, en el sentido de que la democracia iría asociada a la construcción de identidades colectivas (la consideración en cuanto a *status)*, que consideren al mismo tiempo las diferencias al interior de los Estados nacionales como lo son las etnias, y a su vez estaría asociada con la disminución de las desigualdades sociales y económicas, junto con la idea de la *integración* en desmedro de la exclusión que viven los distintos grupos sociales.

Esta *democracia social* denota la idea de una *democratización fundamental,* en donde los miembros de una sociedad conciben que esta haga que los sujetos se vean y se traten como socialmente iguales.[48] Es más bien la ocupación por parte de formas tradicionales de democracia, como el voto universal, de nuevos

[45] N. Bobbio 1986.
[46] Podemos agregar que la *esfera política* es el ámbito en el cual se realizan las deliberaciones de mayor interés colectivo. Por lo mismo se comprendería el hecho de que la democracia política se haya dado primero que la democracia social. (N. Bobbio 1986).
[47] N. Bobbio 1994.
[48] Giovanni Sartori: *Elementos de Teoría Política* Ed. Alianza 1992.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

espacios que antes eran ocupados por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático.

Es la idea de que en torno a este concepto los actores sociales podrían llegar a constituirse de manera plena, de considerarse como ciudadanos con deberes y derechos, que se reconozca su constitución frente al referente societal más importante, el Estado, para que de esta forma se generen los cambios institucionales, que justamente pasan por la *democratización política*, necesarios para canalizar toda esta *nueva* energía que emana de los actores sociales.

Esto nos podría dar una señal en cuanto a la despreocupación por el plano electoral dentro de la visión que se tiene de la democracia y de más preocupación por ubicar o posicionar las demandas de la Sociedad Civil; preocupación por posicionar estas demandas que nace principalmente *de* la Sociedad Civil y *de* los grupos no relacionados con la clase política, como son las juntas de vecinos, las minorías étnicas, sexuales, los jóvenes, etc.

Estos aspectos socio histórico del régimen político de gobierno, debemos enmarcarlos dentro de la situación que se vivió respecto de los regímenes autoritarios que se implantaron en gran parte de los países latino americanos. Esto propició los intentos por destruir los procesos de *democratización social*, lo que desembocó en la revalorización de la *democracia política* como un *inicio* en la lucha por la igualdad y la equidad social. De esta forma se explica el gran interés por la consolidación de la democracia política y de sus instituciones, sobre todo por parte de los actores políticos al momento de ver la posibilidad de la recuperación de la democracia. Es la idea de la reagrupación de las fuerzas sociales, o de lo que se podría denominar como *movimientos sociales*.

Pero ahora el tema de los regímenes autoritarios y el fin de estos, ha dado paso al tema de la consolidación de las democracias y al fortalecimiento de estas con el propósito de evitar una vuelta a las situaciones de tipo autoritario, cosa que en Chile ha sido bastante frecuente.[49] Por esto la importancia de completar las

[49] Para un excelente análisis del desarrollo de la institucionalidad en Chile ver: Gabriel Salazar y Julio Pinto: *Historia Contemporánea de Chile Vol1: Estado, legitimidad, ciudadanía* LOM

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

transiciones y de eliminar los enclaves de autoritarismo que aún hoy existen dentro de las instituciones que conforman la *democracia política*. Así podríamos estar en condiciones de iniciar un proceso de democratización que llegue a todas las distintas esferas del ámbito social.

Ahora bien, en cuanto al proceso paralelo, entendido como la *democratización social*, que en términos prácticos implica el intento por reducir las desigualdades y exclusiones, construir y constituir actores sociales sólidos que sean capaces de movilizarse y representar sus demandas, entregar herramientas que permitan a las organizaciones de la Sociedad Civil una participación ciudadana efectiva, puede encontrarse con el serio problema de la falta de actores sociales sólidos y sobre todo organizados. Este punto es importante pues tiene directa relación con un tema específico de reflexión, que es la relación entre la democracia y el capitalismo, o mejor dicho, entre la democracia y el mercado[50]. Tanto así que se considera al desarrollo capitalista, incluidas sus contradicciones, como prerrequisito de la democracia. Recordando a A. Touraine: *"no existe ningún país democrático que no sea capitalista"*.[51]

En consecuencia, podemos pensar que para poder generar instancias apropiadas que permitan esta articulación o contextualización de las *nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil*, se necesita que el régimen político, denominado como *democracia política*, permita la generación de lugares diferentes a los políticamente tradicionales en donde se ejerce la participación de los ciudadanos.[52]

---

ediciones. Además en Gabriel Salazar: *Memoria histórica y capital social* en *Capital Social Y Políticas Publicas en Chile* Vol1. Serie Política Sociales 2001.

[50] El trabajo elaborado por Nussbaum C. y Sen A. (compiladores) en *La Calidad de Vida* FCE 1998, puede dar luces en cuanto a las definiciones conceptuales de ideas importantes que precisamente tratan de las relaciones que se establecen entre la Democracia, los instrumentos y los conceptos que el Mercado maneja, como el mismo Desarrollo o la Equidad.

[51] Tomado de Dieter Nohlen. CEPAL 2001

[52] Bobbio 1989.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

4.1.2 Democracia y Mercado.

Asistimos a un cambio en el modo de inserción de las economías nacionales en el sistema mundial, lo que se ha denominado como el paso a una economía de mercado más autonomizada del Estado y más sometida a las fuerzas de los mercados transnacionalizados.[53] Este paso, desde economías más estatizadas y protegidas, se ha producido en general a través de procesos bruscos de ajustes estructurales, todo lo cual se ha visto acompañado por del aumento de la pobreza y principalmente por la desarticulación de los sistemas de estratificación, la precarización e informalización de los empleos.[54] A su vez, ello ha producido la erosión de las formas colectivas de organización y protección, es decir, el debilitamiento del papel redistributivo e integrativo del Estado y de los actores sociales, basados en la idea populista de la *igualdad* como eje de la acción y de los movimientos sociales.

Por lo tanto, podemos apreciar que estos ajustes estructurales, que marcaron todo un nuevo proceso en cuanto al paso de un modelo de desarrollo basado en un Estado de Bienestar con una planificación centralizada de la economía, a un modelo basado en la asignación eficiente de los recursos, por parte principalmente del mercado, con el consiguiente cambio en la referencia societal que se pretende alcanzar (igualdad por equidad); generaron aumentos significativos en la pobreza de las personas, en las desigualdades sociales y en la desarticulación de las formas de relacionarse entre el Estado y los actores sociales, provocando así esta falta de actores sociales sólidos y organizados[55]. Sólidos en el sentido de la carga ideológica que en un momento era la responsable del compromiso social de los sujetos con el desarrollo, no solo de sus intereses personales, sino que además con el interés del desarrollo del conjunto de la Sociedad Civil. Y Organizados en el sentido de la instrumentalización de esa solidez ideológica dentro del contexto del desarrollo tanto personal como del conjunto de la sociedad.

---

[53] *Capital Social Y Políticas Públicas en Chile* Vol1. Serie Política Sociales CEPAL 2001.
[54] Los trabajos realizados por la OIT en este sentido son de bastante ayuda para comprender estos fenómenos.
[55] CEPAL 2001 Vol.1.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Si nos basamos en la visión de Manuel A. Garretón[56] respecto de la matriz socio-política clásica que dominó las formas de representación y de relaciones sociales, en donde predominaba la acción política movilizadora orientada hacia el Estado, el desarrollo, la modernización y la independencia nacionales, lo que le daba un carácter de proyecto nacional global; podemos apreciar que a pesar de que esto pudo llamarse populismo, socialismo, revolución, liberación nacional, desarrollismo, según las diversas versiones históricas y nacionales, la desarticulación de esta forma de integración y estructuración de los actores sociales da origen, según los casos, a una permanente descomposición de los miembros de la hoy en boga Sociedad Civil.

Además da paso a la ilusión neoliberal de la eliminación de la política y del Estado por la homogeneización e individualización a través del mercado. También conlleva a nostalgias neopopulistas o involuciones comunitaristas, o a procesos más complejos de recomposición social a través del triple reforzamiento de Estado, sistema de partidos y actores sociales autónomos.

Esta última idea es la que impera al momento de intentar, vía políticas sociales, la consolidación de las instituciones de la *democracia política*. De esta forma las bases sociales legitiman el régimen democrático y su forma de tratar la *relevancia,* la *calidad* y la *profundización*, en cuanto a la resolución de los problemas y de las demandas expresadas por la Sociedad Civil. En el fondo se evalúa por parte de la Sociedad Civil, la capacidad del régimen por establecer la *democratización social* de los países.

Este panorama de la democratización social y su relación estrecha con el capitalismo y los problemas sociales que genera el mercado, podemos ubicarlo dentro de la temática por la superación de la exclusión social que enfrentan los sujetos que se ven fuera del mercado.

Esto es importante pues si antes los sujetos se integraban en torno de los servicios que prestaba el Estado, a propósito de la creciente industrialización y

[56] Ver Manuel A. Garretón en *Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina.* Serie políticas sociales CEPAL 2001.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

urbanización propia del crecimiento *hacia adentro*, hoy los sujetos se organizan para poder integrarse en torno a las demandas que emanan por la falta de participación y justamente por los conflictos entre las partes que se denominan *incluidas y excluidas* a propósito del modelo económico que hoy intenta imponerse.

Por lo tanto, los conflictos entre *los de adentro y los de afuera*, se han caracterizado principalmente dentro de la temática de la participación ciudadana (la cual se relaciona con la *democracia social*). De esta forma, tanto la acción como los actores sociales, construyen sus tópicos o demandas, que atraviesan tanto los movimientos étnicos, las reivindicaciones de los pobladores, de los jóvenes, de las juntas de vecinos, de los movimientos regionales, etc. Es desde aquí que las clases dirigentes, tanto política como económica, enfocan sus miradas hacia *los problemas de la gente*.[57]

De esta forma nos encontramos con que la relación *democracia- mercado*, nos muestra que aún no se han producido, o que estarían intentándose producir, los cambios y las profundizaciones necesarias para una vuelta del sujeto y de la Sociedad Civil a los niveles en donde se permita una discusión seria y responsable respecto del tipo de sociedad en la que queremos vivir, o más puntualmente, de cómo esperamos que la democracia garantice las libertades y derechos individuales y colectivos, y la autenticidad de cada sujeto.[58] Esto principalmente por los graves conflictos de tipo socio-económico que se han generado producto de los ajustes estructurales y la consiguiente fragmentación de las relaciones sociales.

Faltaría aún la creación de ese espacio o *ágora* que permita formular un modelo de desarrollo que no solo asegure el crecimiento económico y las necesidades básicas de subsistencia de las personas, sino que permita también la disminución de las desigualdades y una mayor integración social. *Ágora* que por

[57] Ibíd.
[58] Esta es la tarea propiamente tal del Estado hoy en día, tarea que pasaría por una profunda revisión de los valores supremos que conforman el tipo de sociedad en la que queremos vivir, sea esta de corte utilitarista, igualitarista, comunitarista, liberalista, comunista, etc.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

supuesto, y a pesar de todo, se ubicaría dentro de los márgenes de la acción política, o mejor dicho dentro del proceso mismo de la *democratización política*.

Podemos notar la evidente conexión entre la situación económica individual y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, quienes juegan un rol importante dentro de la planificación que se hace en los distintos países latinoamericanos. Surge de esta conexión que la estabilidad o las condiciones de viabilidad de los Estados y por ende de la propia construcción de sociedad, hoy en día se encuentran subyugadas a la igualdad socio-económica.[59]

Este asunto de la igualdad socioeconómica, se conectaría con la idea señalada de que en los países latinoamericanos en vía de desarrollo, las disparidades en cuanto a la riqueza y la seguridad humana[60], afectan directamente en la *cantidad* de participación política de las personas, lo que a su vez se traduce en los resultados que se dan en el ámbito de las políticas públicas.[61] Esta fuente de desigualdad socio-económica genera por lo tanto problemas serios en cuanto a la comunicación que se debiera de dar entre los distintos componentes o esferas de la Sociedad Civil. Esta ruptura de la comunicación social, en gran parte derivada por la persistencia de formas graves de concentración de poder y de riqueza, en los planos tanto económico como político, ahora pretende posicionarse como un tema importante que necesita solucionarse.

Se puede decir que el rasgo principal de la solución es el surgimiento de un nuevo discurso, un discurso que se abre a la aceptación de nuevos conceptos, entre ellos el de un Estado más abierto, más tolerante, más comunicativo y dispuesto, teóricamente, a escuchar el punto de vista de los ciudadanos. También en el nuevo discurso, hay una pretensión de evitar conflictos intersectoriales,

[59] Esta idea trata de la estabilidad y la gobernabilidad mínima en la cual se enmarcan las acciones del Estado-Nación.
[60] Ver los informes respecto del *Desarrollo Humano* del PNUD y los informes sobre la situación económica de América Latina de la CEPAL y del Banco Mundial.
[61] No nos olvidemos de que en una sociedad de libre mercado como la nuestra solo una minoría posee los suficientes recursos políticos, económicos y organizativos como para beneficiarse de las capacidades adquisitivas de la última clase de derechos señalados por Marshall. Se puede llegar a establecer un paralelo entre la ciudadanía, en cuanto esta produciría desigualdad y libertad del mismo modo que el mercado genera desigualdad y riqueza.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

principalmente entre el mundo empresarial y los gobiernos, puesto que la principal debilidad para la estabilidad política de los Estados latinoamericanos, ha sido precisamente el no poder contar con apoyos sistemáticos y sólidos de la población a las políticas que se ejecutan (es la llamada crisis de representatividad o de legitimidad).[62]

El proceso de cambio en general, se debería a una alta necesidad de garantizar estabilidad política para la inversión de capital, para así poder encaminar de manera sólida el proceso de democratización político-social. El fundamento de los procesos orientados hacia la democratización están principalmente determinados por el hecho de que nuestras economías no podrían resistir por mucho tiempo si persisten conflictos políticos y sociales al interior de los países. [63]

El nuevo llamado a la democracia estaría inserto dentro de una necesidad de los mercados para poder garantizar principalmente, estabilidad a las inversiones y la realización de los negocios[64]. Por lo mismo es importante considerar la visión de que la igualdad socio-económica es asumida como la sustentadora de la viabilidad del Estado y de la construcción de Sociedad, lo que nos permite adentrarnos más en la exigencia por una mayor transparencia y profundización de la democracia. De modo que no necesariamente, y por ende la atención que se debe poner en este punto, el complejo proceso de construcción o refundación de la democracia en nuestros países, se debe precisamente a una explícita o real *voluntad política* de hacer participar en la toma de decisiones o en los asuntos nacionales a las organizaciones sociales más beligerantes, o a los ciudadanos, o a sus representantes.

---

[62] Ver 4.1

[63] En este sentido los tratados de libre comercio tendrían dos caras, una el aumento del intercambio comercial y por ende de la riqueza, y otra en donde se crea una dependencia entre el que produce y el que compra. Sería aventurado aquí señalar una situación de *neo imperialismo* ya que esto excede lo propuesto en esta memoria.

[64] Pensemos en las condiciones de estabilidad social que se deben dar para que se realicen reuniones como la APEC en países como Chile.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Esta observación nos parece importante, porque se debería poner atención al hecho de que pareciera ser que todos o la mayoría de los Estados actualmente, están dirigiendo procesos encaminados a generar o mantener la estabilidad macroeconómica en base a establecer justamente las condiciones de estabilidad necesarias para las inversiones tanto de nacionales como de extranjeros, antes de pensar en crear los espacios necesarios para la expresión de las opiniones y decisiones de la Sociedad Civil.

Esto se podría entender dentro de la noción de que el *desarrollo*, tanto económico como social, hoy en día no tiene otra alternativa más que buscar la mejor combinación entre democracia y mercado, y *la modernización*, tendría como centro el mejoramiento de las posibilidades de todos los sujetos.

