

**ESTADO DEL ARTE
DE LA
PARTICIPACION CIUDADANA
EN CHILE**

(Documento preliminar para OXFAM-GB)

Mario Garcés
Alejandra Valdés

Santiago, diciembre de 1999

Introducción	2
1.- El debate teórico en torno a la ciudadanía.	4
1.1 Individuo y comunidad en la construcción del Estado.	4
1.2. Estado y sociedad: La sociedad civil, los problemas relativos al concepto y sus usos.	4
1.3. Los cambios en la economía, el Estado y la sociedad civil. La apuesta por la gobernabilidad.	8
2.- Antecedentes históricos en relación a la participación ciudadana en Chile.	11
2.1. Los procesos de democratización y ciudadanía en Chile	11
2.2. El golpe de estado y sus efectos sobre la participación y la ciudadanía	14
2.3. La transición a la democracia y los límites de la ciudadanía.	15
3. La oferta estatal sobre participación social	16
3.1 Las nuevas formas de participación desde el Estado o los Programas Sociales con participación social.	16
3.2 El contexto estatal en los noventa	18
3.3 Políticas sociales y fomento de la participación social	19
3.4 Los avances y/o retrocesos de la participación social desde la oferta estatal.	21
4.- Las otras formas de participación	23
4.1.Las tradiciones organizativas de los sectores populares.	23
4.2.Crisis de los movimientos sociales	24
4.3.¿Nuevas formas de participación juvenil ?	27
4.4. Nuevas formas asociativo populares: redes, colectivos, grupos de iniciativa	29
4.5 Las organizaciones de mujeres, entre la integración y la autonomía	31
5.- Conclusiones	33

ESTADO DEL ARTE DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN CHILE

Introducción

Los discursos en torno a la participación se han multiplicado en los últimos años en América Latina. Desde hace algún tiempo, la palabra participación ha comenzado a estar en boca de los más diversos actores: el Banco Mundial, los organismos multilaterales, los Estados nacionales y también entre los movimientos sociales y las organizaciones sociales de base. Chile no ha estado al margen de esta explosión discursiva en torno a la participación social, reforzada por cierto, en los años noventa, en el contexto del retorno a la democracia.

Una serie de conceptos, algunos más nuevos que otros, han adquirido también popularidad asociados al de participación. Por cierto, los diversos modos de concebir la democracia, pero también y muy especialmente, conceptos que se reformulan y adquieren nuevos y variados usos, como los de "ciudadanía" y "sociedad civil", y otros definitiva o aparentemente más nuevos, como el de "Tercer Sector", capital social, resiliencia, empoderamiento (empowerment) y rendición de cuentas (accountability).

Contradictoriamente a la explosión discursiva del concepto participación, la mayoría de los chilenos piensan que esta es muy débil y, salvo quienes han asociado la participación a la expansión del mercado -es decir, concibiéndola como ampliación en el acceso al consumo de bienes materiales y simbólicos¹- existe un cierto consenso en una visión pesimista respecto de la "participación social" en nuestro país.

Ocurre que la noción y el interés por la participación social se ha venido vinculando, o concibiendo como un componente de diversos proyectos sociales y políticos, especialmente neoliberales, democrático-liberales y también en las tendencias comunitaristas (o sociocráticas) de los movimientos sociales. Por esta razón, como sostenemos en este Informe, la participación es formulada desde distintas tradiciones doctrinarias, que conciben también de modo distinto la relación entre los individuos y el Estado o más ampliamente entre la sociedad y el Estado. No es casual, en este último sentido, que junto a la participación se popularicen nuevos conceptos asociados a estas diversas tradiciones doctrinarias y que estos ocupen un lugar relevante en el debate político y académico. Estos debates, sin embargo, hay que decirlo, sólo muy débilmente trascienden a los grupos populares, señalados la mayor parte de las veces, como los principales implicados en los procesos de ampliación de la participación.

De acuerdo con estas percepciones, nos ha parecido importante iniciar este Informe con algunas breves alusiones teórico conceptuales, cuyo objeto será

¹ Brúner, José. J. "Ciudadanía y participación. Notas para la discusión", en *Avances*, Santiago, 28, 1997, pp. 23 y ss.

mostrar el origen histórico de algunos debates que en la actualidad son presentados como de una sorprendente "novedad", o conceptos que llaman a confusión al multiplicarse los usos. En particular nos interesa discutir el concepto de "sociedad civil", que ha llegado a formar parte de un lenguaje común entre académicos y círculos políticos, designando, sin embargo, diversas realidades. También, nos ha parecido relevante realizar algunas reflexiones en torno a la "tradición histórica chilena" con relación a la participación social, como una manera de situar nuestra reflexión en un contexto más amplio que el de la coyuntura actual.

Luego de estos "ajustes" teóricos e históricos, pasamos revista a las "ofertas" de participación en Chile así como a las respuestas que estas encuentran en la sociedad, especialmente entre los sectores populares. Postulamos como hipótesis de trabajo que la transformación del Estado de bienestar, que se ha traducido en radicales cambios en el modelo de desarrollo así como en el sistema político -recorriendo distintas fases, unas bajo dictadura y otras en democracia-, han configurado no sólo nuevas formas de organización del Estado, como Estado liberal, sino que han transformado y están transformando profundamente a la sociedad civil. Mas precisamente aún, postulamos que el Estado chileno, a través de sus propuestas de participación social, que ponen en movimiento y materializan muchas de sus políticas sociales están dando origen y modelando diversas expresiones y formas de sociedad civil popular. Esta acción del Estado junto con buscar producir nuevas formas de integración social, sumando a grupos sociales diversos a la acción social del Estado, genera también nuevas prácticas de asistencialismo y clientelismo. Se oponen o conviven con la acción del Estado, diversas prácticas de resistencia y también de autonomía social popular.

La actualidad de la participación social se mueve entonces, entre los propósitos integradores de las políticas sociales, la mayor parte de ellos con manifiestos sesgos instrumentales (integración para satisfacer necesidades sociales básicas y asegurar la gobernabilidad), la apatía de vastos sectores y la acciones de resistencia socio-cultural, especialmente entre los jóvenes, o de autonomía social organizada en hasta ahora débiles redes y grupos de iniciativa en diversos ámbitos sociales populares. Desde esta perspectiva, si bien, la visión de muchos analistas tiende a enfatizar en la fragmentación de la sociedad civil, se puede sostener también que tanto el mercado como el Estado están jugando roles articuladores relevantes de la sociedad civil, con propósitos, es cierto, extremadamente limitados en cuanto a favorecer una democratización real de la sociedad. En efecto, más que reconocer o favorecer la constitución de actores sociales relevantes, esta acción articuladora está orientada por la gobernabilidad, es decir, por una apuesta a la integración social regulada por la ley de la oferta y la demanda, criterios técnicos para el gasto social y los propósitos de disciplinamiento y "paz social" de un Estado central en proceso de descentralización.

1.- El debate teórico en torno a la ciudadanía.

1.1 Individuo y comunidad en la construcción del Estado.

Finalmente, en el debate teórico más actual en torno a la ciudadanía, los comunitaristas, desde un punto de vista metodológico, han señalado como erróneas o falsas las premisas del liberalismo, según las cuales el individuo elige libremente, ya que para los comunitaristas, "la única forma para entender la conducta humana consiste en referirla a sus contextos sociales, culturales e históricos".² De acuerdo a los comunitaristas, los vínculos sociales son determinantes en la constitución del individuo y es en este sentido que los individuos están constituidos por la comunidad de que forman parte. Del mismo modo, una nueva concepción del individuo implica una nueva concepción de la comunidad. Los comunitaristas también han indicado, desde una perspectiva ahora normativa, que las premisas del individualismo originan consecuencias moralmente insatisfactorias, como la imposibilidad de una comunidad genuina, el abandono de ideas de "vida buena" (bien común) sustentadas por el Estado así como una injusta distribución de los bienes.³

El liberalismo ha contraatacado, desde distintas vertientes, una de las cuales ha indicado que "lo que hace una sociedad justa no es el telos o el propósito o el fin que ella persigue, sino precisamente su rechazo a escoger por delante entre propósitos que compiten y fines". Lo propio en consecuencia de una sociedad liberal sería asegurar a través de la constitución y sus leyes el proveer un esquema dentro del cual los ciudadanos puedan perseguir sus propios valores y fines, compatibles con una libertad similar para otros.⁴

En suma, el debate sobre la ciudadanía no es nuevo, está en el centro del pensamiento moderno, por cuanto conlleva una toma de posición con respecto a la relación entre la sociedad y el Estado o más precisamente al individuo y las comunidades en su relación de derechos con el Estado así como a las responsabilidades de estos con la comunidad política a la cual pertenecen.