Este mejoramiento de las posibilidades de todos los sujetos, es uno de los tópicos de reflexión dentro de nuestra visión sobre la construcción de ciudadanos, sujetos y actores sociales sólidos que permitan al mismo tiempo asumir las dificultades que se plantean al concebir que el desarrollo es sinónimo de progreso, y que el crecimiento, a su vez, es indicador del mejoramiento de la calidad de vida de las personas[65]. De esta forma se podría llegar a observar como este modelo económico que actualmente se nos impone, influye en las reflexiones sobre el género, las etnias, las clases sociales, etc.[66]

Con todo lo expresado hasta este punto, estamos en condiciones de señalar que cuando hablamos de *actores* y de *Sociedad Civil* hoy en día, estamos en frente de una realidad bastante compleja, en el sentido de que se observa un debilitamiento de los vínculos entre Estado y Sociedad Civil y al mismo tiempo se

[65] Esta visión es bastante tecnificadora, por cuanto somete a la *calidad de vida* a ser vista como otra cifra más. Martha Nussbaum propone ver el desarrollo no solo como un concepto de carácter evaluativo que implica progresar de una situación a otra que es, o se dice, mejor y más completa, sino que además se debe complementar con la pluralidad de valores y principios de los grupos humanos que apuntan a buscar una forma de vida que muchas veces no es compartida por otros grupos (en Nussbaum C. y Sen A. (compiladores): *La Calidad de Vida* FCE 1998). Además Amartya Sen complementa esto con su visión en cuanto a la libertad y la oportunidad real que esta representa para alcanzar aquello que valoramos (en Amartya Sen: *Nuevo Examen de la Desigualdad*, Alianza Editorial 1999)

[66] Ver Alfonso Arrau: *Moderna Teoría Social y Agenda Pública en Chile. Una aproximación desde la Sociología*. Serie Agenda Pública 1998.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

posiciona el tema como un asunto importante a considerar[67]. Además podemos apreciar que las transformaciones socio-económicas de las últimas décadas, junto con los cambios culturales y políticos, han generado un gran cambio en la visión que los actores sociales tienen de su entorno. Por lo mismo es necesario tomar en cuenta que una de las principales consecuencias de esta situación de tensión entre la democratización tanto política como social y la *mercadizacion* de las relaciones sociales, es ponernos frente a un panorama o negro o blanco, que no da paso a las reivindicaciones ni a la generación de un espacio político de discusión ciudadana.[68]

A pesar de estos problemas, en relación a los vínculos del Estado y la Sociedad Civil; la visión que tengamos de estos nuevos conflictos debe considerar la transformación política y social que los actores han ido experimentando. Pero a pesar de que existan estos problemas, vemos que sigue siendo el Estado al que se le asigna un papel fundamental dentro del desarrollo de nuestros países. Esta transformación de los actores, apunta a la idea de que el Estado nacional moderno, se encuentra en una problemática que queda reflejada en el dicho que señala que los gobiernos nacionales *"son demasiado pequeños para manejar las fuerzas globales, pero demasiado grandes para manejar la vida de la gente"*.[69]

Además los estados en general, por un lado han sido históricamente tendientes a una especie de *construcción nacional,* particularmente los Estados liberales democráticos[70]; y por otro lado es a esa misma actitud hacia la cual han reaccionado las minorías y grupos sociales, que precisamente por los cambios culturales, económicos, políticos, etc., hacen que los sujetos vean con otros ojos su entorno, junto con otras herramientas.

Ahora bien, la transformación de los actores genera entonces la particularización de las demandas propias de los grupos sociales que se diferencian cada vez más unos de otros. Por lo tanto hay que reconocer que es

[67] Ver Nuria Cunill 1995.
[68] Ver Alain Touraine: *Igualdad y Diversidad. Las nuevas tareas de la democracia* FCE 1998.
[69] Raúl Urzúa: *Estado y Generación de Espacios Democráticos en el Campo de las Políticas Sociales.* Unidad de Estudios Prospectivos. MIDEPLAN 2001. Pág. 31.
[70] Ver Will Kymlica: *La Política Vernácula* Ed. Paidós 2003.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

casi imposible ver un solo movimiento social que conduzca el posicionamiento de las demandas de la Sociedad Civil. Por ende la idea de justicia social debe debatirse acorde a las particularidades de los distintos grupos y actores sociales.[71]

4.2 Democracia y Justicia Social

El desarrollo político de América Latina de finales del siglo XX, estuvo caracterizado principalmente por dos procesos de cambio, por un lado la situación económica producto de la crisis del petróleo, y por otro lado, la crisis política producto de los gobiernos militares autoritarios. Ambos procesos dicen relación con las políticas de ajuste estructural propiciadas por los organismos internacionales como el FMI, lo que generó una nueva manera de relacionar los componentes Estado, economía y Sociedad.

Esta nueva forma de relacionar estos componentes está estrechamente ligada a la visión neoliberal, en donde producto de las grandes deudas contraídas por los Estados a propósito del proceso de sustitución de importaciones, se establece un nuevo modelo en donde el Estado tiene una drástica reducción en su participación económica y en la asignación de recursos. Esto se da principalmente porque se asume que la crisis global por la que atraviesa la región es justamente la crisis del Estado, lo que concentra la crítica no solo en el plano político, sino que también en el plano económico. Por otro lado se produce la re-democratización de los distintos países y de sus sistemas políticos, los cuales hacen caso a este nuevo imperativo funcional, que es la *democracia*, propiciando así nuevos mecanismos de participación.

Vemos entonces que la implantación de este nuevo modelo en donde la economía se abre a un mercado mundial, en donde el Estado reduce al mínimo su papel, se estaría mezclando con la transformación de los regímenes democráticos que nacen luego de la recuperación de la democracia. Estos regímenes se presentan como fomentadores de políticas de tipo asistenciales y focalizadas, y no tanto así de redistribución estructural. Las reformas de tipo económico quedan

[71] Ver Manuel Antonio Garretón: *Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina.* Serie Políticas Sociales. CEPAL 2001.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

sometidas a los ajustes estructurales que en sí son socialmente excluyentes, mientras que las reformas políticas intentan plasmar esta nueva visión del orden social en nuevos mecanismos de representación política que incluyan a los nuevos actores, como lo serian las minorías étnicas, sexuales, jóvenes, mujeres, juntas de vecinos, cooperativas campesinas, etc.

Es importante darse cuenta que dentro de estos dos procesos sobre salen cuestiones como la desigualdad, la exclusión social, la pobreza y el propio desarrollo social, los cuales se encuentran estrechamente ligados al funcionamiento económico de los países y por sobre todo a la eterna discusión de que si es el Estado o el mercado el encargado de la asignación de los recursos necesarios para el desarrollo económico-social del país. Por lo tanto notamos con cierta claridad, que la inclusión social y la inclusión política de los nuevos actores, marcan los esfuerzos por ampliar la participación ciudadana dentro de este contexto de redefinición del rol y las funciones del Estado en favor de la Sociedad Civil.

Podemos agregar que la exclusión social ha sido vista durante la mayor parte del siglo XX en términos de explotación, además de demandas al Estado y de recursos organizacionales e ideológicos que apoyaran la lucha de los excluidos. En el fondo notamos la existencia de bases de acción colectiva[72]. Por lo tanto debemos considerar que hoy la exclusión social podría ser vista como un nuevo aspecto, el que dice relación con que la exclusión genera marginación y que quines la sufren estarían prácticamente fuera de la sociedad, existiendo un tipo de relación subordinada y al mismo tiempo mediatizada. Esto podría entonces llegar a generar fragmentaciones, desnudando la falta de apoyos en la lucha por superar la exclusión hoy en día.

Ahora bien, parece ser que la idea de que ambos, Estado y mercado, se encarguen de la asignación de los recursos, ha triunfado en cuanto a la visión de que sea uno u otro el encargado. Esto se comprueba al momento de observar los

[72] Ver Rolando Franco (coordinador): *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia.* CEPAL 2001. Además en Gabriel Salazar y Julio Pinto: *Historia Contemporánea de Chile Vol I: Estado, Legitimidad, Ciudadanía.* LOM ediciones 1999.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

programas sociales que permiten la activa participación de entidades privadas en el desarrollo económico y social de las personas. Dentro de este marco apreciamos que desde hace más de una década venimos dándole importancia al factor económico como esencial para el desarrollo de nuestros países.

Lo económico nos ha arrojado hoy hacia la globalización y la globalización a la apertura de los mercados y a la lógica económica de las relaciones sociales; hacia los ajustes estructurales, a la generación de instrumentos profundizadores de la democracia, con olvido de lo social y muchas veces de lo ambiental. El efecto de todo esto, en el ámbito de políticas internacionales y nacionales, ha sido la necesidad de cambiar esquemas, uno de los cuales ha sido darle una nueva cara a la *democracia* y a la idea de *justicia social* como el *ethos* democrático actual.[73]

Este *ethos* presenta variaciones en cuanto a la profundidad alcanzada por los factores económicos en *el alma estatal* ya que los estados también pueden presentar particularidades respecto de su concepción política de la justicia[74]. El punto es que el Estado de derecho democrático debiese partir de la base de que hay que incluir a *los otros*[75] dentro de una Sociedad Civil en la que participen todos, con sus diversas concepciones del bien o de la moral.

Hoy la democracia ya no puede seguir siendo únicamente representativa sino que debe ser *participativa*, por lo mismo la preocupación por elaborar nuevos instrumentos que permitan la participación de la Sociedad Civil. El elemento social, dentro del esquema del desarrollo sostenible, tiene que ser priorizado para tratar de volver a un punto de equilibrio. Lógicamente la participación ciudadana sería el mejor inicio. Si apreciamos con cuidado, podemos observar que la relación entre *democracia* y *justicia social*, también entendida como igualdad social, ha vuelto a

[73] Entendemos que este ethos es el inspirador de las visiones y del espíritu no solo de las políticas sociales, sino que además de la idea misma del tipo de sociedad que queremos construir.
[74] Para John Rawls, aunque en el contexto moderno, las sociedades y los estados se caracterizan por un *pluralismo de doctrinas* que muchas veces son incompatibles entre sí, lo que no quiere decir que esas doctrinas no sean aceptables o razonables (pensemos en las diferentes doctrinas liberales, comunitaristas, contractualistas, etc. O como señalaba Sen respecto de la libertad de poder conseguir lo que uno considera valioso), esto no debiese ser obstáculo para construir una concepción de la justicia que funcione. (John Rawls: *El Liberalismo Político* Ed. Grijalbo 1996).
[75] Son *los otros* a propósito de concebir a la Sociedad Civil como algo distinto de lo estatal y distinto de lo privado.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

adquirir una gran importancia. Esto a pesar de que el principio rector consiste principalmente en la manutención de la estabilidad para las inversiones. El asunto es ver si estos principios pueden llegar a afectar a la democracia y su forma de plantearse, de manera sustantiva. Por lo tanto la relación entre democracia y justicia social debemos verla como recíproca y a la vez está remitida a la influencia de otras variables, como lo son el crecimiento económico y las condiciones internacionales que constantemente son modificadoras de los esquemas en los que se intenta plasmar la democracia y la justicia social.

Podemos señalar dos formas en que la *democracia* y la justicia *social* han sido planteadas: Una forma nos señala que la *justicia social* o *igualdad social* sería precondición de la democracia y la otra forma nos señala que sería la democracia el prerrequisito de la justicia social.[76] Este supuesto de basaría en el argumento de que una mayor participación en los procesos o en la esfera política aumentaría la oportunidad de influir en la distribución de los bienes económicos, provocando de esta forma una distribución más justa de la riqueza. El asunto es que en los países latinoamericanos en vía de desarrollo, las disparidades en cuanto a la riqueza afectan directamente en la *cantidad* de participación política de las personas, lo que a su vez se traduce en los resultados que se dan en el ámbito de las políticas públicas[77].

Dentro de toda esta problemática, vemos que los términos *igualdad* y *equidad*, aparecen como dos dimensiones del concepto señalado como justicia social. En este sentido la equidad apuntaría o tendría una relación más estrecha con la visión de la *igualdad de oportunidades*[78] de tipo individuales para satisfacer las necesidades básicas o las aspiraciones que se han definido socialmente como relevantes. En el fondo, la *equidad* es vista como el establecimiento de metas que la sociedad, en principio, sea capaz de alcanzar considerando su nivel de

[76] Rolando Franco (coordinador): *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia.* CEPAL 2001.
[77] CEPAL 2002.
[78] Ver nota al pie Nº1.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

desarrollo.[79] Sería la expresión de los propósitos colectivos que animan a la sociedad. De allí su importancia al momento de teorizar y contextualizar el tema de la *equidad*.

El término *igualdad* tendría que ver con la idea de la distancia que se da entre las categorías sociales (o clases sociales) y el acceso al poder que estas poseen. Por lo tanto podemos ver que una sociedad podría ser equitativa y desigual al mismo tiempo, ya que para la equidad no importa cuánta sea la diferencia socioeconómica si es que los individuos tienen acceso a satisfacer sus necesidades naturales y socialmente definidas como básicas. Solo la igualdad dentro del plano jurídico podría ser catalogada como el nivel cero, por cuanto todos los individuos son iguales ante la ley sin importar sus bienes o el acceso al poder que se tenga. De todas formas esto depende del grado ”evolutivo” en que se encuentre la sociedad.[80] Aquí podemos apreciar la relación entre el ejercicio formal de los derechos civiles y los nuevos espacios y canales de participación, que a su vez incorporan la lucha por derechos de tipo social que aún no se establecen formalmente.

Ahora bien, esta conceptualización sobre la *igualdad* y la *equidad* nos lleva a pensar en el hecho de que hoy en día no nos encontramos con ningún referente de tipo societal o de anhelo de construcción de sociedad, en el sentido de que en el pasado podíamos apreciar el concepto de igualdad basado en una sociedad sin propiedad privada o una sociedad de tipo socialista. Hoy en día, es la visión respecto de que el *ethos* liberal democrático predomina como el conductor del proceso de disminución de las desigualdades sociales y de cómo este *ethos* ha impulsado el paso a una visión neoliberal de la economía, despersonalizando el accionar de la *Sociedad Civil* y dejando de esta forma acéfalo el movimiento social y la identificación de éste con el Estado. Es en el fondo, la falta de identificación con un conductor del proceso de cambio societal. Antes era el Estado, la Iglesia, el

[79] CEPAL 2002.
[80] Rolando Franco CEPAL 2001.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

proletariado, etc. Así mismo como el principio democrático-liberal de la *igualdad* guiaba las acciones de los distintos actores sociales[81].

Hoy esto ha llevado a considerar entonces a la equidad, definida como *igualdad de oportunidades de tipo individuales para satisfacer las necesidades básicas o las aspiraciones que se han definido socialmente como relevantes*, como un substituto de la idea de igualdad.[82]

Es pertinente por lo tanto pretender preguntarse por qué la *equidad* estaría predominando sobre la *igualdad*, ya que vemos que las políticas sociales estarían apuntando justamente sobre este tema en particular. Por un lado notamos un decaimiento de las visiones sobre un tipo de sociedad a modo de utopías y aspiraciones de una sociedad mejor, y por otro lado notamos el empapamiento de la idea de *individuo* por sobre la idea de sociedad y por ende de categorías sociales. Esto se conecta con la visión que se tiene sobre la sociedad globalizada, en donde existiría el mercado y agentes (o consumidores) que a través de la política o de acciones de tipo correctivo, buscan la manera de que las personas accedan a los bienes y servicios natural y socialmente necesarios para la existencia.

De esta forma vemos que a partir del decaimiento de los actores sociales y de la falta de organización de estos, solo se podría avanzar dentro del tema de la equidad, pero no dentro del tema de la igualdad. Por lo mismo el esfuerzo en cuanto a las políticas sociales, debiera centrarse en el fortalecimiento de los actores sociales para poder así avanzar en el tema de la igualdad y no solo de la equidad.

Vemos entonces que el tema de la *justicia social* poco a poco se introduce nuevamente al debate a pesar de ser un término bastante viejo. No solo debemos ver y considerar los factores inmediatos que afectan a la justicia social, sino que debemos discutir el tema dentro de un marco mucho más amplio que contemple las visiones sobre el crecimiento y el propio contexto internacional, asunto no

[81] Ibíd.
[82] Ibíd.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

menor por cuanto veíamos que la estabilidad de los países es la base para que los inversionistas fomenten el desarrollo económico que posteriormente irá en ayuda directa de las políticas y los programas sociales.

4.3 Ciudadanía, Capital Social y Políticas Sociales.

Es importante hacer una salvedad respecto de las reflexiones que se pueden hacer en cuanto a la utilización del concepto de *ciudadanía*. Siguiendo a Kymlica Y Norman[83], debemos tener claro que el alcance de una teoría de la ciudadanía propiamente tal, es prácticamente ilimitado, ya que todo problema de filosofía política implica relaciones entre ciudadanos o entre los ciudadanos y el Estado. Por otra parte, que es la que más nos interesa, habría una frecuente confusión entre el concepto de *ciudadanía como condición legal*, es decir, la plena pertenencia a una comunidad política particular; y la *ciudadanía como actividad deseable*, según la cual la extensión y calidad de la ciudadanía depende de la participación en la comunidad. Una forma pertenecería a la concepción clásica y la otra a la visión de corte más comunitarista que se enfrenta a la visión liberal. Veamos ambas a continuación.

4.3.1 La Concepción Clásica de Ciudadanía.

A lo largo del desarrollo del concepto de *ciudadanía*, este ha sido tratado principalmente en relación a su vinculación con el aspecto netamente político participativo y en cuanto *status legal*[84]. Es la idea presentada con anterioridad respecto de la visión más economicista de las políticas sociales dentro del imaginario social. En Chile esto se podría representar desde el punto de vista de la constitución de 1980, ya que el término *ciudadano* dentro de ella y en las antecesoras, se limita principalmente al derecho de elegir a las autoridades políticas[85]. En el fondo la ciudadanía estaría limitándose casi con exclusividad al

[83] Will Kymlica y Wayne Norman: *El retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía.* En revista *La Política* Ed. Paidós 1997.
[84] Ver Nuria Cunill Grau: *La Reinvención de los Servicios Sociales en América Latina: Algunas Lecciones de la Experiencia*, para el Seminario Internacional "A Reforma Gerencial do Estado" 1998. También en Raúl Urzúa: *Estado y Generación de Espacios Democráticos en el Campo de las Políticas Sociales.* 2001. Ver T.H. Marshall: *Ciudadanía y Clase Social* Ed. Alianza 1998.
[85] Ver: *Constitución Política de la República de Chile* Ed. Jurídica de Chile 1981.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

ejercicio de la titularidad de los derechos políticos que señala Marshall.

Ahora bien, este uso del concepto de ciudadanía, poco a poco se ha ido expandiendo a otros ámbitos de acción tanto individual como colectiva. Son varios los trabajos que utilizan como punto de partida a T.H. Marshall y su caracterización de la ciudadanía, entendiendo a esta como un *conjunto de derechos civiles, políticos y sociales*.[86] En donde el primero incluiría los derechos necesarios para la libertad individual, o sea, la libertad de pensamiento, de expresión, el derecho a la propiedad, y principalmente el derecho a la justicia.[87]

Este último derecho, el derecho a la justicia, sería para Marshall, la base o la condición necesaria para poder llevar a cabo la aplicación del resto de derechos. En este sentido la existencia efectiva del componente civil de la ciudadanía, depende de la existencia de los tribunales de justicia donde todos pueden defender sus derechos en términos de igualdad y con un debido proceso.[88]

En cuanto a los derechos políticos, estos se entienden de la misma forma señalada más arriba, o sea, en cuanto al ejercicio de elegir a las autoridades; los derechos sociales se nos presentan de una manera más amplia y no tan limitada como los anteriores. Marshall los define como "todo el campo que va desde un mínimo bienestar y seguridad económica hasta el derecho a compartir en su totalidad la herencia social y vivir la vida social de un ser civilizado de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad".[89]

Esta última definición nos llama la atención en cuanto a la idea tratada de que los derechos sociales variarán dependiendo de las condiciones particulares de cada país. No así los derechos políticos y civiles, que hoy son la base fundamental para que las sociedades mantengan un orden básico. El derecho a la democracia y a los derechos humanos, son en este sentido, imperativos funcionales básicos para todas las naciones occidentales. No así los derechos sociales que de alguna

[86] Uno de los más conocidos es el estudio de la Unidad de Estudios Prospectivos del MIDEPLAN. *Estado y Generación de Espacios Democráticos en el Campo de las Políticas Sociales* 2001. También es la base para las referencias hechas por Nuria Cunill Grau 1998.
[87] Ver T.H. Marshall: *Ciudadanía y Clase Social* Ed. Alianza 1998.
[88] Ibíd., Pág. 23.
[89] Ibíd., Pág. 23.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

forma (como hemos venido postulando), funcionan más como estabilizadores y legitimadores del orden social imperante de cada Estado-Nación particular, con el propósito de mantener la estabilidad que requiere el capital para poder operar sin mayores sobresaltos. Esta caracterización de la ciudadanía, que se puede expresar como clásica, ha ido mostrando con los años, ciertos vacíos, sobre todo en relación con la globalización y la información.

El concepto de ciudadanía por lo tanto, vemos que ha sido tratado más como *participación en los procesos de designación de los representantes políticos* y en general en la conformación de la llamada *voluntad política*. Pero vemos que nada de esto es posible sin las mínimas condiciones de igualdad social en términos principalmente de salud, educación y seguridad material.[90]

Si bien vemos que hasta ahora el concepto de ciudadanía se traduce en un status legal, es necesario reflexionar respecto de que la ciudadanía requiere traducirse en una actividad, en donde la participación real y efectiva de las comunidades quede formalmente explicitada dentro de espacios para la toma de decisiones y avalada dentro de la institucionalidad que la democratización política intenta implementar.

4.3.2 Las Concepciones Liberales y Comunitaristas de la Ciudadanía.

La visión en cuanto a la ciudadanía *como actividad deseable*, tiene relación con el debate teórico entre los liberales y los comunitaristas. Esto porque en relación a la particularización de las demandas y de los grupos que conforman la sociedad, producto de esta nueva forma de mirarse a sí mismos, las invocaciones a una posible *teoría de la ciudadanía* se hacen cada vez más frecuentes, con el propósito de abordar el tema de la identidad y de la conducta de los ciudadanos, incluyendo sus responsabilidades, roles y conductas.[91] Cercano, podríamos decir, a las definiciones corrientes de la *ciudadanía activa* o *ciudadanía pasiva*.

[90] Ver Nuria Cunill Grau 1998.
[91] Ver W. Kymlica y W. Norman 1997; además en Kymlica 1998 y Kymlica 2003.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

4.3.3 La Subsidencia y (re)Conformación del Movimiento Social.

Hemos venido señalando que dentro del contexto de la *democratización de la democracia*, el Estado ha debido de ir asumiendo nuevas formas de relacionarse con los distintos componentes de la Sociedad Civil, al individualizarse estos cada vez más del Estado. Esto nos ha llevado a pensar en nuevos espacios y por ende en nuevos derechos. Podemos asumir también que esto representa una conexión con la idea de la *democracia social*, en donde los ciudadanos utilicen los nuevos espacios que los Estados, en su relación con la Sociedad Civil, han tenido que intentar implementar. Espacios que son necesarios para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y de la real participación en las políticas sociales.

La implementación de estos espacios debería representar las demandas de las nuevas formas de acción que asumen los grupos que cada vez más se distancian de la clase política. Demandas que atravesarían factores sociales y económicos. Es dentro de estos factores que afloran las luchas de tipo identitarias de los grupos étnicos, de los homosexuales, de los jóvenes, etc. Luchas que se conectan con la globalización y esta *mercadizacion* de las relaciones sociales, que presentan nuevos espacios de acción para los movimientos sociales, que podríamos ubicarlos actualmente dentro de un periodo de surgimiento o *subsidencia*.[92]

Existirían entonces, periodos que servirían para detectar los procesos que se desarrollan al interior de los movimientos. Se identifican tres:

1) De *reagrupación local* en donde se crean los lazos espontáneos o micro asociativos;

2) de aparición de *espacios sociales* en donde se reúnan los grupos *excluidos, marginados,* donde la oralidad se transforma en el elemento central para el intercambio de ideas y de información;

[92] Ver Gabriel Salazar: *Memoria Histórica y Capital Social* en *Capital Social Y Políticas Publicas en Chile* Vol1. Serie Política Sociales 2001.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

3) y por ultimo un proceso de *construcción de identidad popular* a propósito de la creación de canales no institucionales y a propósito de que el sistema ya no proporciona identidades de tipo estructural que sean asumidas por todos los ciudadanos[93](la denominada crisis de representatividad del Estado-Nación).

Sobre este último punto, se piensa en la creación de *identidades de tipo virtual*, como *aquellas reivindicaciones de algo que se siente como derecho y que esta en un campo de poder, pero que no tiene institucionalidad para ejercerse*.[94]

Estos procesos de generación de visiones compartidas, se han repetido una y otra vez en Chile y en otros países latinoamericanos. Es la idea de la vuelta del sujeto a una sociedad que hoy en día cambia constantemente al ritmo de una globalización económico-social-informacional-cultural. El desarrollismo, el populismo, el socialismo, la revolución, etc, todo existe a propósito del derecho fundamental de cada individuo *de* "conjugar libremente su propia participación en el universo instrumental con el mantenimiento, la reintegración y la continua reconstrucción de su identidad personal y colectiva".[95]

La nueva definición de *Sujeto*, sería la del *individuo capaz de construir su experiencia*. Esta experiencia es la que de alguna manera debiera de guiar las pautas en cuanto a las propuestas de desarrollo de la Sociedad Civil y del concepto de *desarrollo* en general, ya que es ella la que da contenido a las visiones sociales, morales, éticas, que se tengan sobre lo bueno o lo malo y por ende de los fines que se valoran.[96] Es clave entonces definir que el concepto de subjetivación, que conformaría la experiencia, se refiere o se entendería *como la superación del creciente distanciamiento entre la razón, por un lado, y la lucha por la libertad e identidad, por otro, que impone la sociedad de consumo*. En este

[93] Gabriel Salazar. CEPAL 2001.
[94] Ver Anexo Actas de Talleres, Taller Nuevos Procesos y Ciudadanía en *Estado y Generación de Espacios Democráticos en el Campo de las Políticas Sociales* Unidad de Estudios Prospectivos. MIDEPLAN 2001.
[95] Alain Touraine: *Igualdad y Diversidad. Las nuevas tareas de la democracia* FCE 1998 Pág. 83
[96] Amartya Sen 1999.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

contexto el individuo debe ser redefinido como una combinación de la razón, la herencia cultural y un proyecto individual de vida.[97]

4.3.4 Capital Social y Políticas Sociales.

Para poder articular hoy en día todas estas visiones respecto de cómo la ciudadanía y la consiguiente aceptación de los deberes y derechos que estas nuevas formas de articulación entre Estado y Sociedad generan, es que se parte de la noción del reforzamiento del *capital social* involucrado dentro de los grupos sociales.

El considerar este concepto se está tornando indispensable para el análisis de las políticas sociales en América Latina en general. Esto principalmente por la realidad multidimensional en que se desarrolla hoy en día. Además permitiría integrar conceptos como la reciprocidad, las redes sociales, la participación social, y la propia Sociedad Civil.[98]

Este concepto podemos observarlo desde una doble perspectiva; por un lado considerarlo como *el conjunto de recursos que tiene un individuo inserto en un conjunto de redes sociales a fin de obtener beneficios que mejoren su situación económica y social.*[99] Por otro, como *un recurso de una determinada comunidad fundado en la existencia de organizaciones e instituciones que posibilitan y vehiculizan la movilización de sus miembros en función de objetivos comunes.*[100]

Al observar que las dimensiones apuntan a la acción tanto individual como colectiva, notamos que el *capital social* corresponde a un concepto de tipo dinámico, que se contextualiza constantemente y que muchas veces va a depender de factores psicosociales que habría que considerar al momento de trabajar con el. Es por el rompimiento de los canales institucionales que ya no tiene una clara naturaleza estructural. Por lo mismo la importancia de observar la evolución de los movimientos sociales en los periodos de surgimiento o

---

[97] Ver Alain Touraine, *Los Problemas de una Sociología propia en América Latina*. [s.e.]
[98] Ver *Capital Social y Políticas Públicas en Chile* Vol1 y Vol2. Serie Políticas Sociales CEPAL 2001.
[99] Cristian Parker CEPAL 2001 Pág. 10.
[100] Ibíd.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

subsidencia, para tener claridad en cuanto a la conformación de los vínculos internos, fomentados principalmente por la *memoria histórica* que es a la larga la organizadora del *capital social*. Es necesario por lo tanto considerar tanto el enfoque de tipo asociativo como el de las redes personales que se forman.

Para unificar ambos enfoques diremos que *el capital social reside en los recursos socioculturales de un grupo o de un individuo, y es capital por cuanto puede llegar a generar beneficios entre quienes o quien lo utilice*.

Por lo tanto dentro de este marco globalizante en donde notamos fuertemente los efectos sociales de la economía y de las políticas neoliberales, es que pensamos que el Estado debe repensar su función como promotor de los espacios y los canales de comunicación adecuados entre el y los componentes de la Sociedad Civil.

Es necesario el considerar la efectiva participación de los actores involucrados y el pensar en el respeto a los derechos e intereses de las minorías que conforman los distintos Estado-Naciones, que muchas veces pueden no apuntar a un bien común; es el caso de ciertas asociaciones de tipo delictivo por ejemplo, en donde se nota un interés de tipo vertical, al contrario del interés de tipo horizontal que las comunidades o redes sociales intentan implementar. Se trata por lo tanto, de contrarrestar la creciente incapacidad por parte del Estado de absorber de manera simultanea el conjunto de demandas de una sociedad diferenciada en cuanto a sus intereses específicos y en donde existe una multiplicidad de identidades en juego.

Las políticas sociales serían las encargadas de asumir el rol de la *administración* de estos nuevos espacios y formas de participación de la Sociedad Civil dentro del esquema institucional de cada Estado-Nación, o mejor dicho, dentro del clima de *(re)democratización política* y de *democratización social*. Tiene además la responsabilidad de encaminar estos *recursos socioculturales*, definidos como *capital social*, hacia la producción de espacios y oportunidades que permitan llevar adelante la consolidación de la ciudadanía en cuanto reivindicación de derechos y deberes frente a un poder, que en este caso, y en general,

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

continua siendo el Estado, en cuanto referente máximo de la ciudadanía.

Los desafíos actuales y a futuro, exigen plantear a las políticas sociales de manera más integral, de modo tal de poder articular las distintas demandas emanadas de la Sociedad Civil. Por lo tanto conjugar principios como la *universalidad*, la *solidaridad* y la *eficiencia*, se torna de suma ayuda tanto para mejorar el desarrollo económico de las personas, como para superar la centralidad con la cual se actúa respecto de las políticas públicas.[101]

Por lo tanto podemos apreciar la importancia a nivel conceptual y teórico del concepto de *Capita Social* ya que será este el *bien primario*[102] o la base para una posible *igualdad de oportunidades*[103] que permita desarrollar las capacidades de los sujetos y grupos sociales tanto en sus ambientes propios como en lugares comunes que propicien el intercambio, el fortalecimiento y la utilización de este capital. De todas formas es importante señalar que el desarrollo del concepto de *capital social*, aún se encuentra sujeto a la profundización de su capacidad teórica y metodológica, sobre todo en cuanto a su aporte a las *políticas públicas.*

4.4 Descentralización, Servicios Sociales y Participación Ciudadana.

4.4.1 La Sociedad Civil y su retorno a la participación (a modo de contextualización).

Hemos venido observando, que los procesos de *(re)democratización*, tanto en Chile como en el resto de los países de América Latina, se han desarrollado básicamente en torno de la recuperación y fortalecimiento de la institucionalidad política, para así dar paso al proceso de legitimación en base a la aplicación de *políticas sociales focalizadas*, y enmarcadas fuertemente en la entrega de

[101] CEPAL 2002.
[102] Acordémonos de John Rawls y su *Teoría de la Justicia* (FCE 1971) en donde basa su teoría de la *justicia como equidad* en la posesión de lo que denomina como *bienes primarios,* los cuales incluyen recursos tales como ingresos, riqueza, oportunidades, las bases sociales del respeto por uno mismo, etc. Nosotros podemos agregar ahora al *capital social* inserto en los sujetos, sin que necesariamente estemos compartiendo la visión de Rawls sobre la *justicia como equidad.*
[103] Al modo que Sen hace alusión en su *Nuevo Examen de la Desigualdad* (1999).

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

recursos que permitan apaliar las necesidades inmediatas de subsistencia de los sujetos.