1.2. Estado y sociedad: La sociedad civil, los problemas relativos al concepto y sus usos.

Diversas circunstancias sociales y políticas, en las dos o tres últimas décadas, pusieron en uso el concepto de "sociedad civil" en las Ciencias Sociales, como en el lenguaje político corriente, en las ONG y más ampliamente entre militantes de las organizaciones sociales. Y si bien, el concepto era antiguo, en el sentido que formó parte del lenguaje filosófico y político de los siglos XVII y XVIII, entre los filósofos contractualistas, como Hobbes, Locke, Rousseau, y que encontró luego también sus propias elaboraciones en Hegel y Marx, fue

² López, *op.cit.* p. 96.

³ López, *op.cit.* p. 97

⁴ Sandel, 1992, citado por López en *op. cit.* p. 97

probablemente el “redescubrimiento” de Antonio Gramsci en los años sesenta y setenta, lo que llevó, al menos en las Ciencias Sociales, a un uso más masivo del concepto de “sociedad civil”.

Según Felipe Viveros, si se toma como punto de partida a los filósofos contractualistas, habría que indicar que estos oponían sociedad civil a estado de naturaleza; la sociedad civil sería entonces el arreglo que surge del “contrato social” de tal forma que “sociedad civil y Estado serían coextensivos, aludirían al mismo espacio de sociabilidad política nacional y voluntariamente construido por los ciudadanos”.⁵ En Hegel, el concepto alcanza una nueva elaboración, en cuanto éste opone la “sociedad civil” al Estado, ya que se trataría de ámbitos diferentes y separados: “el ámbito de la sociedad civil comprendería a una red compleja constituida por diversos componentes y relaciones: individuos, grupos y clases sociales, corporaciones, mercado, ciertas instituciones...”⁶ Hegel ve en la sociedad una realidad compleja, expresiva de la particularidad que requiere ser puesta en referencia al Estado, instancia suprema de la Razón.

En Marx y Engels, la lógica hegeliana idealista es invertida, de tal modo que la sociedad civil coincide con la base material de la sociedad sobre la que se levanta la superestructura política e ideológica. Para el marxismo clásico, “la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política” que condiciona o determina la superestructura jurídica (el Estado) y la ideología de las clases dominantes en la sociedad.

Pero, como adelantáramos, fue Antonio Gramsci el que complejizó el debate y el concepto mismo de sociedad civil al referirlo a la superestructura, ampliando el concepto del Estado. Para Gramsci, el Estado había que verlo no sólo en su dimensión dictatorial o coercitiva, sino que en su relación con los “aparatos ideológicos” o “aparatos de la hegemonía” (la Iglesia, la escuela, los partidos, los sindicatos, las asociaciones, los medios de comunicación). Desde esta perspectiva, la supremacía de la clase dominante no se podía explicar sólo por la fuerza, sino por su capacidad de generar consenso y de imprimir dirección ético-política a la sociedad. En el Estado, de este modo habría que distinguir, metodológicamente al menos, “el momento de la fuerza” y el “momento del consenso”, la función de dominio y la función de dirección, o más precisamente aún, los aparatos del Estado en sentido estricto o “sociedad política” y los aparatos hegemónicos o “sociedad civil”.⁷

La sociedad civil, en perspectiva gramsciana, en cierto modo “prolonga” la acción del Estado, favorece el autogobierno, organiza culturalmente las relaciones de dominio, difumina las “ideas dominantes” y constituye el “sentido común”. Las

⁵ Viveros, Felipe “La participación de la sociedad civil en acciones de interés público”, en *Cuadernos de Análisis Jurídico*, Santiago, 8, 1998, p. 161 y ss.

⁶ Viveros, *op. cit.* p. 161.

⁷ García Huidobro, Juan E. “Algunos conceptos de análisis político”, en “Orientaciones políticas de la Educación Popular”, Docto. de Trabajo N ° 5, ECO, Santiago, 1983. También se puede consultar, Portelli, H. *Gramsci y el bloque histórico*, pp. 65 y ss.

instituciones, en estos sentidos, contribuyen a la organización y estructuración de los "actores sociales", aunque no sin conflictos⁸ porque la sociedad civil es también un campo de disputa, esencial de ganar para provocar procesos de cambio social. En su versión más clásica, Gramsci llegó a sostener, desde la teoría de la hegemonía, que "un grupo social puede y hasta tiene que ser dirigente ya antes de conquistar el poder gubernativo".⁹

Siguiendo con las distinciones establecidas por Viveros, para el pensamiento democrático-liberal actual, revitalizado en medio de los debates más contemporáneos acerca de la democracia y sus posibilidades, así como producto de las transiciones, o "procesos de democratización" de la Europa del Este y de América Latina, el concepto de sociedad civil ha adquirido nuevas connotaciones. Una de ellas ha sido pasar del binomio que oponía sociedad civil al Estado a la tríada "sociedad civil, mercado y Estado", en donde la sociedad civil es definida "como el espacio en que los individuos, grupos y asociaciones voluntarias proliferan y se relacionan, comunican y expresan libre y autónomamente en cumplimiento de sus propios fines específicos. La sociedad civil sería aquí el espacio de los llamados actores sociales, cuyo campo de acción no se agota en las mutuas relaciones que establecen, sino que, a través de la participación, trasciende su influencia hacia el Estado, cristalización de la organización política".¹⁰ La sociedad civil, presupone en este contexto, la existencia del Estado (y el mercado, aunque ello no siempre se declare) así como la democracia supone también la existencia de una sociedad civil, la que fortalecida puede garantizar el desarrollo de una democracia real y efectiva.

Ciertamente esta nueva acepción de sociedad civil, probablemente la más difundida en la actualidad, se aleja de la concepción gramsciana para cubrirse de "ropaje liberal" en el sentido que lo que en Gramsci era un campo de disputa con la dominación económica, política y cultural, ahora toma la forma de un campo específico "el de la constitución de actores sociales"; sin que se precisen las relaciones de este campo con la economía y con las formas que adquiere el Estado, para justamente realizar y legitimar nuevas formas de dominio en la sociedad. La tríada "Sociedad Civil, Mercado y Estado", en cierto modo disuelve los conceptos de hegemonía y dominación para proponernos más bien la existencia de tres campos pre-establecidos que se requiere poner en relación y equilibrio para asegurar la efectiva democracia.

⁸ Manuel Castells, a propósito del debate sobre los modos en que se constituyen las identidades sociales sostiene que esta siempre tiene lugar en contexto marcado por relaciones de poder. Distingue, entre diversos modos de constitución de identidades, la que denomina "identidad legitimadora", que sería aquella introducida por las instituciones dominantes para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales. Y sostiene, al mismo tiempo que; "Las identidades legitimadoras generan una sociedad civil, es decir, un conjunto de organizaciones e instituciones, así como una serie de actores sociales estructurados y organizados, que reproducen, si bien a veces de modo conflictivo, la identidad que racionaliza las fuentes de la dominación estructural". Castells, Manuel, *La era de la información, El poder de la identidad*. Vol. 2, Alianza editorial, Barcelona, 1997, pp. 29 y 30.

⁹ Portelli, *op. cit.* p. 75.

¹⁰ Viveros, *op.cit.* p. 163

Esquemmatizando un poco, se podría afirmar que en su versión más liberal, le corresponde a la sociedad civil ejercer acciones correctivas sobre el Estado a efectos que este expanda las libertades, mientras que en una versión socialdemócrata le corresponde a la sociedad civil luchar por expandir los derechos no sólo políticos sino sociales frente al Estado, con el propósito de morigerar las tendencias a la desigualdad que genera el mercado (en realidad, más precisamente, el sistema capitalista mundializado o globalizado).