Esto nos ha llevado a mostrar que los actores sociales, que antes se articulaban en torno de un movimiento social grande, sólido y conductor del cambio social, hoy se encuentran fragmentados. Esto producto principalmente de que hoy ya no estaríamos en presencia de *una sola modernidad*[104], sino más bien en presencia de grupos y organizaciones que tienen una visión colectiva de si mismos, que persiguen objetivos que en general son autónomos del Estado, de la actividad política profesional (y de la clase política), y del mercado. El ejercicio ciudadano ya no solo se remite a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, sino también a participar en condiciones de mayor igualdad, en los diferentes intercambios propiciados por la llamada *sociedad de la información*.[105]

Se reconoce entonces, que los sujetos se constituyen no solo desde la vertiente racional, sino que además desde la expansión de la subjetividad, de las identidades y memorias colectivas, incluso desde la tradición.[106] No hay, por ende, *una* modernidad; la combinación de todas estas dimensiones en un determinado ámbito, configura diversos modelos y experiencias de modernidad. Existe una redefinición entonces de este concepto, en términos de nuevas dimensiones, experiencias diversas y propias de modernidad.

Ahora bien, este nuevo panorama de las relaciones entre el Estado y la sociedad, nos lleva a entender que la redemocratización es la puesta en práctica de un *nuevo estilo democrático*, que podríamos caracterizar como el nuevo discurso en cuanto a un Estado más abierto y tolerante. En este sentido se remarcarían el respeto por las minorías y la aplicación racional y focalizada de los recursos del Estado.[107]

---

[104] Esta idea de que ya no estamos viviendo *la* modernidad, se puede entender de mejor manera en los trabajos de Alain Touraine sobre la Democracia y sus nuevas tareas. Además del tratamiento que hace de las minorías y de las nuevas formas de representación. *Igualdad y Diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*; *Que es la Democracia*? FCE. Además de los aportes en este campo de Gianni Vattimo 1990.

[105] *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.* CEPAL 2002

[106] Gabriel Salazar CEPAL 2001.

[107] Ver Sergio Boisier: *Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial* en Estudios

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Pero si miramos más atentamente debemos indicar que este nuevo estilo democrático apunta hoy en día a considerar a la *Sociedad Civil* como un elemento importante dentro de este estilo, y más que nada se concibe como la encargada de la conducción del proceso de modernización multidimensional, precisamente por ser la aglutinadora de los diversos grupos, demandas e intereses que nacen de ella. Esto porque se entiende que ya no existiría un único agente de cambio al cual se le asigne el papel de la conducción de la modernización, como lo era antes la Iglesia, los partidos políticos, el proletariado, la burguesía, o el propio Estado.

Pero ¿es posible entonces que la Sociedad Civil pueda reemplazar a los movimientos sociales en la conducción y en la transformación de la sociedad? O, ¿es posible pensar en la reconstrucción de un actor o movimiento social central que organice y de sentido a este conjunto de movimientos y grupos? ¿O simplemente estaremos en presencia de una cantidad enorme de ejes que dan sentido a la acción colectiva? Más en concreto y en relación con nuestro tema: ¿será posible que la Sociedad Civil pueda ser un instrumento de ayuda a este nuevo proceso de (re)democratización, o de nuevo estilo democrático, incentivado a través del Estado por las políticas públicas?

La Sociedad Civil pasa entonces a ser un agente colectivo, societal, distinto del ámbito estatal y del ámbito privado, que estaría configurado por todos nosotros, y por lo tanto seria vista como la única figura válida en la conducción del proceso permanente de modernización y cambio en la gestión y democratización del Estado. Esta sociedad por lo tanto quedaría definida como *el conjunto de organizaciones sociales cuyas finalidades no se asocian a la preservación del orden y de la seguridad (propio de la sociedad militar), ni a la imposición de un orden moral (propio de la sociedad religiosa), ni a la creación de riqueza (propio de la sociedad mercantil), ni a la obtención del poder y a la consecución del bien común (propio de la sociedad política).*[108]

Vemos que esta Sociedad Civil apunta más bien a la obtención de fines y

---

Sociales N`94. Corporación de Promoción Universitaria 1997.
[108] Sergio Boisier 1997 Pág. 35.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

objetivos particulares, que en sí no denotan la búsqueda del bien común a nivel societal. Se trata muchas veces de la búsqueda de reivindicaciones y de derechos que se perdieron por la intromisión de los autoritarismos militares, y de reivindicaciones y derechos producto de los nuevos espacios y canales de participación que se intentan implementar por las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad.[109]

Quizás si lo más importante de la conceptualización de la Sociedad Civil, radique en lo difuso de su estructura y en que ya no solo se le asociaría a la defensa de los derechos civiles, principalmente los derechos humanos, sino que ahora seria la encargada o la depositaria de gran parte de la responsabilidad en cuanto al desarrollo. Es aquí entonces, donde la idea de la creación de esa *ágora social* que permita a las organizaciones de la Sociedad Civil concurrir con el propósito de generar un diseño de desarrollo que aglutine esta multidimensionalidad de los grupos y de los actores sociales, aparecería como una posible alternativa de aglutinamiento físico y de ideas.

4.4.2 El Papel de la Descentralización en el Proceso de Participación Ciudadana.

Teniendo claro que este nuevo estilo democrático enfrenta a la Sociedad Civil con el proceso de construcción de un diseño de desarrollo[110], es que se hace necesario reflexionar sobre los lugares en donde este proceso debiera darse. El pensar en *cómo llevarlo a cabo* ha formado parte de las preocupaciones de los Estados latinoamericanos, principalmente por el lado de la profundización de la democratización política y de la consolidación del régimen político de gobierno.[111]

Este desafío se conecta con la idea de acercar los centros de toma de decisiones a los actores sociales, tanto colectivos como individuales. Para esto se

[109] En los trabajos de Will Kymlica respecto de los derechos de las minorías y de la búsqueda de una teoría liberal de los derechos de estos, se puede encontrar un valioso mapa conceptual que orienta la discusión respecto de este importante tema en particular.
[110] Diseño de Desarrollo que insistimos, debe asumir las demandas y los particularismos propios de las personas, los grupos y las organizaciones formales y no formales de la Sociedad Civil.
[111] Los informes del PNUD y de la propia CEPAL respecto de este tema, pueden ayudar a entender esta problemática de manera más precisa.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

estaría utilizando la lógica de la *descentralización* tanto política, como territorial, administrativa y sus combinaciones. Esto por la intención de devolver las capacidades de autonomía a las diferentes organizaciones de la Sociedad Civil. Es la idea del empoderamiento tan en boga en la actualidad.[112]

Estas capacidades no solo pasan por la toma de decisiones, sino que además pasan por el reconocimiento formal de la capacidad, por parte de los actores, de dictar las políticas de desarrollo de cada grupo. En el fondo de encuentra la idea de que la descentralización estaría adquiriendo sentido dentro del marco de *las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil*.

Hay que tener claro, así como se señala a lo largo de esta memoria, que la lógica económica está presente de manera muy significativa dentro de estos procesos,[113] en los cuales los sujetos y grupos buscan como principal objetivo la solución a sus problemas inmediatos de subsistencia.

Dentro de la idea de la *descentralización*, podemos decir que esta nace en principio desde del ámbito económico y secundariamente en el político.[114] La competitividad y la globalización del mercado, hacen necesaria la toma de decisiones de manera rápida y veloz, por lo que la toma centralizada de decisiones no ayudaría mucho en este sentido. Decisiones que pueden ser tanto políticas como económico-sociales[115]. Además de posibles decisiones que involucren ámbitos de tipo cultural.

Además la descentralización estaría en una suerte de sintonía con la idea de la

---

[112] En el Instructivo *Presidencial de Participación Ciudadana* (Ricardo Lagos 2000), se señala la importancia de la autonomía e independencia de las organizaciones sociales como factor importante en el proceso de ampliación de la participación ciudadana. Más aún, en el documento *Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil* de la D.O.S. 2001, se señalan las propuestas elaboradas por el Consejo Ciudadano en relación a tres puntos importantes: La voluntad de avanzar hacia la autosuficiencia financiera en pos de la independencia de los grupos y organizaciones; la voluntad de mejorar los procesos de gestión y profundización de los mecanismos de participación ciudadana; y por último la voluntad de construir un *Foro Nacional de la Sociedad Civil,* como un lugar de diálogo y de encuentro.

[113] Ver *Capital Social y Políticas Públicas en Chile* Vol1 y Vol2. Serie Políticas Sociales CEPAL 2001.

[114] Sergio Boisier 1997.

[115] Ver A. Varas: *Democratización y Políticas Públicas* en *Cambio Social y Políticas Públicas* editado por R. Urzúa Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile 1998

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

participación de los actores sociales, ya que lo principal es el ganar control sobre la propia situación mediante la toma de decisiones que afectan directamente el *entorno vital* de los sujetos. Podemos ser más explícitos: *las motivaciones de la participación hoy en día, remiten principalmente a ser menos objeto y más sujeto.*[116] Esto tiene una clara implicancia con la deshumanización de la economía (el considerar que antes era humanizada es muy discutible en todo caso); y los efectos nocivos en las relaciones interpersonales e intersocietales.

Lo principal es que asistimos al intento por generar espacios en donde las decisiones que se adopten y que tienen relación con el entorno vital de las personas y grupos, sean soberanas y formalmente aceptadas. Es la idea de la *democratización social* que se cristalizaría dentro de este proceso.

Los procesos descentralizadores deberían por lo tanto constituir una herramienta fundamental puesta al servicio de una democracia más participativa y tolerante con las decisiones propias de los actores sociales. Por lo que la influencia de este proceso de descentralización, dentro de la dinámica de la participación ciudadana, debiese ser considerada como un valioso aporte a la búsqueda de espacios, en donde se pueda construir desde los particularismos propios de cada grupo, un diseño de desarrollo que permita a las personas lograr la libertad para vivir lo que estiman valioso.

4.4.3 Los Servicios Sociales y su Nuevo Contexto.

Los servicios sociales y por ende las políticas publicas, se han vinculado a lo largo de esta memoria con dos aspectos fundamentales. Uno dice relación con las necesidades económicas de reproducción del sistema capitalista, y el otro dice relación con las demandas de *justicia social* en la construcción de ciudadanía. Estos dos aspectos han sido los configuradores de los rasgos del aparato estatal en relación con las políticas públicas que estos implementan.

Con la situación actual de los Estados latino americanos, en cuanto a su capacidad económica, y en cuanto a la desarticulación del movimiento social;

[116] En Martín Hopenhayn: *La Participación y sus Motivos*, en *Democracia Participación Social y Trabajo Social*, Vol1.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

vemos dos situaciones claras en relación a los Estados. Una es que el Estado no estaría en condiciones de seguir siendo el único agente de la política social ni de los servicios sociales, y la otra es que los contenidos de las políticas sociales deben ser revisados en cuanto contenidos, y en especial respecto de la *participación social*, (a propósito de la particularización de las demandas de los grupos), por cuanto conforman un ítem importante dentro del gasto publico de los países.

Este panorama hace necesario (re)contextualizar los servicios sociales dentro del marco de la democratización política y social, donde además podemos agregar la dimensión económica, a la que hemos hecho alusión gran parte de esta memoria.

Los Estados que poco a poco han ido asumiendo el nuevo *estilo democrático*, y poco a poco se han ido acomodando dentro de los nuevos procesos que la globalización ha ido generando, han debido asumir que la idea de la *descentralización* se enmarca junto a la esfera económica, en cuanto a la necesidad de que la participación sea veloz y rápida a propósito de las decisiones.[117]De esta forma seria posible promover un manejo más eficiente de los recursos y de las prestaciones que entregan los Estados a través de los servicios y políticas sociales.[118]

Por lo tanto debemos observar que la mejora de la gestión de los Estados es fundamental al momento de pensar en canales más efectivos para la participación y protección de las demandas e intereses de los grupos y actores sociales, que a posteriori se transformaran en las directrices de los servicios sociales. Por ende, los servicios sociales debemos pensarlos dentro de la posibilidad que sean manejados por las propias organizaciones, pero para esto es que se necesita justamente, la utilización del *capital social* que poseen los grupos e individuos. Es

[117] Sergio Boisier 1997.
[118] Nuria Cunill Grau: *La Reinvención de los Servicios Sociales en América Latina: Algunas lecciones de la experiencia* para el Seminario Internacional "A Reforma Gerencial do Estado" 1998.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

aquí en donde los servicios sociales debieran incrementar sus intervenciones, para así favorecer justamente el proceso descentralizador, el cual como imperativos funcionales, utiliza las competencias y capacidades de los grupos, individuos y autoridades, necesarias para poder llegar a ejercerla.

En suma se reconoce la importancia de la *autonomía* como forma de organizar a los distintos actores. Autonomía que solo podrá ejercerse con la utilización de todo el *capital social* involucrado en los diseños de desarrollo, en este caso de tipo local y que en general dependerán de las características tanto culturales, como sociales, económicas y territoriales de los grupos o actores involucrados. Este capital por lo tanto se potenciará en la medida que los servicios sociales acentúen la transmisión de capacidades organizativas, cognitivas, profesionales, de autogestión, etc. De esta forma se podría contrarrestar la mínima posibilidad de voz que hoy tienen las organizaciones frente a los *saberes técnicos* que detentan los burócratas, los tecnócratas y los profesionales.

Para finalizar, podemos señalar que el nuevo contexto de los servicios sociales se enmarca en la necesidad, por parte del Estado, de un nuevo modelo de gestión que articule esta nueva forma de relaciones que se da en el ámbito de la *Sociedad Civil*. Este modelo debe basarse en el servicio, el pluralismo, que por las particularidades de los grupos es y debe ser lo suficientemente amplio, y por supuesto en la participación de los sujetos y actores involucrados en su propio desarrollo. De esta forma podemos pensar en superar las limitaciones de tipo económico y las limitaciones de tipo burocrático que constantemente atentan contra las pautas de velocidad y rapidez que la globalización nos impone día a día, en relación con la capacidad de los Estados de resolver las carencias no solo materiales, sino que además sociales, como la educación, la salud, la vivienda.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

5. LOS NUEVOS ESPACIOS INSTITUCIONALES, CANALES DE PARTICIPACION, ACTORES E INSTITUCIONES INVOLUCRADOS EN LOS PROCESOS DE AMPLIACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN CHILE.

A continuación identificaremos los actores y espacios involucrados en las *nuevas formas de relacionarse entre el Estado y la Sociedad Civil*, y así cumplir con el objetivo trazado.[119]

Para dar coherencia a esta parte de la memoria, partiremos definiendo a los sujetos-objetos de esta participación, basados en la visión estatal sobre estos. Luego a los agentes institucionales que participan, para así llegar a identificar algunos espacios y herramientas que hoy se utilizan en este *nuevo contexto de relaciones entre Estado y Sociedad Civil*.

5.1 Los Sujetos de la Participación Social en Chile.

Toda política estatal debe tener una población objetivo hacia la cual estarían dirigidos los esfuerzos de la intervención social de estas. En el caso de Chile la responsabilidad principal de este proceso recae en el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el cual a través de la División de Organizaciones Sociales, estaría encargado de afinar los detalles respecto de la implementación de los programas participativos.

La población objetivo, o los *sujetos de la participación* para nuestro caso, se refieren a la identificación de los destinatarios que efectivamente participan de la política pública. En primera instancia se señalan dos categorías, en principio de *acceso*:

[119] Esto nace desde el momento en que el Presidente Lagos entrega a las distintas reparticiones su *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana* en Diciembre 2000.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

a) Categoría Individual;

b) Categoría Colectiva.

Estas categorías a su vez pueden ser subdivididas en relación también a los requisitos de acceso que se establecen con anterioridad a la implementación, o sea, *individuos con y sin condición de asociación*, y por otro lado *organizaciones con o sin personalidad jurídica*.

En una segunda instancia se pueden identificar los destinatarios según el *modo de actuar* de estos frente a la política pública:

a) *Destinatario Receptor*, en donde la participación es pensada a nivel de la información u opinión;

b) *Destinatario Coproductor*, en donde la participación es pensada como una ayuda a la solución de los problemas, necesidades y aspiraciones puesto que son abordados en conjunto con las autoridades y los equipos técnicos;

c) *Destinatario Autoproductor*, en donde la participación de las personas se asocia al proceso en sí de toma de decisiones para la satisfacción de necesidades, aspiraciones o problemas.

Por último en una tercera instancia, se identifican a los sujetos de la participación en base a las *metas de participación*. Aquí se configurarían nuevos actores, como lo podrían ser los funcionarios públicos o instituciones ligadas al mundo privado. Por lo tanto esta categoría se refiere a la pertenencia Estado-Sociedad Civil.[120]

Desde aquí se obtiene la base conceptual estatal para identificar y *seleccionar* los sujetos de participación más adecuados en cuanto se corresponden con la

[120] *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana: Informe Técnico de Cumplimiento.* D.O.S 2003.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

propuesta estatal en algún programa participativo en especial. A continuación se presenta un cuadro más acabado con los tipos de sujetos de la participación:

Cuadro 1

Tabla de Tipos de Sujetos de la Participación

1.	Colectivo
2.	Colectivo con personalidad juridica
3.	Colectivo sin personalidad juridica
4.	Individual y Colectivo
5.	Individual y Colectivo con personalidad juridica
6.	Individual y Colectivo sin personalidad juridica
7.	Individual
8.	Individual con condición de asociación
9.	Individual con condición de asociación y Colectivo
10.	Individual con condición de asociación y Colectivo con personalidad juridica
11.	Individual sin condición de asociación
12.	Individual sin condición de asociación y Colectivo
13.	Individual sin condición de asociación y Colectivo con personalidad juridica
14.	Individual sin condición de asociación y Colectivo sin personalidad juridica

Fuente: Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos Noviembre 2000.

5.2 Los Agentes Institucionales.

Los agentes institucionales serían los encargados de desarrollar o de llevar a cabo los procesos necesarios de gestión, puesta en marcha e implementación de los programas públicos. Estos agentes estarían identificados en dos grupos:

a) *Agentes Institucionales Públicos;*

b) *Agentes Institucionales Privados.*

Los agentes públicos también podrían dividirse en dos. Por un lado se tendría a los *Agentes Intrasectoriales*, y por otro a los *Agentes Intersectoriales*, de manera tal que los programas puedan desarrollar tanto alianzas entre ministerios y entidades descentralizadas, como programas específicos que necesitan de una

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

oferta en especial que solo la alianza *intrasectorial* pareciera ser capaz de apoyar.

Podemos agregar que los encargados de la Participación en el Sector Público se relacionan principalmente de manera intersectorial, ya que la constitución de *redes de encargados de participación* es parte del mandato presidencial para un mejor manejo de la información y de la comunicación. Estas redes estarían integradas por el conjunto de los Ministerios y sus SEREMIS, los servicios públicos y sus Direcciones Regionales, Intendencias y Gobernaciones Provinciales.[121]

Por otra parte, existirían al interior de los *Agentes Privados*, tres grupos diferenciados. Un grupo estaría compuesto por las *Organizaciones de la Sociedad Civil*. El otro grupo serían los *Agentes Gremiales*, y por último los *Agentes Empresariales*.

La idea del Estado, es que los agentes privados, en materia de participación ciudadana, de las políticas y programas públicos, tengan mayores grados de legitimidad social, y contrapesos institucionales que faciliten la definición y construcción de una oferta pública más pertinente y, por ende, contribuir a estrechar la brecha entre el *discurso* y las *acciones* de participación en dichas políticas y programas. Esto se entendería dentro del plano de la falta de materiales y recursos para llegar a los destinatarios de las políticas que se intentan implementar. Por ende la apertura al mundo privado para llevar a cabo estas intervenciones.

[121] *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana: Informe Técnico de Cumplimiento.* D.O.S 2003

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

5.3 Espacios y Herramientas.

En Chile, luego de la implementación del mandato presidencial sobre participación ciudadana, se generaron alianzas entre los actores y sujetos señalados anteriormente, con el propósito de crear los instrumentos y herramientas para potenciar la participación ciudadana en los programas públicos. De esta manera nace el programa SIRMON, que es el *Sistema de Seguimiento y Monitoreo de Participación Ciudadana*.

En la elaboración de este programa participaron la Unidad Técnica Interministerial, las autoridades de la División de Organizaciones Sociales, así como las Redes de Participación de nivel Central y Regional.[122] Este sistema se ha transformado para el Estado en Chile, en el referente más importante en cuanto al seguimiento de la participación ciudadana en los programan públicos.

Este sistema estaría conformado por cuatro modelos:

a) El *Modelo de Datos*; que son las unidades de análisis exigidas en la estructura de las metas de participación de los distintos programas;

b) El *Modelo de Gestión de la Información*; que se orienta en relación a cómo se levanta y respalda la información, a fin de contar con ella de manera confiable y verificable;

c) El *Modelo de Capacitación para Usuarios del Sistema*; en donde se trabajan las modalidades *presenciales* y *virtuales*;

d) Y por último el *Modelo de Índices e Indicadores de Participación*; el cual trabaja en base a dos índices, *el de cumplimiento de las metas* y otro de *diversidad* respecto de la variedad de instrumentos de participación ocupados.

[122] *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana: Informe Técnico de Cumplimiento.* D.O.S 2003.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Este sistema tendría la misión de poder coordinar la entrega de información, en cuanto datos y cifras, de la participación, lo que antes representaba un problema fundamental en el plano de la gestión estatal.

Con la información que recoge este sistema se podrían señalar varias cosas:

1) Los sujetos que son invitados a participar en los diferentes programas del Estado;

2) Los programas o iniciativas abiertas a la participación de los diferentes ministerios;

3) Los momentos del ciclo de la planificación que están contemplados para la participación de los sujetos, así como el momento en que efectivamente se incorporaron;

4) Los mecanismos a través de los cuales se ejecuta la participación y los efectivamente utilizados;

5) Las fechas de inicio y logro estimado de las metas de participación;

6) Las fechas entre las cuales se ejecuta la participación;

7) La identificación de los informantes claves de los distintos ministerios;

8) El total de metas planificadas versus el total de metas con avance en su cumplimiento;

9) El porcentaje de avance de cumplimiento de un Ministerio, tanto en el nivel central como en el regional bajo un índice de avance;

10) La variedad de medios ocupados para incorporar a los ciudadanos bajo un índice de diversidad; y

11) El número total de compromisos versus metas, permitiendo identificar la voluntad de los Ministerios por llevar a cabo sus compromisos.

Estas herramientas permitirían señalar las características y el comportamiento de la oferta pública en participación ciudadana. El problema es que se establece un vacío en cuanto a la densidad, cuantía o calidad que la participación ciudadana

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

adquiere en las políticas públicas. Por lo tanto se estaría solo en condiciones de señalar *cuántos* espacios están abiertos en la gestión ministerial y regional o *cuántas acciones* se realizaron.

Otro punto importante, es que no se mide el *impacto* de la acción estatal, sino solo la *oferta de participación*. Por lo tanto el aporte central de estas herramientas estaría dado por la posibilidad de generar bases de datos y de información *cuantificable*, y así saber cómo se están comportando los distintos Ministerios y oficinas estatales respecto de los compromisos de participación que se acordaron.

Se nota por lo tanto, una falta de información en cuanto a la calidad y el impacto, lo que no es un dato menor. Quizás por esto es que muchas veces el mundo técnico-burocrático se ve como algo tan distante para los sujetos, ya que muchas veces no son capaces de ver lo que realmente sucede más allá del número, cuando se implementan programa públicos.

Por lo tanto las ciencias sociales y en especial la sociología, deben poder elaborar instrumentos más apropiados para medir precisamente estos vacíos que el sistema estatal deja, a pesar de su innegable esfuerzo por promover la participación. Habría que agregar más *calidad* a la *cantidad* de oferta estatal.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

6. COMPONENTES PARTICIPATIVOS O MODALIDADES DE PARTICIPACION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN CHILE*

Esta sección de la memoria está orientada a dar respuesta al objetivo de identificar los *componentes participativos* o *modalidades de participación* insertos en las políticas sociales de participación ciudadana en Chile y algunos programas estatales orientados a ella. De la misma manera, se intenta conectar las formas de cómo los Estados abordan el tema de la participación a partir de las políticas sociales y de cómo los conceptos y principios claves que inspiran los ejes de la reflexión teórica en torno a la participación ciudadana en Chile, que hemos intentado identificar en esta memoria, están insertos en las políticas sociales y en la idea de mayor democratización del Estado.

6.1 Panorama General de Participación en Chile.

La participación ciudadana dentro del contexto de las políticas públicas en Chile, se ha posicionado como uno de los temas de mayor importancia para el Estado. Esta importancia tendría relación con lo que podríamos denominar como el proceso de *desencantamiento político* que se manifiesta en nuestro país.[123] La falta de confianza en los políticos y en las instituciones que estos manejan han sido un llamado de atención constante durante los últimos años, llamado que ha correspondido con la idea estatal concertacionista de avanzar de manera eficaz y

* Esta parte del trabajo se basa en los documentos facilitados por la División de Organizaciones Sociales, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, principalmente del documento de trabajo *Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos* Noviembre 2000. Agregamos que el documento citado previamente trabaja en base a 161 programas o políticas priorizadas por el estado chileno para ser parte del programa de seguimiento y monitoreo de la participación ciudadana, por lo que estos programas serán la base en el análisis de los componentes y modalidades participativas. En el Anexo se incluirán cada una de estas 161 políticas o programas.

[123] Las diferentes encuestas que se realizan en Chile sobre opinión pública dan testimonio de esta realidad.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

clara hacia el establecimiento de una Política Nacional de Participación Ciudadana.[124]

Si asumimos que el Estado contemporáneo necesita de la participación de sus ciudadanos en la formulación de Políticas Públicas, con el fin de cumplir sus propósitos de perfeccionar la gestión pública, fortalecer la democracia, ahondar en la *relevancia* y *calidad* de las mismas, permitir el desarrollo de demandas propias por parte de grupos específicos, principalmente demandas reivindicativas, que componen la Sociedad Civil,[125] se hace necesario tomar medidas y utilizar instrumentos que permitan esta apertura del mundo político-estatal al mundo público de la Sociedad Civil en general.

En el caso particular de Chile, el Presidente Ricardo Lagos firmó un instructivo con el propósito de que los distintos ministerios asuman esta nueva modalidad de incorporación de la Sociedad Civil al proceso de gestión, diseño, ejecución y evaluación de los diferentes programas públicos[126]. De esta forma se inició un proceso en el cual se pretende entregar contenidos o aclarar los pasos necesarios para intentar rearticular las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, de manera de poder asumir la tendencia a la participación democrática que nace de la Sociedad Civil. Así se contrarrestaría la tendencia contraria, la cual asume la privatización de ciertos aspectos y servicios del Estado.

Lo que en definitiva está en juego dentro de este proceso de *reencantamiento* de la Sociedad Civil para con la esfera política, es la reivindicación de los intereses públicos a través de la incorporación de una mayor cantidad de actores sociales dentro de espacios de interlocución y negociación con el Estado.[127] De esta forma la Sociedad Civil aseguraría ciertos grados de participación dentro de la producción de bienes públicos, de opinión, de proyecto de sociedad, etc.

---

[124] Ver *Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos* Noviembre 2000.
[125] Pensamos principalmente en los lineamientos descritos por W. Kymlica (1998), en relación a la emergencia de demandas por mayor participación y mayor acceso a derechos básicos de representación.
[126] Ricardo Lagos Escobar: *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana.* Diciembre 2000.
[127] Ver Nuria Cunill 1995.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Ahora bien, a partir del mandato hecho por el Presidente Lagos[128], el proceso de ampliación de la participación ciudadana en Chile ha caminado de manera más o menos sólida en relación, primero a generar las instancias apropiadas para establecer propuestas o definir instrumentos que permitan hacer sentir que la *democratización política* del Estado nos lleva además a la *democratización social* de las instituciones que lo conforman[129]; y segundo ha llevado a cabo medidas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil propiamente tal dentro de los planos jurídico-normativos, de financiamiento, de fortalecimiento institucional de la Sociedad Civil y de cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil.[130]

De hecho este segundo punto se ha visto potenciado precisamente por el establecimiento de un *Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, el cual ha sido el encargado desde su creación,[131] de llevar adelante las propuestas que permitieran resolver los problemas históricos que ha tenido la participación de la Sociedad Civil.

El panorama actual podemos enmarcarlo desde el punto de vista del monitoreo que el Estado hace del tema de la participación. Nos referimos a que el instructivo presidencial ha establecido varios principios fundamentales que necesitan ser evaluados en relación a su aplicación en la vida cotidiana. Estos principios serían los siguientes:

a) Buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y en el deber de servicio del sector público;

b) Transparencia en la gestión a través de la mayor entrega de información y apertura a la ciudadanía;

c) Igualdad de oportunidades para la participación, generando las condiciones de acceso necesarias para la incorporación de los más vulnerables;

---

[128] Lagos 2000.
[129] *Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. D.O.S. Mayo 2001.
[130] Ibíd.
[131] Compuesto por 28 ciudadanos designados por el Presidente. Esto ocurrió el día 5 de Julio del año 2000.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

d) El respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la Sociedad Civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización;

e) Y por último la orientación al ciudadano, priorizando la participación de los destinatarios, usuarios, consumidores, beneficiarios, etc., en las políticas, programas y servicios del Estado.[132]

Estos principios conformarían la base de la política estatal chilena respecto del tema de la participación, para así potenciar los conceptos de estabilidad y equilibrio que necesitan las democracias para poder generar condiciones apropiadas para la democracia y el mercado.[133]

Por otro lado está el intento por lograr que la Sociedad Civil llegue a lugares donde muchas veces el Estado no tiene una gran acogida. En el fondo constituir a la Sociedad Civil como expresión y representación de la diversidad de las comunidades presentes en nuestro país y de sus respectivos intereses, verla como el motor de sus propios particularismos.[134]

Por último el panorama actual aún desarrolla las propuestas elaboradas por el Consejo Ciudadano en relación a tres puntos importantes:

1) La voluntad de avanzar hacia la autosuficiencia financiera en pos de la independencia de los grupos y organizaciones;

2) La voluntad de mejorar los procesos de gestión y profundización de los mecanismos de participación ciudadana;

3) Y por último la voluntad de construir un *Foro Nacional de la Sociedad Civil,* como un lugar de diálogo y de encuentro.[135]

Este sería el panorama general de la participación en el plano de los objetivos que persigue el gobierno dentro del tema de la participación ciudadana, asumida esta como un valioso instrumento en el plano de entregar más y mejor democracia

[132] *Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. D.O.S. Mayo 2001.
[133] Ver 4.1.2.
[134] D.O.S. 2001.
[135] D.O.S. 2001.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

a las personas. De hecho podemos agregar que la voluntad por construir este *Foro Nacional de la Sociedad Civil*, se condice con lo expuesto anteriormente en cuanto a la necesidad por generar un *Ágora Social* que permita desarrollar las capacidades de los sujetos, o el denominado *capital social* inserto en ellos, lo que lleva a reflexionar en cuanto a la petición por una democracia más *directa* en donde las personas y grupos puedan participar de mejor manera en las decisiones que a la larga les competen en sus situaciones cotidianas de subsistencia.

Esta necesidad por (re)contextualizar los servicios sociales y su gestión dentro del marco de la democratización política, social, cultural y económica, nos lleva por último a asumir las tareas del desarrollo desde un punto de vista más flexible en cuanto al aporte que los grupos sociales pueden entregar para generar estrategias de desarrollo más apropiadas a las realidades particulares de cada uno de ellos, o sea, *democratizar la democracia*, para así complementar el trabajo tecnocrático de los profesionales de la participación.

6.2 Componentes o Modalidades de Participación.

Esta parte de la investigación en cuanto a los *componentes o modalidades de participación ciudadana* que el Estado genera u ofrece, se basa en los documentos elaborados por la División de Organizaciones Sociales en relación con el programa *SIRMON* que el Estado ha implementado para monitorear y evaluar el tema de la participación ciudadana.

Partiremos contextualizando la visión estatal de lo que se entiende por participación ciudadana en políticas públicas, lo que se entiende por Sociedad Civil, para así terminar definiendo qué es lo que se entiende por *componentes o modalidades de participación ciudadana* y cuales serían estos.