Matizando un poco las cosas, un concepto más dinámico de la sociedad civil es aquel que la define como "la esfera de relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales".¹¹ Esta acepción de sociedad civil se aproxima más al concepto gramsciano en cuanto "campo de disputa", de relaciones de poder, aunque tampoco insiste suficientemente en la noción de hegemonía con la que trabajó A. Gramsci.

La propia conceptualización de sociedad civil es compleja y su debate en torno al concepto, algo indica sobre su carácter dinámico. Pero, más allá de las sucesivas precisiones y alcances de la sociedad civil, nos parece que desde el punto de vista del trabajo social o la acción de los movimientos sociales, parece poco realista (o ingenuo) pensar la sociedad civil como un campo no colonizado por la dominación económico-social, o como un campo no influido por el Estado.

En el caso concreto de la sociedad chilena y más ampliamente de otras sociedades latinoamericanas, el asunto es relevante, sobre todo si se tiene en cuenta el dinamismo que recorre a los Estados que buscan recrear la sociedad civil en el contexto neoliberal. En efecto, luego de las fases de ajuste estructural se ha venido imponiendo una "lógica social" nueva que se expresa a través de la aplicación de nuevas políticas sociales y de procesos de descentralización¹² que recrean discutibles formas de participación social, sentidos de justicia e integración social, así como también formas de colaboración entre los gobiernos locales y las comunidades de base. Esta es por ejemplo la "lógica social" que actualmente esta informando al Banco Mundial, el que no sólo incorpora a su lenguaje nociones relativas a la participación social, a efectos de "movilizar el potencial de los pobres" (el progreso se logra potenciando al pobre para convertirlos en productores de su propio bienestar), sino que al mismo tiempo promueve "la reorganización del vínculo entre Estado y Sociedad" desde la acción privada del

¹¹ N. Bobbio: "Sociedad Civil", en Bobbio et al. : Diccionario de Política (México, 1991, 6a edic.). Citado por Salazar, G. y Pinto, J. Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía. LOM edic. Stgo, 1999. p. 93

¹² Descentralización es el proceso que implica transferencia de facultades o atribuciones de decisión y de funciones de un órgano central o nacional a unidades locales independientes o con un alto grado de autonomía, pero que actúan bajo los mismos lineamientos y políticas generales fijadas por la autoridad central. La descentralización es, por tanto, funcional a la vez que generalmente territorial. En: Waissbluth; Mario. Ponencia presentada en Seminario FLACSO: "Modernización del Estado y Políticas Sociales". Santiago, noviembre 1994.

mercado y de agencias estatales (Fondos sociales concursables) que colaboran con el desarrollo social¹³. Ciertamente, para el Banco Mundial, la participación es menos una práctica política y más una práctica técnica y de empresarialidad.

1.3. Los cambios en la economía, el Estado y la sociedad civil. La apuesta por la gobernabilidad.

Las sociedades latinoamericanas, en conjunto, exceptuando Cuba, han vivido en las últimas décadas del siglo XX una compleja transición desde economías desarrollistas y precarios "estados de bienestar" hacia economías abiertas, orientadas al mercado internacional en el contexto de "estados liberales". En un sentido gramsciano, como ha indicado Fernando Martínez, estamos en medio de la transición hacia una nueva hegemonía, aunque débil, de las clases dominantes en América Latina¹⁴. Esta transición ha sido acompañada y estimulada por una nueva ideología, el neoliberalismo, que es necesario ver no sólo como un modelo económico, sino como una visión totalizante y abarcante de las dimensiones económicas, políticas y culturales.¹⁵

En el caso chileno, que veremos en más detalle en el apartado siguiente, el proceso de cambio en el modelo de desarrollo coincidió con la dictadura militar, mientras que en el resto de América Latina, las medidas de "ajuste económico" se implementaron bajo liderazgos populistas (por ejemplo, Menem en Argentina) y regímenes democráticos o de democracia restringida (por ejemplo, Fujimori en Perú).

Los procesos de ajuste, siguiendo las orientaciones neoliberales, consideraron imprescindible asegurar los equilibrios macroeconómicos, liberalizar los mercados y desregular la actividad económica confiando en la capacidad autoregulatoria del mercado. Según Marcia Rivera, ello implicó realizar recortes significativos en el gasto público, con evidentes costos sociales; contracción de la actividad económica estatal con el consiguiente abandono de las funciones tutelares y ejecutoras en el ámbito económico, para favorecer la privatización de los más diversos servicios públicos; estímulo al ahorro interno a través de reformas tributarias que redujeron en algunos países las tasas impositivas; afianzamiento del principio de propiedad privada como garantía de libertad y de espíritu empresarial con evidente perjuicio, en algunos lugares, para la propiedad comunitaria o ejidal; la instauración de sistema de "flexibilidad laboral", que trajo aparejada la derogación de viejos sistemas de legislación social y laboral, con efecto sobre el empleo y por cierto sobre el debilitamiento del movimiento sindical; exigencia de respeto a las leyes de patentes y propiedad intelectual, con el objeto

¹³ Salazar, Gabriel "De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (Explorando senderos trans-liberales)". En *Proposiciones*, 28, 1998, p.p. 170-y 171.

¹⁴ Martínez, Fernando, Ponencia presentada en el "II Encuentro de Educadores Populares de América Latina y el Caribe". Recife, 17-22 de noviembre de 1999.

¹⁵ Rebellato, José L. "El aporte de la educación popular a los procesos de construcción de poder local". En *Multiversidad*, N° 6, 1996, pp. 23-39.

de favorecer a las grandes empresas trasnacionales; reinserción en la economía mundial que obligó a reconocer y re programar pagos de la deuda externa previamente acumulada como condición para acceder a nuevos créditos; la apertura de la economía, que debía ahora ser capaz de atraer la inversión extranjera, y, finalmente un requisito de la nueva estrategia sería también la formación de democracias electorales formales que permitieran la legitimación de los respectivos gobiernos¹⁶.

Los procesos de cambio económico que ha vivido Latinoamérica en los noventa (y Chile ya en los ochenta) si bien lograron un mayor equilibrio en los indicadores macroeconómicos, entre ellos, tasas de crecimiento auspiciosas a principios de los noventa, no han logrado mantenerse en el tiempo e incluso Chile, señalado como ejemplo neoliberal,¹⁷ ha visto resentida su economía a fines de los noventa como producto de la crisis asiática. La tendencia parece ser ahora, la del crecimiento moderado y el de la persistencia de viejos y nuevos problemas sociales. En este último sentido, una cuota de incertidumbre parece recorrer América Latina, que si vio incrementados en los noventa, los niveles de desempleo y la economía informal, extranjerizadas sus economías, contraída en algunos casos las capacidades productivas nacionales y profundizada la brecha entre ricos y pobres.

A pesar de los negativos y contradictorios efectos del neoliberalismo en lo económico y social, en el plano político, en América Latina se redemocratizaron los sistemas políticos, con grados relativos de legitimidad en la ciudadanía, entre otros por los reiterados cuestionamientos a las formas políticas tradicionales y el sistema de partidos o por la apatía creciente de vastos sectores de ciudadanos.

Con todo, la re-democratización no sólo se ha manifestado como ejercicio de la democracia representativa, sino también como la puesta en marcha de procesos de descentralización de los Estados nacionales y la implementación de diversas políticas sociales compensatorias.

Y un nuevo concepto se ha popularizado a efectos de garantizar la "estabilidad de los sistemas democráticos" y definir de paso los propósitos de los sistemas políticos, tanto a nivel nacional como local: la gobernabilidad.

¹⁶ Rivera, Marcia "Economía y Estado en Latinoamérica y el Caribe frente a la creciente mundialización" Taller DAWN, Rio de Janeiro, 22-24 de octubre de 1999. pp. 2 y ss. Para una visión panorámica de los efectos del neoliberalismo en el primer lustro de los noventa, se puede también consultar "Poder y Esperanza. Los desafíos políticos y pedagógicos de la Educación Popular en América Latina". Documento preparado para la IV Asamblea de CEAAL, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, 1997. Este documento ha sido recientemente publicado en Caminos, Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico, N° 9, 1998, pp. 32-48.