6.2.1 Visión estatal de la Participación Ciudadana en Políticas Públicas.

Lo primero es que la idea subyacente al concepto de participación, trata de que éste forma parte de una dimensión fundamental del sistema democrático, ya que así la ciudadanía puede reconocer y ejercer los derechos que institucionalmente están establecidos e institucionalizar a su vez, procesos dentro del aparato

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

estatal.[136] Además la participación que se intenta promover conlleva implícita la idea del derecho a informarse respecto de la gestión pública, a opinar sobre ella, para que así los destinatarios de las políticas públicas puedan desde su experiencia perfeccionar, reorientar, modificar y co-ejecutar los programas estatales. Así se podría eventualmente constituir instancias en las cuales la ciudadanía pueda efectivamente participar.[137]

Esta participación de la ciudadanía en políticas públicas tiene por lo tanto un carácter específico y diferenciado respecto de otros tipos de participación como la participación social o la participación comunitaria.[138] De esta manera la participación en Chile se contextualiza dentro del marco valórico que constituyen los principios orientadores del *Instructivo Presidencial sobre participación Ciudadana*.

Agreguemos que este procedimiento de inserción del tema de la participación se condice con la arremetida en cuanto a la *formalización* del proceso de participación ciudadana en América Latina durante la década de los noventa, tanto por la vía del establecimiento de normas jurídicas[139], como de procedimientos e instancias orgánicas para tal fin.[140]

Se agrega el hecho de que la participación es fundamental en lo que se refiere a la *vitalidad* y *mejoramiento* del régimen democrático, y además al acceso de condiciones mínimas de vida digna, no discriminación, resguardo de los derechos humanos y promoción del interés público. Por lo tanto es evidente la conexión entre la participación ciudadana y el proceso de *democratización social* o de ampliación de la democracia hacia aspectos que permitan una participación más *directa* de la Sociedad Civil.

El participar sería la forma de realizar una empresa que atañe a varios sujetos

---

[136] *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana: Informe Técnico de Cumplimiento.* D.O.S 2003.
[137] Volvemos a la idea del ágora social o a la visión señalada por el Consejo Ciudadano respecto de la constitución de un *Foro Nacional de la Sociedad Civil*.
[138] *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana: Informe Técnico de Cumplimiento.* D.O.S 2003.
[139] Pensemos en la promulgación de la *Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias* del año 1997. Además del actual proceso de generar la voluntad política de avanzar hacia la autosuficiencia financiera en pos de la independencia de los grupos y organizaciones; la voluntad de mejorar los procesos de gestión y profundización de los mecanismos de participación ciudadana; y por último la voluntad de construir un *Foro Nacional de la Sociedad Civil,* como un lugar de diálogo y de encuentro.
[140] Nuria Cunill 1995

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

libres. Sería una conducta personal y social de magnitud cualitativamente superior a la de *sumar esfuerzos*. La participación social sería por lo tanto el *ejercicio de la libertad,* y su meta la *democratización de la sociedad* en su conjunto.[141]

Esta visión estatal de la participación se encaminaría hacia el fortalecimiento de la ciudadanía y del ejercicio ciudadano en cuanto factores importantes de legitimidad política y de cohesión social, para así impulsar y profundizar transformaciones en los ámbitos productivos, educacionales y de política económica entre otros, incorporando a los excluidos en las decisiones políticas y de deliberación en el uso de los recursos estatales. Además del impacto en terrenos como la igualdad, la justicia, el conocimiento, el género y la seguridad ciudadana.[142]

6.2.2 La visión estatal de la Sociedad Civil.

En primer lugar es bueno recordar que la utilización del concepto de Sociedad Civil viene desde hace mucho tiempo. Un breve recorrido nos lleva a través del reconocimiento de distintos principios articuladores que nos presentan a la Sociedad Civil: Para Hobbes se trataría de los súbditos frente al Estado; para los revolucionarios de 1789 se trataría de los ciudadanos que encarnan la voluntad general y la soberanía popular; para los liberales desde Adam Smith en adelante se trataría de los propietarios que subordinan las acciones del Estado al mercado dentro de una economía libre[143]; para el marxismo clásico se trataría de la burguesía en el momento histórico del antagonismo de clases sociales, superada luego por el proletariado que es la clase llamada a abolir el Estado y construir la república de los trabajadores; para la visión del capitalismo del siglo XX se trataría del *homus oeconomicus*, o más sencillamente de los consumidores en general; también para las visiones más conservadoras, se enfatiza el componente nacionalista inserto en la Sociedad Civil, donde existe una historia común, lazos étnicos, lingüísticos y culturales indiscernibles.[144]

Ahora bien, en general se trata de definir a la Sociedad Civil como un espacio

---

[141] Ver Felipe Viveros: *La Participación de la Sociedad Civil en Acciones de Interés Público*. Universidad Diego Portales 1998.
[142] *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.* CEPAL 2002
[143] La definición liberal del concepto de ciudadanía señala que es la capacidad de cada persona de formar, revisar y perseguir racionalmente su definición del bien y por ende su interés propio. (en Chantal Mouffe: *El Retorno de lo Político.* Ed. Paidós 1999).
[144] Véase Ángel Flisfisch: *Notas acerca de la Idea del reforzamiento de la Sociedad Civil*, en *La Política como Compromiso Democrático*. FLACSO 1987.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

distinto al del Estado, por lo tanto como un espacio en donde las relaciones sociales no están reguladas por el Estado.[145] De hecho lo importante de conceptualizar a la Sociedad Civil, pasa principalmente por hacer ver que esta puede llegar a servir como un espacio en donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimación, y por lo tanto nuevos espacios de consenso.[146]

En el caso concreto de Chile, la Sociedad Civil se entendería como *"aquellos individuos o grupos que, distintos de los que representan al Estado, conforman un tejido social autónomo, distinguible y específico, que puede ser representado por actores definidos o no, y que son los potenciales destinatarios de las políticas públicas"*.[147]

Ahora bien, este concepto se transforma en un elemento que permitiría hacer llegar la política pública a lugares de difícil acceso, en el sentido de que la Sociedad Civil se constituiría en la expresión y representación de la diversidad de las comunidades presentes en el país y de sus respectivos intereses.[148] Por lo tanto la visión estatal respecto de la Sociedad Civil se encamina principalmente al fortalecimiento de esta, de modo que la comunicación entre las demandas que emanan de la Sociedad Civil y la oferta estatal, tiendan a corresponderse de modo tal que las políticas o programas públicos encuentren una favorable acogida, no solo por significar un apoyo a las condiciones de subsistencia de las personas y grupos, sino que además porque en ellas están insertas las demandas que la propia Sociedad Civil coloca sobre la mesa. Por lo tanto funcionaría como un espacio para encontrar consensos a fin de conectar las demandas y la oferta estatal.

6.2.3 Visión estatal de los Componentes o Modalidades de Participación Ciudadana.

Los *Componentes* o *Modalidades de Participación Ciudadana* son definidos por el Estado en Chile como distintos tipos de intervención, que van desde un nivel más informativo, a niveles que incluyen el empoderamiento y el control social de

[145] Bobbio 1989.
[146] Ibíd.
[147] *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana: Informe Técnico de Cumplimiento.* Pág. 6 D.O.S 2003.
[148] *Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. D.O.S. Mayo 2001.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

los compromisos públicos.[149] El eje central de esto, tiene que ver con el grado de influencia que poseen los destinatarios de las políticas públicas en el desarrollo de éstas y en los programas y proyectos públicos, o en el grado en que la participación de los sujetos se ve reflejada en las distintas instancias o modalidades de participación.

Estas *modalidades de participación*, tienden a presentar cuatro tipos particulares o *puros* de participación[150]:

1) La *modalidad Instrumental*, que se concibe como el nivel mínimo de participación. Tiene la finalidad de informar a los destinatarios de la oferta pública del Estado, por lo que se puede considerar que su grado de influencia es mínimo en la toma de decisiones propiamente tal, ya que la oferta en general viene definida desde los canales institucionales correspondientes al área de que se trate la oferta;

2) La *modalidad consultiva,* que tiene como propósito preguntar a los destinatarios sobre cuestiones relevantes del programa público, pero que no asegura la inclusión de las opiniones en el desarrollo de estos, además que los temas sobre los que se consultan viene dados desde la institucionalidad;

3) La *modalidad gestionaria* genera capacidades en la comunidad y supone la existencia de liderazgo social e información para actuar como interlocutor de agencias locales y estatales. Supone una influencia mayor en la toma de decisiones, pues los destinatarios son considerados como gestionadores de programas estatales;

4) La *modalidad de empoderamiento o de habilitación social*, supone el control social sobre la política pública. A través de ella la ciudadanía adquiere un rol preponderante e influyente en la toma de decisiones promoviendo temas al Estado. Así los destinatarios desarrollan

[149] D.O.S 2003 Pág. 6.
[150] Estas cuatro definiciones están tomadas del documento de trabajo *Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos* Noviembre 2000.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

destrezas y capacidades, fortaleciendo sus espacios de participación, y con ello, sus organizaciones, aumentando sus capacidades de negociación e interlocución con el sector estatal.

Ahora bien, estos *tipos puros* de participación pueden presentarse como *modalidades compuestas* al momento de identificarlas en el ciclo de la participación.

6.3 Programas estatales orientados a la Participación Ciudadana.

Dentro de lo señalado en el *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana*, el estado chileno debe generar las condiciones necesarias para poder establecer una política de participación que permita analizar y evaluar los avances o retrocesos en esta materia. Por lo tanto, la manera de hacerlo es analizando precisamente algunos programas estatales que contengan componentes participativos dentro de su elaboración e implementación.

Para efectos de esta memoria, y para cumplir con el objetivo de identificar programas estatales con componentes participativos, podemos utilizar a modo de ejemplo el trabajo realizado por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno,[151] en relación con el logro de los propósitos establecidos por el Instructivo, que ha considerado necesario establecer una Mesa de Trabajo Gubernamental, cuyo objetivo sea, por un lado, incorporar mecanismos eficaces de involucramiento y participación ciudadana en la gestión de los programas y políticas públicas -a través de una gestión coordinada de las Instituciones de Gobierno- y, por otro, conocer el estado actual de la participación ciudadana en políticas y programas públicos, a fin de generar procesos de conversación, debate y reflexión respecto de este tema.

En el marco del proceso de sistematización de la información, en relación con los programas públicos para este informe en particular, los participantes de la

[151] *Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos* Noviembre 2000.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Mesa Gubernamental, compuesta por representantes sectoriales tanto del nivel central como regional, enviaron un consolidado de información desagregado en 9 Ministerios y un Servicio y 161 Programas priorizados en total.

Por lo tanto podemos identificar, en base a esta información, 161 programas que nos permiten mostrar lo que en esta materia se esta haciendo por parte del Estado chileno y de sus distintos Ministerios. Para hacer más pulcra esta información se anexarán estos programas al final de la memoria como para poder identificarlos.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

7. CONCLUSIONES

El recorrido que hemos hecho hasta aquí respecto de los conceptos de *ciudadanía, políticas sociales, participación ciudadana, democracia social, democracia política, democratización*, etc., nos ha llevado a conceptualizar que las políticas sociales no solo corresponden a una especie de residuo de la política económica. Serían más que eso. Se trataría además de una *forma de intervención que los Estados en general han implementado desde hace mucho tiempo con el propósito de producir y reproducir las condiciones de su existencia*, tanto dentro del plano netamente económico, como dentro del plano político. Por lo mismo es que hemos visto que con la irrupción (una vez más para el caso chileno[152]), de los gobiernos militares-dictatoriales, los procesos participativos de los sujetos y organizaciones adquieren nuevos significados a la luz de la situación de autoritarismo reinante en la región, modificándose el panorama en cuanto a los *servicios sociales* y a las propias *políticas sociales*.

El paso de un Estado de Bienestar a un Estado construido en base a los ajustes estructurales, en donde todo gira en torno a la asignación eficiente de los escasos recursos que los debilitados Estados poseen o piden prestados[153], y que además debe coexistir con una enorme cantidad de grupos u organizaciones sociales, que luego del rompimiento del movimiento social, se han particularizado tanto que nos ha llevado a pensar en la imposibilidad de reestructurar un movimiento social conductor del proceso de desarrollo, nos conduce a reflexionar en si será o no posible influir en la conformación de las asimetrías que se generan en cuanto al poder. Esto ha generado que estemos en presencia de una nueva dinámica de relaciones entre Estado y sociedad que necesita ser asumida y comprendida. Lo que a lo largo de esta memoria hemos denominado como *las*

[152] Ver Gabriel Salazar y Julio Pinto: "Historia Contemporánea de Chile Vol. I: Estado, legitimidad, ciudadanía" en especial la primera parte *Construcción del Estado en Chile.* LOM ediciones 1999.
[153] Agreguemos un dato no menor. En Chile la deuda externa, es de aproximadamente de $41.500 millones y de este total un 80,1% corresponde a deudas privadas y solo un 19,9% fue contraída por el sector público (En *Chile Performance: La más completa guía para hacer negocios en Chile* Ed. Puyehue 2004).

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

Dentro de la concepción clásica del Estado benefactor, el rol de las políticas sociales tradicionales, era hacerse cargo de un determinado derecho de las personas a recibir ciertos beneficios, lo que tiene implícito una concepción del ciudadano como *objeto* de dichas políticas, y a su vez de *ciudadano pasivo*. De este modo, un proyecto de construcción de ciudadanía, que pretenda lograr que todas las personas se sientan parte de una comunidad, con iguales derechos y oportunidades, debe considerar una reorientación de las políticas sociales, basada principalmente en una concepción del ciudadano en tanto *sujeto* capaz de participar en la resolución de sus problemas[154]. Por lo que los desafíos actuales exigen una política social más *integrada*.[155] Es justamente lo expresado en torno a la idea de que la participación remite a ser menos objeto y más sujeto[156]. Esto a su vez debe ser entendido como el paso de una *ciudadanía pasiva* a una *ciudadanía activa*, donde no solo existan derechos, sino que además existan responsabilidades que los ciudadanos deben cumplir, como el estar informado correctamente, el votar, etc. Esto principalmente porque el Estado necesita de la ciudadanía para lograr sus propósitos y metas, por lo que no es posible pensar en la utilización de la coerción para solicitar su colaboración[157], ya que este proceso se debiese dar siempre dentro de un *contexto de cooperación,* asegurando de este modo las condiciones mínimas que posibiliten la existencia de la sociedad.

Es importante entonces concebir que la *ciudadanía*, requeriría ponderar adecuadamente los derechos y las responsabilidades. El problema a esta cuestión es que surge la pregunta acerca de los espacios en dónde se podrían adquirir las *virtudes cívicas* necesarias, que precisamente enseñen respecto de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, para complementar de esta manera, la participación de las personas en las decisiones respecto de su vida, su entorno, lo

[154] Del taller *Políticas Sociales y Ciudadanía,* en "Estado y Generación de Espacios Democráticos en el Campo de las Políticas Sociales" Unidad de Estudios Prospectivos. MIDEPLAN 2001.
[155] CEPAL 2002.
[156] En Martín Hopenhayn: "La Participación y sus Motivos", en *Democracia Participación Social y Trabajo Social*, Vol1.
[157] Como sucede en gobiernos de tipo autoritarios.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

que quieren producir, su cultura, sus representantes, etc. Unos ven al mercado como ese lugar y otros ven a la Sociedad Civil como un lugar propicio en donde aprender las reglas del juego democrático.[158] Hay por lo tanto, una suerte de vacío teórico en cuanto a reflexionar respecto de los espacios de participación, y no solo en Chile. Por eso la necesidad de las ciencias humanas y sociales por reflexionar respecto de estos temas, que cada vez más se transforman en puntos importantes a considerar por el Estado moderno, en cuanto a sus relaciones con los grupos sociales y sus respectivas demandas y particularidades.

Además, no podemos olvidarnos que dentro de la teoría política propiamente tal, los conceptos que han sido fundamentales dentro del desarrollo de la temática de la ciudadanía son, por un lado la *democracia*, para así evaluar los procedimientos de decisión[159], y por otro la *justicia*, para poder evaluar los resultados.[160]De esta manera la ciudadanía se ha debatido desde el punto de vista de estos dos conceptos. De esta forma se ve al ciudadano como un sujeto que tiene derechos democráticos y exigencias de justicia.[161]

Es valido entonces pensar en cómo promover la *ciudadanía* propiamente tal, como primer paso para la participación de esta en los temas públicos, que involucran el debate y la propuesta de soluciones a los temas de las personas y los grupos. Por lo tanto una tarea fundamental es ver el *cómo* y en *dónde* el tema de la *ciudadanía*, como un capital positivo para todos, se puede promover.

Ahora bien, teniendo claro la necesidad y el desafío por fomentar la *ciudadanía* como algo útil y valioso, tenemos que ingresar en la nueva dinámica sobre la participación ciudadana y la nueva misión de la *Sociedad Civil* dentro del nuevo modelo democrático. Para esto es necesario considerar el *capital social* involucrado.

---

[158] Esta visión es la denominada de los *teóricos de la sociedad civil,* de raíces principalmente comunitaristas.
[159] Estos son los espacios tradicionalmente ocupados por las formas clásicas de poder, como los partidos políticos. Además ¿que mejor forma de evaluar la gestión que a través de una votación?. Hay que investigar esta cuestión en mayor profundidad.
[160] Dentro de la clásica visión del desarrollo como algo eminentemente material, y por lo tanto unidireccional.
[161] Kymlica y Norman 1997.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Postulamos que con este elemento sería posible establecer las fortalezas y debilidades de los nuevos actores sociales, para así poder aplicar de mejor manera los servicios o prestaciones sociales que brinda el Estado. Esto no solo por un asunto de *asignación eficiente* o por la *focalización* de los recursos, sino porque de esta forma los actores sociales podrán ingresar con los conocimientos y herramientas necesarias a este espacio social nuevo, que permita intentar delinear las directrices de un programa de desarrollo. La posibilidad de generar condiciones que sean favorables o desfavorables para el desarrollo del capital social, dependerá por lo tanto, en gran medida de los esfuerzos del Estado y sus agentes por desarrollar este capital inserto en las personas y grupos.[162]

Este *capital social*, o potencial social, debiese ser capaz de vincularse a las posibilidades de poder alterar efectivamente las asimetrías de la representación política y social, que se expresa en el mayor peso de los actores económicamente más fuertes y de mayor poder organizativo. Se ve entonces que el poder de la estructura económica es un factor importante, que cruza al Estado todo el tiempo en sus decisiones, y que resulta de suma relevancia en cuanto a la (re)distribución del poder político y social.

Otra idea señalada es que en América Latina, y en Chile en particular, la *participación ciudadana* de estaría dando en el marco del proceso de *descentralización*.[163]La descentralización vendría al caso, ya que su inspiración en cuanto potenciadora de la gestión, puede generar las condiciones necesarias para que los *nuevos espacios y canales de participación*, sean una especie de *ágora* que permita una comunicación fluida y explicita entre las organizaciones y el Estado. De esta forma se podrá avanzar en identificar el conjunto de necesidades de los actores involucrados en el desarrollo. El rol del Estado en la construcción de ciudadanía implica entonces la responsabilidad de potenciar la participación convocando a la Sociedad Civil, y procurando otorgar todos los canales institucionales que sean necesarios.

[162] Es la idea del fomento de las *virtudes cívicas* de los sujetos.
[163] Nuria Cunill 1995.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

En todo caso el tema de la descentralización, debe también interesar a los cientistas sociales que buscan herramientas y soluciones a los problemas de integración social. Puntualicemos en este caso que la discusión en cuanto a las condiciones jurídico-institucionales, que dan el marco normativo a la posibilidad real de descentralizar los servicios sociales, debe pasar por discusiones más profundas. Por ejemplo ¿será lo más apropiado un Estado de corte más federalista? ¿Será mejor un régimen parlamentario de decisiones descentralizadas? Además si la idea de *ágora social* será o no la más adecuada, por cuanto las condiciones, que al menos Rousseau da en relación a cómo debe funcionar la democracia, no se condicen con las condiciones actuales, ya que es muy difícil que todos los ciudadanos se conozcan y que todos acudan al lugar de discusión y decisión. Por eso quizás hay que trabajar más en un *ágora social regional* que entregue las condiciones apropiadas para la participación y la toma de decisiones sociales, culturales, políticas y económicas. Será tarea de las ciencias humanas y de los técnicos, establecer los términos del debate que permita desarrollar estas cuestiones.

Por lo tanto, si se quiere considerar al ciudadano más como *sujeto* en el tema de las políticas sociales, primero es necesario dejar de considerar a la Sociedad Civil bajo la idea del *ciudadano - beneficiario - directo*, y segundo es necesario centrarse en *lo local*, puesto que aquí el actor puede verse reconocido en la ejecución de las políticas que atraviesan las necesidades propias de cada grupo. Es la idea de que el retorno a los conceptos como el de *ciudadanía*, y luego el de *participación ciudadana*, se presentan como una oportunidad de devolver *lo social* al centro de los análisis políticos y económicos.[164] Además si la idea es introducir las demandas y las voces de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas, se torna indispensable que la participación ciudadana se localice en los espacios en donde estos procesos se dan, comenzando en el Estado, a través del cambio de la mentalidad funcionaria respecto del tema, lo cual posibilitaría una

[164]Carlos Sojo:*" La Noción de Ciudadanía en el Debate Latinoamericano"* Revista de la CEPAL Abril 2002.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

mejor gestión *desde* el Estado respecto de la participación. Así también en el seno de la Sociedad Civil, por cuanto el acercamiento a las cuestiones público-estatales estimularía el involucramiento de los ciudadanos en estas materias. De aquí mismo se desprende que la *Sociedad Civil* debiera ser un buen lugar en donde aprender y desarrollar las *virtudes cívicas* necesarias para llevar a buen puerto los anhelos y aspiraciones que nacen de ella.

Tenemos entonces que las políticas sociales están enmarcadas dentro de un *contexto nuevo de relaciones entre Estado y Sociedad*. Que estas *nuevas relaciones* se enmarcan dentro de los procesos de *democratización tanto política como social*. Que estos nuevos procesos y relaciones surgen con el cambio en la visión y misión del Estado luego de la recuperación de la democracia y a propósito del proceso de globalización cultural, política, económica, social, de medios de comunicación, de género, etc, que hoy en día se da.

Todo esto lleva a plantear la necesidad de ampliar los derechos ciudadanos, desde una visión clásica, como la de T.H. Marshall, hacia una visión que complemente los derechos y los deberes, y que esté consiente de los nuevos espacios y discriminaciones positivas que enfrentamos día a día a propósito de los nuevos procesos sociales.

Si no se identifican las necesidades particulares de los grupos, no será posible que los servicios sociales *focalizados* a los nuevos *beneficiarios*, puedan completar exitosamente el proceso de *democratización social*, y por ende no será posible asumir las tareas que la globalización impone como imperativos de tipo funcional: agilidad, velocidad, rapidez de las decisiones.[165]

El Estado por lo tanto, debe desarrollar las estructuras político-institucionales necesarias para llevar a cabo todo este proceso de (re)democratización; además es evidente la necesidad de mecanismos que aumenten la eficiencia y la gestión del Estado dentro del proceso de la *descentralización* para poder canalizar las aspiraciones y demandas de los grupos locales; junto con esto la conformación de

[165] Sergio Boisier 1997.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

la *voluntad política* de los Estados de entender que éste es un proceso largo y complejo, que necesita del fortalecimiento de las capacidades de todos los ciudadanos, fortalecimiento que pasa justamente por comprender que el *capital social* es clave dentro de la conformación de un proyecto sólido de país y de región.

Por lo tanto, el propósito que las políticas sociales tienen para nosotros, apunta a la *producción de sociedad*, lo que en términos concretos significa igualdad socioeconómica, calidad de vida y desarrollo, dependiendo las localidades y las diferencias socioculturales; y por otro lado ciudadanos y actores sociales sólidos y con capacidad de desarrollar sus programas y propuestas de desarrollo. De esta forma podríamos establecer la base de la lucha por la recuperación del *ethos* democrático-liberal de *igualdad, democracia, libertad individual, libertad grupal y paz*, y a lo mejor de esta manera se podría llegar a vislumbrar la posible rearticulación de un movimiento social que conduzca un proceso de desarrollo y de cambio societal que contemple la integración de las diferencias tanto individuales como grupales.

Vemos que este sería un posible camino a seguir para llegar a democratizar política y socialmente los nuevos espacios que apuntan a la *participación ciudadana*, modificando las asimetrías propias del modelo económico neo-liberal-conservador en cuanto a la participación, y por ende se lograría una eficaz intervención del Estado vía políticas sociales, para así apaliar las necesidades tanto de subsistencia como de participación dentro del *modelo de desarrollo*, por parte de los sujetos. Además se cumpliría así con los imperativos funcionales de las sociedades desarrolladas, en cuanto al respeto por la democracia y por los derechos de las personas en general.

Es importante además, considerar las probables dificultades que se presentan a lo largo de este proceso. Tener cuidado con la instrumentalización partidaria de los sujetos y organizaciones que buscan institucionalizar su participación, tratando de no pensar en que la solución de las demandas pasa sólo por el logro de acuerdos políticos. Hay que pensar en que son *acuerdos sociales*, y en general

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

decisiones *despolitizadas* a pesar de la intervención de los aparatos técnicos en la puesta en marcha de los programas participativos. Además, junto con esto, se deben tomar las medidas necesarias para que, en caso de politizarse o de instrumentalizarse a los grupos y organizaciones sociales, el tema de la *corrupción institucional* o el *tráfico de influencias*, no afecte el posicionamiento de demandas. Es lo que señalábamos en cuanto al peso de los actores económicamente más fuertes.

Se debe considerar, que toda la visión estatal respecto de conceptos como la *Sociedad Civil*, la *Participación Ciudadana*, las *Modalidades o componentes* de la Participación, debe avanzar mucho en cuanto a su conceptualización teórico-práctica, para no caer en el error de resolverlos de manera instrumental, fragmentaria o rígida. Esto es importante en los casos en donde, por ejemplo, las *modalidades de participación* o los *tipos de sujetos,* no dan acceso a ciertas organizaciones sociales que no están preestablecidas desde el origen de los programas.

Toda esta descripción del proceso de relacionarse del Estado con la Sociedad Civil, tiene evidentemente limitaciones. Las Ciencias Sociales deben avanzar en cuanto a la propuesta de acciones a seguir, en la búsqueda de los espacios propicios para potenciar la *ciudadanía*. De esta forma se puede orientar el proceso de reforzamiento del *capital humano* de los grupos y personas.

Pero a la luz de esto saltan preguntas como ¿será posible que la Sociedad Civil, en condiciones de creciente particularización de demandas, de fragmentación y desintegración social, pueda ayudar realmente a la democratización del Estado y sus instituciones? O ¿pueden estos sistemas políticos, los cuales aún poseerían enclaves de autoritarismo heredados de los antiguos regímenes dictatoriales, ayudar efectivamente a la promoción de la participación ciudadana? Creemos que sí, pues aunque la crisis de la modernidad y la visión individualista propuesta por la sociedad de mercado, atentan de manera directa el proceso de *democratización social*, es la Sociedad Civil quien se vislumbra de a poco como la encargada de posicionar las demandas que muchas

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

veces, no se corresponden con las aspiraciones clientelistas del Estado.

Se debe por lo tanto seguir indagando en asuntos relacionados a la *democratización* de los estados, ya que los *estilos de desarrollo* dan cuenta de una realidad indesmentible, que es que no todas las personas aspiran a conseguir lo mismo; no todas las personas, por más posesiones materiales que tengan, logran conseguir lo que realmente asumen como valioso para lograr una vida buena.[166] Este es un hecho concreto que hay que asumir y saber tratarlo al momento de conceptualizar aspectos del desarrollo, de la equidad, de la igualdad, y principalmente de la *justicia social*.

Por ejemplo, los grandes problemas en el plano de la *equidad* sugieren concentrar los esfuerzos en romper estructuras de reproducción de la pobreza y de la desigualdad, mediante acciones que promuevan las dimensiones educativas, de empleo, demográficas, que ayuden a apaliar las barreras y discriminaciones en los planos del género y la etnia. Es pensar en orientar el gasto social hacia acciones que permitan aumentar el logro de metas sociales más amplias. Pero lo fundamental es ponerse de acuerdo de qué es lo que se entiende por conceptos como la *equidad*, pues sino, probablemente las repercusiones por la falta de un contenido común, sean bastante grandes, y afecten la estabilidad política y el proceso de democratización que tanto ha costado intentar poner en marcha. Esto es otro aspecto importante del debate teórico en cuanto a reflexionar respecto de lo que se entiende por estos conceptos.

Por lo tanto lo que se busca conseguir, ahora desde un punto de vista más técnico, es que dentro de esta (*des)igualdad compleja*[167] originada por los profundos cambios políticos, económicos y culturales, se logre establecer una *alta densidad institucional*[168], que permita llevar a cabo con vigor, las acciones tendientes a abrir espacios de participación a la Sociedad Civil, logrando de esta

[166] En Amartya Sen: *Bienestar, Justicia y Mercado* Ed. Paidós 1997. Además en Sen 1998 y Sen 1999. Además en PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano* 2004.
[167] CEPAL 2002.
[168] Ibíd.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

manera establecer una *alta densidad democrática*[169], que es una de las principales demandas de la Sociedad Civil. Es lo señalado a propósito del proceso de *democratización social* de las instituciones del Estado.

Vemos entonces que el ejercicio ciudadano ya no se remite sólo a disponer de derechos políticos, civiles y sociales[170], sino que también a participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos.[171] La ciudadanía hoy se viviría en base al *empoderamiento* de capital cognitivo y de bienes necesarios como para acceder a la información, al conocimiento y a la adaptación a los nuevos procesos, que permitan el desarrollo de estos. En el fondo debe de existir una correspondencia entre *mayores conquistas sociales* y *mayor acceso a niveles aceptables de desarrollo y bienestar*. De esta manera se podrían conjugar aspectos como la igualdad y el pluralismo político propio de las distintas visiones que los grupos tienen de la sociedad.

Para finalizar queremos hacer mención a que la Sociología debe participar activamente del necesario debate en estas materias. La visión en cuanto *proceso social* y nuevas *conformaciones sociales* que puede aportar, la hace indispensable. Este es un proceso que aún no termina. La ayuda por lo tanto, de las capacidades de comprensión de los fenómenos sociales que tiene la Sociología, y de la manera de cómo abordar teórica y metodológicamente estas cuestiones, como ayudar por ejemplo, en las definiciones conceptuales de los *sujetos de la participación* o de los *componentes participativos*, pueden significar un avance mayor en este campo. Es entonces un desafío importante considerar la temática de la *participación ciudadana*, junto con las causas y efectos asociados a esta, para así poder aportar al establecimiento de una sociedad mejor, más justa y más libre para todos.

[169] Ibíd.
[170] Esta sería la visión más pasiva de la ciudadanía.
[171] CEPAL 2002.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

BIBLIOGRAFIA

-ARRAU, ALFONSO: *"Moderna Teoría Social y Agenda Publica en Chile: Una Aproximación desde la Sociología"* Serie Agenda Publica. Proyecto "Ciencias Sociales y Agenda Pública en Chile: 1990-2000" Departamento de Sociología 1998.

-BOBBIO, NORBERTO: *"El Futuro de la Democracia"* FCE 1986.

-BOBBIO, NORBERTO: *"El Tiempo de los Derechos"* Ed. Sistema 1991.

-BOBBIO, NORBERTO: *"Estado, Gobierno y Sociedad"* FCE 1994.

-BOISIER, SERGIO: *"Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial"* en Estudios Sociales N`94. Corporación de Promoción Universitaria 1997.

-BOTTOMORE, TOM: *"Ciudadanía y Clase Social, Cuarenta Años Después"* Ed. Alianza 1998.

-CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOECONOMICOS PARA EL DESARROLLO: *"Manual para la Gestión Regional"* 1994.

-CEPAL: *"Capital Social y Políticas Públicas en Chile"* Vol1 y Vol2. Serie Políticas Sociales 2001.

- CEPAL: *"Protagonismo Juvenil en Proyectos Locales. Lecciones del Cono Sur"* 2001.

- CEPAL: *"Equidad, Desarrollo y Ciudadanía"* 2002.

-"*Chile Performance: La más completa guía para hacer negocios en Chile".* Ed. Puyehue *2004*.

-*Constitución Política de la República de Chile.* Ed. Jurídica de Chile 1981.

-CUNILL GRAU, NURIA: *"La Rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos"* en revista CLAD *Reforma y Democracia* Nº4 1995.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

-CUNILL GRAU, NURIA: *"Repensando lo Público a través de la Sociedad"* Ed. Nueva Sociedad 1997.

-CUNILL GRAU, NURIA: *"La Reinvención de los Servicios Sociales en América Latina: Algunas lecciones de la experiencia"* para el Seminario Internacional "A Reforma Gerencial do Estado" 1998.