¹⁷ Chile es el primer país de América Latina y el Caribe en instalar el modelo neo-liberal a inicios de los '80, considerándose el período 1987/1993 la etapa de la primera fase de resultados, con un alto crecimiento económico. (Rosa Bravo, 1999)

En su versión más altruista, algunos analistas han definido la gobernabilidad como "el buen gobierno"; en su versión más instrumental la gobernabilidad se relaciona con los límites de la democracia a efectos de contener o neutralizar los conflictos sociales. Por esta razón, es que también se ha postulado que:

"Poca democracia permite consolidar la gobernabilidad; mucha la desestabiliza"¹⁸

La gobernabilidad, en esta última versión se relaciona "con mantener disciplinada a una sociedad bajo un Estado de derecho", de tal forma que se transforma" en una función y a la vez una obligación del Gobierno, pero es también algo del máximo interés para los poderes del Mercado".¹⁹ Desde esta perspectiva, sostiene Gabriel Salazar que: "los gobiernos que gozan de baja legitimidad necesitan manejar con prudencia las políticas de "participación" y por otra parte, que el óptimo de la gobernabilidad "es aquella que, entre el Estado y los ciudadanos, establece un subsistema electoral para elegir los representantes y un subsistema de negociación para resolver los conflictos públicos y privados."²⁰ Según este mismo autor, la "democracia radical" sería aquella que añade a lo anterior un subsistema de participación ciudadana que "*limita* el subsistema de representantes, *sobrepasa* el subsistema de negociación y torna *hegemónico* el de la asociación horizontal de la sociedad civil."²¹

Como se aprecia, las reformas en el Estado que han acompañado al neoliberalismo generan nuevos campos de disputa y de configuración de la sociedad civil, ya que a la noción de gobernabilidad como disciplinamiento social se puede oponer desde los movimientos sociales o las comunidades locales otros modos de concebir "el buen gobierno". Con todo, en el caso chileno, como veremos más en detalle en el apartado siguiente, la tendencia ha sido, el menos en el ámbito local, enfatizar en criterios técnicos para la modernización y descentralización del Estado así como para enfrentar la superación de la pobreza.

También de modo más global, en América Latina, los procesos de descentralización de los Estados han avanzado sin que ello se traduzca en procesos sustantivos de democratización en el ámbito local. Existen experiencias relevantes y significativas en cuanto a la participación y el acceso a la toma de decisiones, como el caso de los "presupuestos participativos" en Brasil, pero también está presente la inercia, resistencias burocráticas o la emergencia de prácticas clientelísticas que han ganado espacio a nivel local. Como anota Marcia Rivera:

"En algunos casos se observa un renacer de los cacicazgos políticos locales y del clientelismo tradicional, llevado a la esfera local (Rivera y

¹⁸ Citado de S. Huntington por Salazar, De la participación ciudadana, p. 175.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Salazar, *op. cit.* p. 175 y 176.

²¹ *Ibidem*, en cursiva en el original

Levy, 1997). Saltan a la vista también limitaciones de recursos humanos calificados para llevar adelante labores de manejo de recursos financieros en forma ordenada y transparente. La participación ciudadana institucionalizada, salvo en pocas excepciones, se ha quedado en mero discurso. Lo mismo puede decirse de las expectativas de que las mujeres encontrarán en este nivel formas más idóneas de participar. Ciertamente hay en construcción un mayor espacio de interacción ciudadana a nivel local, pero todavía no logra institucionalizarse y hacer una diferencia real en la estructura de poder."

2.- Antecedentes históricos en relación a la participación ciudadana en Chile.

2.1. Los procesos de democratización y ciudadanía en Chile

La sociedad chilena, desde el punto de vista histórico es portadora de una larga y conflictiva tradición en torno a la participación social, la ciudadanía y la democracia. Debido a que su temprana "estabilidad política", lograda con posterioridad a la Independencia, se realizó sobre la base de la exclusión de la participación política de los sectores populares y el establecimiento de un rígido sistema autoritario presidencialista, que sometió a los sectores liberales. Fue a este régimen político postcolonial, al que un historiador conservador de principios de siglo, llamó la constitución de un "estado en forma"²², obra atribuida al Ministro Portales, el que sostenía que "el principal resorte de la máquina era... el peso de la noche"²³, algo así como una forma de continuidad colonial, pero ahora bajo forma republicana. Evidentemente que este proceso fue favorecido por la relativa homogeneidad de la elite agroexportadora, aunque no la eximió de sucesivos conflictos con el sector liberal -más expresivo de los intereses minero-mercantiles- el que buscó, en diversos momentos, la alianza con los sectores populares, en especial con los artesanos, para democratizar el sistema político nacional. De este modo, la Constitución de 1833, que se escribió luego de la batalla de Lircay (en que los conservadores se impusieron sobre los liberales), fue permanentemente discutida por la fracción liberal y fue paulatinamente reformada -dos guerras civiles mediante, la de 1851 y 1859-, para hacerla más inclusiva. Por una parte, a través de la ampliación del voto y la limitación de los poderes de la Iglesia, y por otra más liberal a efectos de asegurar un mayor equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo.

El siglo XIX, que bien puede ser calificado como el siglo de la elite, culminó con el predominio del consenso liberal, tanto en lo económico como en lo político, a través de un *sui generis* régimen parlamentario (que también terminó de cristalizar luego de la guerra civil del 91). Sin embargo, a estas alturas, habían ganado en presencia y organización los artesanos, algunos segmentos de la clase media y un emergente movimiento obrero. Todos los cuales fueron participando de

²² Edwards, Alberto, La fronda aristocrática.

²³ Un trabajo reciente en torno al Ministro Portales es el de Jocelin Holt, El peso de la noche, Edit. Planeta, 1997.

una lógica de "regeneración del pueblo" que los llevó a crear sus propias organizaciones y potenciar también su propia sociabilidad, a través de sociedades de socorro mutuo, la creación de periódicos, filarmónicas obreras, y también de un partido político popular, el Partido Demócrata, fundado en 1887²⁴.

La configuración histórica de un "actor social popular" o más ampliamente de un "movimiento social popular" a principios del siglo XX abrió paso conflictivamente a los procesos de democratización de la sociedad chilena. "Crisis de inclusión" para el pensamiento tradicional; configuración de una "política popular" para el pensamiento crítico son distintas maneras de explicar (o más precisamente comprender) ese significativo período que todos los historiadores han estudiado como la "cuestión social", que se manifestó como un doble proceso: de extensión de la pobreza y de protesta social popular.²⁵ En efecto, el cambio de siglo sorprendió a la sociedad chilena con indicadores de pobreza urbana y rural que amenazaban cotidianamente la vida de los chilenos: fallecía más del 30% de los recién nacidos y la TBC como recurrentes pestes y epidemias resultaban difíciles de conjurar, amén de que el conventillo atrapaba a una mayoría popular urbana, ya que era el modo de vida para más de un 25% de la población de Santiago. En el campo laboral, por su parte aún predominaba el sistema de pago en fichas en la minería y el parlamento no daba visos de legislar en torno a las relaciones entre el capital y el trabajo. La "cuestión social" o si se prefiere la crisis social chilena de principios de siglo incrementó el malestar y se politizó lo social a través de extendidos movimientos de protesta (huelgas y motines populares) que la elite conjuró a través de también extensivas acciones represivas (Valparaíso, 1903; Santiago, 1905, Antofagasta, 1906 y Santa María de Iquique en 1907). La democratización de la sociedad y del sistema político se mantuvo entonces como una tarea pendiente al ser resistida por los grupos dominantes. Pero al mismo tiempo, en este período, crecieron las capacidades organizativas y de presión de los grupos populares, los que hicieron significativos avances en la constitución de una política popular en la que confluían corrientes demócratas, anarquistas y socialistas.