-CUNILL GRAU, NURIA: *"Ciudadanía y Participación. La Necesidad de su Reconceptualización"* en *Revista del Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas*: *Globalización, Estado, Poder y Ciudadanía* ARCIS Ediciones 2002.

-FRANCO, ROLANDO (coordinador): *"Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia"* CEPAL 2001.

-FLISFISCH, ANGEL: *Notas acerca de la Idea del reforzamiento de la Sociedad Civil*, en *La Política como Compromiso Democrático*. FLACSO 1987.

-GARRETON, MANUEL ANTONIO y MELLA, ORLANDO: *"Dimensiones Actuales de la Sociología"* Universidad de Chile, Depto. De Sociología 1995.

-GARRETON, MANUEL ANTONIO: *"Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina"* Serie Políticas Sociales. CEPAL 2001.

-GARRETON, MANUEL ANTONIO: *"Igualdad, Ciudadanía y Actores en las Políticas Sociales".* En *"Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia"* en Rolando Franco (coordinador) CEPAL 2001.

-GOBIERNO DE CHILE: *"Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos"* Noviembre 2000.

-HOPENHAYN, MARTIN: *"La Participación y sus Motivos",* en *Democracia Participación Social y Trabajo Social*, Vol1. [s.a]

-KYMLICA, WILL: *"Filosofía Política Contemporánea"* Ed. Ariel 1995.

-KYMLICA, WILL y NORMAN, WAYNE: *"El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía".* En revista La Política Ed. Paidós 1997.

-KYMLICA, WILL: *"Ciudadanía Multicultural"* Ed. Paidós 1998.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

-KYMLICA, WILL: "*La Política Vernácula"* Ed. Paidós 2003.

-LAGOS, RICARDO: *"Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana"* Gabinete Presidencial 2000.

-MARSHALL, T.H.: *"Ciudadanía y Clase Social"* Ed. Alianza 1998.

-MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO: *"Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil"* División de Organizaciones Sociales 2001.

-MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO: *"Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana: Informe técnico de cumplimiento"* División de Organizaciones Sociales 2003.

-MIRANDA, FRANSISCA; DURSTON JOHN (compiladores): *"Capital Social y Políticas Publicas en Chile"* Vol1 y Vol2. Serie Políticas Sociales CEPAL 2001.

-MOUFFE, CHANTAL: *"El Retorno de lo Político"* Ed. Paidós 1999.

-NOHLEN, DIETER: *"Democracia y Justicia Social en América Latina".* En *"Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia"* de Rolando Franco (coordinador) CEPAL 2001.

-NUSSBAUM M. y SEN A. (compiladores): *"La Calidad de Vida"* FCE 1998.

-PNUD: *"Descentralización para el Desarrollo Humano"* Serie Talleres Temáticos Nº3 1999.

-PNUD: *"Informe sobre Desarrollo Humano"* 2004.

-RAWLS, JOHN: *"Teoría de la Justicia"* FCE 1971.

-RAWLS, JOHN:*" El Liberalismo Político"* Ed. Grijalbo 1996.

-SALAZAR, GABRIEL y PINTO, JULIO:*"Historia Contemporánea de Chile Vol I: Estado, legitimidad, ciudadanía"* LOM ediciones 1999.

-SALAZAR, GABRIEL: *"Memoria Histórica y Capital Social"* en *Capital Social Y Políticas Publicas en Chile* Vol1. Serie Política Sociales 2001.

-SARTORI, GIOVANNI: *"Elementos de Teoría Política"* Ed. Alianza 1992.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

-SEN, AMARTYA: *"Bienestar, Justicia y Mercado"* Ed. Paidós 1997.

-SEN, AMARTYA y NUSSBAUM M. (compiladores): *"La Calidad de Vida"* FCE 1998.

-SEN, AMARTYA: *"Nuevo Examen de la Desigualdad" Ed.* Alianza 1999.

-SOJO, CARLOS: *" La Noción de Ciudadanía en el Debate Latinoamericano"* Revista de la CEPAL Abril 2002.

-TOURAINE, ALAIN: *"¿Qué es la Democracia?"* FCE. 1995.

-TOURAINE, ALAIN: *"Igualdad y Diversidad. Las nuevas tareas de la democracia"* FCE 1998.

-TOURAINE, ALAIN: *"Los Problemas de una Sociología Propia en América Latina".* FCE [s.a.]

-URZUA, RAUL: *"Estado y Generación de Espacios Democráticos en el Campo de las Políticas Sociales"* Unidad de Estudios Prospectivos. MIDEPLAN 2001.

-VARAS, AUGUSTO: *"Democratización y Políticas Públicas".* En *"Cambio Social Y Políticas Públicas"* Raúl Urzúa (editor) Centro de Análisis de Políticas Públicas 1997.

-VATTIMO, GIANNI: *"El Fin de la Modernidad"* Ed. Gedisa 1986.

-VATTIMO, GIANNI: *" La Sociedad Transparente"* Ed. Paidós 1990.

-VIVEROS, FELIPE: *"La Participación de la Sociedad Civil en Acciones de Interés Público".* Universidad Diego Portales 1998.

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

ANEXO

PROGRAMAS DEL CONAMA
1. Consejos Consultivos Nacional y Regionales 2. Educación Ambiental 3. Fondo de Protección Ambiental 4. Perfeccionamiento de la Ley 19300 de Bases del Medio Ambiente 5. Normas Ambientales y Planes de Prevención y Descontaminación 6. Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la R.M. 7. Propuesta de Política Ambiental para el Uso Sustentable del Patrimonio Natural Renovable 8. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) 9. Implementación de Acuerdos Internacionales Ambientales
9 Programas Priorizados (100%)

PROGRAMAS DEL MINJUS
1. Asistencia Jurídica Gratuita 2. CAJ BIO- BIO: Programa de Formación Ciudadana a Jóvenes I° año E.M. 3. CAJ Tarapacá – Antofagasta 4. Programa "acceso a la justicia"(PAJ) 5. Educación en Penales 6. Trabajo en Recintos Penales 7. Medidas Alternativas 8. Política de Prevención en Drogas 9. Adecuación Legislación e Instituc. Estatal a Convención Internac. D° del Niño 10. Ley de Responsabilidad Juvenil 11. Programa de Trabajo Intersectorial 12. Servicio Nacional de menores 13. Consejo Asesor SERNAM 14. Plazas de la justicia 15. Programa dirigido a la población penal que cumple condena en medio libre 16. Programa a la población penal que cumple condena en el sistema cerrado: incorporación de empresarios privados. 17. Programa a la atención de población que egresa del sistema penitenciario
17 Programas Priorizados (100%)

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

PROGRAMAS DEL MINAGRI
1. Comité Sanidad de la Papa 2. Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario 3. Fiscalización Ley N° 19.162 (Ley de Carnes) 4. Comité Sistema Operacional para Exportaciones Hortofruticolas Chilenas III a IV Región 5. Participación Ciudadana en Sistema de Incentivos para Recuperación Suelos Degradados 6. Transferencia Tecnologia Canadiense para Uso y Manejo Plaguicidas en la Agricultura 7. Servicio de Asesoria Técnica (SAL-SAP-SAE) 8. Centro de Gestión Empresarial (CEGE) 9. Servicio Rural Joven 10. Fondo de Desarrollo Empresarial (FODEM) 11. Servicio de Riego 12. Concursos de Historias y Cuentos del Mundo Rural 13. Programa de Radio 14. Libreria de FUCOA 15. Revista Nuestra Tierra 16. Prevención de Incendios Forestales 17. Conservación y Manejo Sustentable Bosque Nativo (de Pequeños Propietarios) 18. Manejo Silvestre y Cautividad de Vicuña con Comunidades Aymarás Altiplano I Región 19. Programa de Forestación en Pequeñas Propiedades 20. Plan Prevención y Descontaminación Atmosférica RM (Programa de Arborización Urbana) 21. Educación Ambiental en Areas Silvestres Protegidas 22. Departamento de Politicas y Estudios de Riego. CNR 23. Ley de Fomento a la Inversión Privada en Obras y Drenaje 24. Programa de Apoyo Areas Regadas 25. Programa Estrategias de Innovación Agraria 26. Financiamiento a Proyectos de Innovación Agraria 27. Programa de Giras Tecnológicas y Consultores Calificados 28. Mesa de Diálogo Agricola 29. Norma de Agricultura Integrada 30. Centro de Información Agropecuaria (CIS) 31. Comisiones Nacionales por Rubro
31 Programas Priorizados (100%)

PROGRAMAS DEL MIDEPLAN
1. Comité Consultivo de Politicas Sociales Intersectoriales 2. Actualización Estrategias Regionales de Desarrollo 3. Modalidades de Intervención FOSIS 2000 4. Centro de Información y Orientación en Derechos Juveniles. 5. Fondo de Desarrollo Indigena 6. Fondo de Cultura y Educación Indigena 7. Fondo Tierras y Aguas Indigenas 8. Programa Piloto de Promoción e Información de Derechos Indigenas 9. Fondo Nacional de la Discapacidad
9 Programas Priorizados (100%)

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

PROGRAMAS DEL MINEDUC
1. Política de Fortalecimiento de Valores de Convivencia Escolar 2. Implementación del Componente de Inversiones JEC 3. Programa Mejoramiento a la Infancia (PMI) 4. Red Enlaces 5. Formación Técnicos 6. Actualización Pedagógica a Educadoras de Párvulos 2° Nivel de Transición 7. Liceo Para Todos 8. Programa Conozca a su Hijo 9. Política de Trabajo con Familia
9 Programas Priorizados (100%)

PROGRAMAS DEL MISAL
1. Plan Comunal Promoción de la Salud Comunas Saludables (PNPS) 2. Escuelas Promotoras de Salud (PNPS) 3. Programa Salud con la Gente (PNPS) 4. Consejo de Desarrollo (PNPS) 5. Programa de Salud Mental y Psiquiatría 6. Corporación Nacional del SIDA
6 Programas Priorizados (100%)

PROGRAMAS DEL SERNAM
1. Prevención del Embarazo Adolescente 2. Proceso de Construcción 2° Plan Igualdad Oportunidades para Mujeres 2000-2010 (PIO) 3. Mesa Mujer y Trabajo (Parte de Mesa Diálogo Social) 4. Programa de Prevención Comunitaria de la Violencia Intrafamiliar 5. Centro de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM) 6. Programa Habilitación Laboral Mujeres Escasos Recursos Preferentemente Jefas Hogar 7. Programa Mujeres Trabajadoras Temporeras (PMTT) 8. Participación Social y Políticas de las Mujeres 9. Fondo Sociedad Civil Plan de Igualdad de Oportunidades R.M. 10. Consejo Asesor SERNAM
10 Programas Priorizados (100%)

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

PROGRAMAS DEL MINTRAB
1. Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2. Programa Mejoramiento de Ambientes Laborales 3. Reformas Laborales 4. Fondo para la Modernización de las Relaciones Laborales 5. Becas de Pregrado para Funcionarios Públicos 6. Programa de Prenda Industrial 7. Programa Chile Barrio 8. Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes. Chile Joven 9. Programa de Formación en Oficios a Jóvenes – Registro Especial de OTEC 10. Programa de Habilitación Laboral dirigido a Mujeres Jefas de Hogar 11. Becas Regionales de Capacitación Laboral 12. Franquicia Tributaria a la Capacitación 13. Subsidio a la Micro y Pequeña Empresa – Fondo Nacional de Capacitación 14. FONCAP Contrato de Aprendices 15. Programa de Reconversión Laboral 16. Reentrenamiento Laboral a Trabajadores Jefes de Hogar Perceptores del Salario Mínimo 17. Lanzamiento con SERNAM Nueva Metodología Capacitación a Trabajadoras Temporeras 18. Instalación de la Mesa Tripartita en el Sector Pesquero 19. Encuentros de Formación Sindical 20. Programa de Intermediación Laboral SENCE-OMIL
20 Programas Priorizados (100%)

PROGRAMAS DEL MOP - MTT
1. Programa de Concesiones Interurbanas / Programa de Concesiones Urbanas 2. Programa de Concesiones de Obras Hidráulicas 3. Programa Pequeños Aeródromos 4. Programa "Guia de Diseño para Espacios Educativos" 5. Prog "Guia Diseño Arquitectónico Edificios y Espacios Públicos Areas Asociadas Pueblos Indigenas" 6. Planes Directores para la Gestión de Recursos Hídricos de Cuencas 7. Conservación Comunal Modalidad de Inversión Sectorial de Asignación Regional 8. Programa Nacional de Agua Potable Rural 9. Ruta Costera I a X Región 10. Rutas Internacionales 11. Ruta Precordillerana Regiones I y X 12. Programa "Mejoramiento Autopista Concepción–Talcahuano, Sector Bonilla–Campus San Andrés, Tramo Rotonda Bonilla–Paso Superior L. Férrea Etapa 2 Talcahuano, VIII Reg" 13. Programa "Estudio Preinversión Ampliación R. 199 CH, Sector Villarrica–Pucón, IX Reg" 14. Programa "Estudio Ingeniería Mejoramiento Av. Salvador Allende, Antofagasta, II Región" 15. Programa "Estudio Ingeniería Mejoramiento Costanera Norte de Antofagasta, II Región" 16. Programa Pasarelas Urbanas 17. Programa "Mejoramiento Eje Gran Bretaña–Alto Horno, Talcahuano, VIII Región" 18. Programa "Fortalecimiento de Organizaciones de Usuarios de Agua" 19. Programa "Mejoramiento de Infraestructura Hidráulica" 20. Programa "Obras Medianas y Menores" 21. Programa "Construcción de Obras Mayores" 22. Programa "Evacuación de Aguas Lluvias de Ciudades" 23. Programa "Control de Aluviones" 24. Programa "Inversión para la Construcción de Infraestructura portuaria Artesanal" 25. Programa de Telefonía Rural Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones 26. Programa Red Nacional de Telecentros Comunitarios de Información y Comunicación Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones 27. Programa de Coordinación de Proyectos Sociales 28. 143 Fono Acción 29. Programa de Subsidios al Transporte Regional
29 Programas Priorizados (100%)

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

PROGRAMAS DEL MINVU
1. Sistema General Unificado Subsidio Habitacional Modalidad General Postulación - Titulo I 2. Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional Modalidad de Postulación Colectiva con Proyectos Habitacionales - Titulo II 3. Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional Modalidad de Postulación para la Adquisición o Construcción de Viviendas Emplazadas en Zonas de Renovación Urbana o Zonas de Desarrollo Prioritario - Titulo III 4. Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional Modalidad de Postulación Colectiva Con Proyectos Habitacionales Emplazados en Zonas de Renovación Urbana o Zonas de Desarrollo Prioritario - Titulo II - III 5. Subsidio Rural Modalidad tradicional o General - Titulo I 6. Subsidio Rural Postulación para la Adquisición o Construcción de Viviendas Rurales Emplazadas en Asentamientos Poblacionales - Titulo II 7. Subsidio Rural Postulación Colectiva a Saneamiento Sanitario Predios Rurales - Titulo III 8. Viviendas Progresivas Primera Etapa – Programa Privado 9. Viviendas Progresivas Segunda Etapa – Programa Privado 10. Programa Especial para Trabajadores (PET) 11. Viviendas Progresivas Segunda Etapa – Programa Privado 12. Vivienda Básica – Programa SERVIU 13. Programa Privado de Vivienda Social (Básica de Libre Elección) 14. Programa de Asistencia Financiera en Condominios de Viviendas Sociales 15. Programa Mejoramiento Comunitario 16. Programa Parques Urbanos 17. Linea de Cooperación MINVU Radios Comunitarias 18. Servicio MINVU-Movil 19. Sistema de Gestión de Reclamos, Felicitaciones y Sugerencias 20. Consejos Consultivos Ciudadanos 21. Pavimentos Participativos
21 Programas Priorizados (100%)

MINISTERIOS Y SERVICIOS	PROGRAMAS
CONAMA	9
SERNAM	10
MINJUS	17
MIDEPLAN	9
MINSAL	6
MINAGRI	31
MINEDUC	9
MINTRAB	20
MINVU	21
MOP	29
TOTAL	**161**

CEME - Centro de Estudios Miguel Enríquez - Archivo Chile

Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME:
http://www.archivochile.com
Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tésis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)
Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2003 -2006