A pesar de la represión que siguió a los estallidos populares de principios de siglo, los conflictos sociales reemergieron en los años veinte, cuando los movimientos sociales populares se diversificaron y ampliaron su radio de acción, protagonizando diversos movimientos de protesta social, a través de asambleas, desfiles y petitorios (el más significativo de estos movimientos fue el articulado en torno a la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional, en 1919). Sin embargo, a estas alturas, nuevos actores sociales y políticos se mostraron partidarios de la reforma del sistema político y de una mayor intervención del Estado en los asuntos

²⁴ Una visión de conjunto del periodo, en Grez, Sergio De la 'regeneración del pueblo' a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890). Edic. DIBAM, Santiago 1997. También respecto del mutualismo y de la salud pública, Illanes, María A. En nombre del Pueblo, del Estado y de la Ciencia. Historia social de la salud pública en Chile 1880-1973. Edic. Colectivo de Atención Primaria, Stgo, 1993.

²⁵ Para una visión de conjunto de la cuestión social se puede consultar Garcés, Mario. Crisis social y motines populares en el 1900. Edic. ECO-Documentas, Stgo, 1991

económico-sociales; las clase medias, los militares y sectores de la propia elite. La Constitución autoritaria de 1833 fue entonces reemplazada por la de 1925, luego de dos golpes militares. Fue en este contexto, que la fracción liberal de la elite, liderada por un caudillo de sesgos populistas, Arturo Alessandri advirtió que había llegado el momento de ceder un poco. Se promulgaron en estos años las primera leyes laborales que se sistematizaron en 1931 en el Código del Trabajo.

Los procesos de reforma de los años veinte, si bien abrieron el sistema político y ampliaron la acción del Estado hacia los ámbitos de la salud y la educación pública, mantuvieron los criterios liberales en el orden político, razón por la cual nuestro "estado de bienestar" fue el resultado de un complejo proceso de negociaciones, que en largo plazo fortaleció el sistema de partidos y diversas redes de organizaciones sociales imbricadas con los partidos, tanto en el ámbito popular como de la clases medias y de la elite. Por esta razón, también el período que va desde 1930 a 1973 ha sido llamado el del "Estado de compromiso", aludiendo justamente al tipo de sistema político en que prevalece la negociación interclases.

Decimos conflictivo proceso histórico, ya que por una parte, se mantuvo el sistema de alternancia en el poder de coaliciones en que los partidos populares (PC, PS) pudieron por breves periodos participar del gobierno (la etapa del Frente Popular, 1938-1947) hasta ser completamente excluidos del sistema político (como ocurrió con el PC entre 1947 y 1958). Por otra parte, desde el punto de vista social, unos grupos populares alcanzaron mayor protagonismo o reconocimientos, por ejemplo la clase obrera organizada, mientras que otros permanecieron en la penumbra social y política, por ejemplo los campesinos. La progresiva expansión del Estado confirió también relevancia a los grupos medios, que no sólo crecieron en estos años, sino que alcanzaron sus propias expresiones gremiales y políticas. Todo ello diversificó la sociedad civil y constituyó también diversos campos de conflictos social y político, que hacia los años sesenta volvieron a interrogar estructuralmente a la sociedad chilena, particularmente con relación a la productividad agrícola y la necesidad de la reforma agraria; las limitaciones de la caja fiscal y la necesidad de "chilenizar" o nacionalizar el cobre; el incremento de la pobreza urbana y la necesidad de efectivos planes de vivienda, el desarrollo de diversos movimientos sociales urbanos y la necesidad de reconocimientos institucionales, etc.

Fue en este contexto que los chilenos vivimos las dos mayores propuestas de cambio social en la segunda mitad del siglo XX: la Revolución en Libertad y la Vía Chilena al Socialismo, que representaron dos significativas experiencias de cambio social y democratización de la sociedad. En efecto, la democracia chilena no podía profundizarse sino que a través del cambio social y ello implicaba la constitución de nuevos y diversos movimientos sociales. Es verdad, por otra parte, que ello desataría agudos conflictos con los grupos dominantes (ya la reforma agraria, iniciada en la década del sesenta, representó una amenaza global para los más tradicionales grupos de latifundistas y grandes propietarios de la tierra, que habían gozado no sólo de evidentes privilegios sino que de reconocidas

influencias en el sistema político nacional), conflictos que ciertamente se diversificaron y agudizaron bajo el gobierno de Salvador Allende, cuando se procedió a nacionalizar el cobre, profundizar la reforma agraria y expropiar o intervenir la banca y los grandes monopolios con el objeto de constituir un "área de propiedad social".

2.2. El golpe de estado y sus efectos sobre la participación y la ciudadanía

Ciertamente las reformas propiciadas y materializadas por la Unidad Popular quebraron el "Estado de compromiso", polarizaron la sociedad y terminaron por dividir al propio campo popular ante el dilema de recomponer "algún" sistema de alianzas (con los grupos medios y la DC) o profundizar el proceso de cambios para transformarlo en "revolución socialista". Las urgencias y los impasse de la política popular fueron entonces derrotados por el golpe militar de 1973, que materializaron las Fuerzas Armadas, que expresaban a un vigoroso y diversificado movimiento social anti-socialista, que contaba con un manifiesto apoyo norteamericano. El país del norte, en realidad, había definido una agresiva política de intervención en la política chilena desde el mismo momento en que Allende fue elegido presidente en 1970.

Los militares en el poder, si bien buscaron legitimar su acción declarando que "restablecerían la legalidad quebrantada", realizaron la más vasta operación represiva sobre la izquierda y los movimientos sociales populares violando los derechos humanos de miles de chilenos; cancelaron todas las formas democráticas de nuestro sistema político y luego reformularon el modelo desarrollo para ponerlo en sintonía con los nuevos requerimientos del sistema capitalista mundial.

Los procesos de recomposición del "tejido social popular" tomaron varios años y con diversos apoyos de las Iglesias cristianas, de la cooperación internacional, las ONGs y los partidos en la clandestinidad. Luego de diez años de dictadura, los grupos populares de base, especialmente poblacionales, opusieron a la dictadura significativos movimientos de "protestas nacionales" entre 1983-1985,²⁶ que abrieron el camino para el restablecimiento de la democracia a fines de la década de los ochenta.

Ciertamente que en el contexto de la dictadura, se interrumpieron sino colapsaron las más diversas formas de democratización y de ciudadanía constituidas a lo largo del siglo XX, que habida cuenta de los cambios económicos y sociales, así como de la nueva Constitución impuesta por los militares (Constitución de 1980) limitan e inhiben hasta hoy diversas formas de expresión ciudadana.

²⁶ Para el periodo de las protestas nacionales, se puede consultar: De la Maza, Gonzalo y Garcés, Mario La explosión de las mayorías. Protesta Nacional, 1983-1984. Edic. ECO, 1985.

2.3. La transición a la democracia y los límites de la ciudadanía.

La democracia fue formalmente restablecida en Chile en marzo de 1990 cuando asumió la presidencia del país, Patricio Aylwin, elegido democráticamente en diciembre de 1989. La transición chilena, a diferencia de otros procesos semejantes en América Latina, particularmente Argentina y Uruguay, se desarrolló en el marco constitucional definido por los propios militares y siguiendo su propio calendario institucional. No obstante lo anterior, sólo la acción de un vigoroso movimiento ciudadano permitió derrotar al régimen militar en el Plebiscito de 1988 y posibilitar de este modo, la elección democrática de presidente en 1989.

Esta doble realidad, por una parte, la de un extendido movimiento ciudadano y por la otra, la del camino institucional escogido dieron lugar a negociaciones poco transparentes para la ciudadanía (pactos no públicos y reforma insuficientes a la Constitución) así como también a una progresiva exclusión de los "movimientos sociales" en el proceso mismo de la transición. En rigor, algunos movimientos, como el de mujeres, lograron que aspectos relevantes de sus demandas adquieran forma en el Estado en proceso de democratización, mientras que otros, o fueron débilmente considerados o se actuó con independencia de ellos. Tal fue el caso de las Agrupaciones de víctimas de la represión y más ampliamente del movimiento de Derechos Humanos. Otros movimientos, finalmente, de raigambre histórica, como el sindicalismo que apostó más a la negociación política fue paulatinamente ignorado para asuntos relevantes de la reforma a la legislación laboral o de definición de políticas económicas.

La re-democratización, de este modo, tendió a situarse en dos planos; el de las reformas constitucionales a efectos de producir cambios más sustantivos en la Carta fundamental, y el de la "modernización" de los servicios del Estado y la descentralización política y administrativa.

Las reformas a la Constitución definitivamente no han prosperado hasta hoy, de tal manera que el sistema representativo chileno adolece de evidentes limitaciones, por ejemplo, un cuarto del Senado no es elegido democráticamente sino designado por diversas autoridades del Estado; un Consejo de Seguridad Nacional asegura la tutela militar sobre el poder civil en momentos de crisis; los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas no pueden ser removidos por el jefe de Estado; un sistema electoral "binominal" impide el acceso al parlamento de las minorías (permitiendo de paso que la derecha con un tercio de los votos asegure su mayoría en la Cámara Alta) y, cualquier reforma constitucional requiere de una mayoría imposible de reunir por las fuerzas democráticas.

Ciertamente este sistema institucional no sólo inhibe el derecho a voz de importantes sectores de ciudadanos, sino que conlleva un sistema tal de contrapesos que entraba cualquier intento de reforma sustantiva, salvo que ella goce de apoyo del conjunto de la clase política. A estas formas excluyentes que

asumió la política estatal se le denominó en los primeros años de transición, "democracia de los acuerdos".

Por otra parte, con relación a la modernización de los servicios públicos, los gobiernos de la transición, junto con prácticamente completar los procesos de privatización de empresas del Estado, en especial de los servicios, han implementado variadas iniciativas de mejoramiento de la calidad y la eficiencia de muchos de ellos.

Con relación a la descentralización, ya iniciada por el régimen militar, fue necesario reformar la Constitución para que los Alcaldes y Concejales pudieran ser elegidos democráticamente. Sin embargo, de paso se limitaron las posibilidades de expresión de los Consejos Económico Sociales (CESCO) en que tenían representación las organizaciones sociales comunitarias.

Finalmente, el aumento del gasto social y el desarrollo de variadas políticas sociales fue una opción política relevante de los gobiernos de la Concertación, que aseguraron permitiría "pagar la deuda social" con los más pobres y producir "desarrollo con equidad". Estas políticas sociales, si bien mostraron dinamismo en una primera fase han tendido a debilitarse en un contexto de progresivas y extensivas orientaciones "tecnocráticas".

La confluencia entonces de un régimen representativo limitado, la relativa exclusión de los movimientos sociales y el sesgo tecnocrático de las políticas sociales han configurado un cuadro negativo marcado por la despolitización y debilitamiento de la acción ciudadana, cuadro que capitaliza la derecha en el contexto de la campaña presidencial.

3. La oferta estatal sobre participación social

3.1 Las nuevas formas de participación desde el Estado o los Programas Sociales con participación social.

La oferta estatal sobre participación social existente en la década de los 90 en el país, tiene en su base los cambios experimentados en los ámbitos productivo, tecnológico, institucional y social, producto de la implementación del modelo neoliberal, a partir de fines de los '70 por medio de políticas centradas en la búsqueda de estabilidad macroeconómica. Es en este sentido, que se instala durante la dictadura militar un fuerte proceso transformador del Estado, con profundas reformas legales sustentadas por el cambio constitucional de 1980 y que fue parte del soporte que permitió la viabilidad de las políticas de ajuste estructural, diseñadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y que se instrumentan a inicios de los '80 en el país.

El conjunto de políticas implementadas estaban basadas en la búsqueda de un crecimiento económico sostenido, la cual han sido instrumentadas en los '90 por

los dos gobiernos de la Concertación y que son parte de un proceso de transformación institucional y social iniciado en los '80, con las siguientes características principales:²⁷

- la búsqueda de estabilidad macroeconómica hizo imprescindible la privatización, liberalización, apertura externa de mercados y su consecuente desregularización de la actividad económica bajo el supuesto que serían los mercados los que se autoregularían.
- la reducción del gasto público, la disminución de la acción política del Estado en el ámbito económico y social, la privatización de las empresas estatales, la transferencia de funciones sociales al sector privado, dando lugar a la privatización del sistema previsional de pensiones y salud (AFP e Isapres).
- las reformas laborales que derogaron las legislaciones protectoras que habían logrado décadas de lucha sindical con consecuencias desastrosas en los procesos de selección de personal, las condiciones de trabajo, fueros sindicales y maternales, etc.
- Descentralización y desconcentración geográfica del gobierno central y de los servicios estatales, con transferencia de responsabilidades a los municipios en la administración de la educación, la atención primaria en salud y la promoción de la participación bajo el concepto de redes sociales compensatorias.²⁸

Si bien, el modelo de desarrollo chileno ha logrado superar los altos índices de pobreza de los ochenta, congela el ritmo de las personas que salen de la pobreza hacia 1994. Según datos de Cepal (1996) se constata que luego de un incremento de la participación del 40% más pobre y del 25% de menores ingresos hasta 1992, haya disminuido desde entonces la fracción del ingreso percibido por el decil más pobre de hogares, e incluso la del 25% más pobre, sin dejar de aumentar la participación del 10% más rico. Esto explica la mantención de índices de desigualdad de los años ochenta y que el crecimiento sea la variable que más contribuyó a la disminución de la pobreza.²⁹ (Rosa Bravo, 1999)

Al desagregar las cifras de pobreza, éstas demuestran que la pobreza se torna cada vez más rebelde, los sectores más pobres se concentran en trabajadores asalariados y por cuenta propia, lo que demuestra que la asalarización de los/as trabajadores/as no va acompañado de iguales aumentos en sus ingresos. Y expresa que la tendencia central de la economía chilena actual se basa en un crecimiento económico sostenido que se sustenta en la mantención de bajos salarios para los trabajadores.³⁰

²⁷ De varios/as autores/as: Arriagada, Irma 1999. Raczinsky, 1998, CEPAL, 1998,1999.

²⁸ Raczinsky Dagmar, "Para combatir la pobreza en Chile. Esfuerzos del pasado y desafíos del presente" En: René Cortazar y Joaquín Vial (eds) Construyendo Opciones, Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo. Cieplan y Dolmen Edicioines,1998.

²⁹ Bravo, Rosa ¿Responde Chile como modelo económico a la equidad de género? En: Una mirada desde el género. Ajuste, integración y desarrollo en América Latina. Ediciones IESALC/UNESCO. 1999.

³⁰ Valdés S., Ximena et.al "Crecimiento Económico y Pobreza" En: Control Ciudadano N° 1, Instituto del Tercer Mundo. Uruguay, 1997.

3.2 El contexto estatal en los noventa

La descentralización estatal y las políticas sociales desarrolladas a partir del '90 se realizan en el marco de equilibrio macroeconómico, basado en el crecimiento de largo plazo sustentado en el desarrollo de la empresa privada y la diversificación de mercados para la exportación; disminución de la pobreza, mejoras en redistribución del ingreso y fortalecimiento democrático. Los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia tanto en su acción como en su discurso han dado continuidad a la política económica heredada de la dictadura militar, han innovado en políticas sociales y han incentivado reformas legales para profundizar la participación social.

Las reformas tributarias negociadas en 1993 tuvieron como objetivo ampliar los recursos destinados a fines sociales que permitieran aumentar los recursos globales heredados de la dictadura militar, reajustar las pensiones, subsidios familiares, y aumentar las inversiones en educación y salud, junto con crear fondos para programas de vivienda y equipamiento comunitario así como nuevos programas sociales.

En la actualidad las políticas gubernamentales sobre participación social existentes están orientadas a: "potenciar las capacidades de las personas y grupos de incidir en la toma de decisiones sobre aquellos aspectos que les afectan. Se trata de un Estado que asume un rol activo en una tarea compartida con la sociedad, donde se establecen relaciones -unas más y otras menos institucionalizadas- de interlocución entre ambos. En base a estas orientaciones, dos son los ejes a partir de los cuales el gobierno ha estructurado su intervención respecto de la participación social:

- a. Estimular la organización y participación de las personas en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en las tareas del desarrollo. Esto lleva a definir una función de generación y promoción de espacios, mecanismos institucionales y estrategias de gobierno, que hagan posible la participación efectiva en diversos niveles y ámbitos.
- b. Readecuar la organización y procedimientos de la Administración Pública, de modo de facilitar una interlocución eficaz y permanente con la ciudadanía.³¹

Es así como las políticas sociales con componente participativo aparecen por un lado vinculadas al proceso de modernización del Estado, en que imperan los aspectos tecnocráticos y por otro a la superación de la pobreza, por medio de políticas sociales cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades básicas de los grupos prioritarios complementadas con el ejercicio de la participación social entendida como la negociación de intereses de distintos grupos sociales con capacidades para articular sus demandas y confrontarlas con la acción estatal.

³¹ Marcelo Martínez, Documento Participación Social. Departamento de Estudios. Ministerio Secretaria General de Gobierno. En impresión.

Las políticas de participación, por otra parte, aparecen vinculadas a mejorar la eficiencia del sector público, a través de cambios en los servicios públicos tendientes a mejorar la calidad de la atención a usuarios y a convocar por medio de instancias consultivas en su calidad de ciudadanos, para opinar sobre los servicios y a plantear de manera participativa las necesidades de la población. Observamos una diversidad de posiciones en distintos actores gubernamentales, lo que permite afirmar que no existe una propuesta gubernamental articulada y coherente con una visión común sobre la participación social.

La participación social entonces está pensada sólo como parte de las estrategias dirigidas a los más pobres y excluidos, bajo un supuesto de un estado rector y coordinador de la acción social de los grupos no integrados que deja en un mero discurso las intenciones de promover la participación social frente a otros actores sociales. Esto se puede evidenciar en las tensiones que se producen con los trabajadores de diversos sectores de la economía que han intentado negociar con el Gobierno, con los estudiantes, jubilados y mapuches que en los últimos años se han posicionado políticamente frente al Estado.

3.3 Políticas sociales y fomento de la participación social

Los enfoques de las políticas sociales en el gobierno concertacionista, privilegian la inversión social por sobre el asistencialismo, buscando suministrar a los "sectores vulnerables"³² y a los pobres herramientas para que con su propio esfuerzo superen su situación, habilitando, generando capacidades y abriendo oportunidades para que tengan voz y participen en la solución de los problemas que los afectan. Por lo cual, se privilegia el trabajo con grupos y organizaciones sociales en el nivel del territorio comunal. Se plantea así la ayuda individual como una excepción (Raczinsky, 1998).

Los objetivos del proceso descentralizador han sido los de profundizar y ampliar la descentralización iniciada durante la dictadura, generando nuevos mecanismos de gestión que permitan hacerla más eficaz y eficiente, fortalecer capacidades técnicas en los niveles regionales y municipales³³ y promover la participación social y comunitaria. En esta medida se incorporan reformas legales para los gobiernos regionales y los municipales.³⁴

Si bien se plantea una colaboración estrecha con los organismos públicos del sector privado (ONG's)³⁵ y con organizaciones sociales, este es un objetivo que se

³² se denominan sectores vulnerables en los inicios de los noventa a: las mujeres, niños, jóvenes, pobres, discapacitados, indígenas.

³³ Se realizan acuerdos entre el Gobierno y la ANEP en 1995 para modernizar los sistemas de capacitación en el Sector público.

³⁴ Se promulga la Ley N°19.175, año 1993, Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. y la Ley 18.695, año 1999, Ley orgánica constitucional de municipalidades.

³⁵ Las ONGs aún no cuentan con una legislación adecuada a sus objetivos. Las que se constituyeron en época de dictadura como sociedades de profesionales o en los noventa en Corporaciones sin fines de lucro, de acuerdo a normas generales. Por otra parte el Estado

operacionaliza -en el gobierno de Frei- a través de la creación del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, "entidad no estatal destinada a colaborar coordinadamente con el Estado y desde la sociedad civil en la empresa de país de generar condiciones de vida más humanas para todos sus habitantes."³⁶ Esta instancia integrado por 20 personalidades provenientes del ámbito empresarial, trabajadores, iglesias, ONGs, organizaciones sociales y mundo cultura donde se les invita a colaborar en la superación de la pobreza, apoyando y transfiriendo ideas e iniciativas al Gobierno y sensibilizando y movilizándolo a la sociedad civil en torno al problema.

El intento de responder a la diversidad de situaciones de pobreza con programas flexibles, descentralizados y participativos que tienen como principal mecanismo los fondos concursables, los que son ejecutados por organizaciones sociales, municipios, ONG's, sector privado y otros, muestran que en el nivel de ejecución de los programas se ha considerado a las instituciones de la sociedad civil como parte de un estilo de gestión, que la considera como instrumental a la descentralización del aparato estatal. Por otra parte, esto se enfatiza cuando se reconoce a la sociedad civil como contraparte en convenios, concursos públicos, licitaciones, consultorías en que de manera competitiva y mercantil concurren a estos fondos. En el balance de seis años de gestión de Mideplan se plantea "esto obedece a un Estado no paternalista e integrador, capaz de recoger, priorizar y articular las demandas sociales. Asimismo, junto a los énfasis asistenciales que algunos de los programas han debido conservar, el eje central de las políticas ha girado en torno al objetivo de crear herramientas que les permitan a los diferentes sujetos el crecimiento personal y grupal y con ello su integración al desarrollo de sus respectivas comunidades"³⁷

Las nuevas reparticiones públicas que se crean en este período con el objetivo de diseñar programas dirigidos hacia sectores sociales específicos y que se definen como complementarios a la tarea sectorial del Estado son entre otros, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) y la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional de la Discapacidad y la Comisión Nacional para el adulto mayor, y el fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Por otra parte y paralelamente los ministerios han diseñado a través de sus servicios públicos nuevos programas con los grupos vulnerables, como es el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, Chile Barrio, Programa de Mujeres Temporeras, Jefas de Hogar y otros. Según

establece una relación con ellas en tanto proveedoras de servicios, escondiendo la ausencia de políticas generales destinadas a fortalecer la sociedad civil y un rechazo a iniciativas de control ciudadano o de crítica a las políticas gubernamentales.

Es importante rescatar que en 1994 la Oficina Enlace ONG-Gobierno elabora un catastro en que registra 450 ONGs en el país y en su segundo catastro de 1995, señala que "100 a 150 se han visto forzadas a desaparecer o entrar en receso por falta de aportes financieros.(Catastro ONG, Mideplan, 1995)

³⁶ MIDEPLAN. Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, 1996

³⁷ MIDEPLAN, op.cit.

Raczinsky y Serrano, de la totalidad de los programas creados al año 1996, " sólo dos quintos incorporan la participación social.³⁸

En el campo de las reformas municipales es donde se augura la mayor posibilidad de ingerencia de las organizaciones sociales, en un diálogo más paritario con el Estado a nivel local. Debido a que entre las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se destacan:

- las funciones de la Unidad encargada del desarrollo comunitario(Art,19), que deberá "Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio".
- el cambio de atribuciones de los Consejos Económicos Sociales,(Art.80) que pasan de ser organismos de consulta a organismos asesores.
- La obligatoriedad de los municipios de crear "ordenanzas de participación social" que estimulen diversas modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características territoriales, la localización de los asentamientos humanos, las actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etárea, y otros elementos que requieran expresión o representación específica dentro de la comuna para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal".
- la incorporación de plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes, en el cual desde el artículo 85 al 91 se refiere a las posibilidades de los municipios de realizar eventos de decisión y de consulta a la ciudadanía sobre temas relevantes para la comunidad. Es notable aquí que el llamado a plebiscito pueda ser solicitado por un 10% de la ciudadanía inscrita en los registros electorales de la comuna.

Son diversos los programas sociales que se implementan a nivel local que se realizan convocando la participación social, entre ellos podemos nombrar:

3.4 Los avances y/o retrocesos de la participación social desde la oferta estatal.

La mayoría de los programas sociales visualizan el nivel local como un receptáculo de estos programas, son muy escasos los que logran generar un mayor activismo social y si bien se han abierto canales de participación ciudadana, estos se acotan a mecanismos excesivamente instrumentalizadores y predefinidos desde los programas a nivel central.

Las evaluaciones existentes muestran que los mecanismos creados no generan espacios de autonomía y empoderamiento, no distribuyen poderes, no inciden en el acceso a la toma de decisiones y no generan capacidades propias en la comunidad.³⁹ Pero que si aportan a una noción de derechos ciudadanos que aún

³⁸ Raczinsky,D op.cit., p.20-21

³⁹ Raczinsky, Dagmar y Serrano Claudia, Varios evaluaciones de programas sociales realizados para la SUBDERE, DOS, SERNAM y MIDEPLAN, Asesorías para el Desarrollo, años 1998, 1999.

esta lejos de constituirse en capacidades para el ejercicio del control de la función pública.

Raczinsky y Serrano, proponen un esquema analítico para abordar el estudio de la participación social⁴⁰ asociada a las modalidades o momentos en que se da la participación social en distintos programas sociales como al impacto en los usuarios de los mismos.

En este sentido reconocen una participación orientada a cuatro objetivos diferentes:

- *participación como habilitación social o empoderamiento*, referida a la participación en la toma de decisiones y control social de los compromisos públicos asociado al involucramiento de los ciudadanos en asuntos de interés público que implica ejercicio de derechos ciudadanos de ser informado, de opinar o reclamar, de apelar o impugnar decisiones de la autoridad.
- *Participación gestinaria* asociada a la ejecución y gestión de los programas como un instrumento que contribuye a elevar la calidad de la acción social del Gobierno. Y que considera a los beneficiarios como gestores con capacidad de dar respuesta a problemas locales.
- *Participación instrumental* que tiene por propósito el acceso y uso de los programas sociales, y que utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales.
- *Participación consultiva* aquella referida a la que convoca a incorporarse a las reglas del juego preexistente respetando la identidad local, y abriendo espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad. en como usuario activo de beneficios

Estos dos últimos tipos son un primer paso para la generación de procesos de participación caracterizándose por el hecho que "utilizan la oferta", a diferencia de los dos primeros que serían aquellos que permiten participar en la toma de decisiones.

Al analizar los momentos específicos que tiene lugar la participación social diversos estudios muestran que los y las ciudadanos/as intervienen indistintamente en el diagnóstico, en el diseño, en la ejecución o gestión del proyecto y en la evaluación del trabajo realizado. Desde una visión ideal se esperaría que participe en todo el proceso, pero se reconoce que los programas participativos son de gran diversidad en su instalación a lo largo del país; que es una forma de cumplir con los objetivos del programa y por tanto la participación es funcional al programa y no a las personas. Por otra parte, los procesos participativos no siempre son acordes con los tiempos que requieren las organizaciones, y éstas son superadas por los tiempos que requiere la planificación del proyecto y que aún esta pendiente el diseño de instancias de participación para la reformulación de los programas sociales.

⁴⁰ Es interesante rescatar que este esquema se realizar en el marco de estudios solicitados por instancias gubernamentales y que generan propuestas de modificación de acciones para el año 2000-2004 en algunos programas.

Creemos necesario relevar que existe una gran cantidad de iniciativas de las/los funcionarias/os a nivel de sus programas, que se sustentan en voluntades políticas personales de cambio. Los equipos que las implementan conquistan y aprovechan sus posibilidades de ejercer poder y obtener recursos para instalar nuevas prácticas, que constituyen una ruptura de las prácticas tradicionales y que buscan internalizar en la cultura municipal un quiebre con lo tradicional-asistencial y que buscan democratizar las relaciones entre los gobiernos locales y la ciudadanía. En este sentido es necesario rescatar la realidad heterogénea que viven los municipios y los avances en la instalación, institucionalización y generación de propuestas democratizadoras, reconociendo en este ámbito mucho camino que recorrer. Uno de los mejores ejemplos en este sentido son aquellos programas que tienen por objetivo potenciar el empoderamiento de las mujeres, potenciar la capacidad de incidir en la toma de decisiones y legitimar las diversas acciones en que participan las mujeres. En este ámbitos del quehacer comunal y cuando se inicia la instalación de enfoque de género, se rompe con una participación de tipo instrumental y permite que los y las protagonistas incidan realmente en sus condiciones de vida.

4.- Las otras formas de participación

4.1.Las tradiciones organizativas de los sectores populares.

Cuando se observa en el largo plazo -en el tiempo largo de la historia- a la sociedad popular chilena, no es difícil concluir que la organización popular, la mayor parte de la veces, ha sido anterior a la acción del Estado. Tal fue el caso de las primeras organizaciones de obreros y artesanos en la segunda mitad del siglo XIX y del sindicalismo en las primeras décadas de siglo XX, todas anteriores a la legislación laboral que recién se promulgó en 1924 y 1931. Algo semejante ocurrió con las organizaciones poblacionales, Comités de Adelanto, Comités Relacionadores de Poblaciones y Comités de Sin Casa o Allegados, todos anteriores a la Ley de Junta de Vecinos de 1968⁴¹.

Esta visión, es ciertamente opuesta a la que sostiene que ha sido el Estado el principal organizador de la sociedad,⁴² ya que llama la atención sobre los grados

⁴¹ Garcés Mario, "Desarrollo Histórico de la Organización Popular" En: Redes, 1990, Valparaíso, pp. 25-32. Para una visión panorámica de las tradiciones organizativas populares en la segunda mitad del siglo XX, ver Garcés, Mario "La lucha por la casa propia y una nueva posición en la ciudad. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970. Tesis para optar al título de doctor en historia. Pontificia Universidad Católica de Chile, Stgo, 1999. pp. 477 y ss.

⁴² Gongora, Mario. Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Edit. Universitaria, Stgo., 1986.

de autonomía relativa del movimiento popular chileno con relación al Estado,⁴³ lo que no quiere decir que el Estado no haya influido o no este influyendo sobre los modos en que se organizan los grupos de base.

En los tiempos más actuales, en especial bajo el período de la dictadura militar (1973-1989), los sectores populares, especialmente poblacionales mostraron una enorme capacidad de reconstitución de sus redes organizacionales, a pesar de la acción represiva del régimen. Surgieron en esta etapa nuevas formas de asociación entre las bases, especialmente entre jóvenes de ambos sexos y muy especialmente entre las mujeres. Este "tejido social" rearticulado y con diversos apoyos institucionales de la Iglesia, las ONGs y los partidos de oposición al régimen militar, fue una base fundamental en la expresión pública del malestar, que se expresó en las "protestas nacionales" de los años 1983-1986.

Estas iniciativas populares, como indicamos más arriba, si bien abrieron el camino para la recuperación de la democracia, no lograron proyectarse en el proceso de la transición, cuando el protagonismo de los partidos relegó a un segundo plano a las organizaciones sociales populares. Se trató de una "operación política" sistemáticamente elaborada en función de hacer entrar en vereda, o más precisamente en los "cauces de la política ciudadana" a los movimientos sociales populares, habida cuenta que la transición se dirimiría en el contexto institucional - el del plebiscito- y no el de la movilización social. Ello no descartaba y aún era necesario mantener importantes iniciativas de movilización social, pero como declaraban ya en 1987 algunos dirigentes del centro político, ella debía realizarse en "lógica político-electoral"⁴⁴.

4.2. Crisis de los movimientos sociales

⁴³ Para una visión de conjunto del problema de las relaciones entre el Estado y la sociedad desde la Independencia a los tiempos actuales, se puede consultar el reciente trabajo de Gabriel Salazar y Julio Pinto, más arriba citado, en especial el volumen I.

⁴⁴ En 1987 describíamos la situación en los siguientes términos: "El centro político inicia un camino -que se profundiza durante el presente año- de ejercer una oposición intra-sistema, o mejor dicho al interior de la institucionalidad del régimen. Sobre la base de esta estrategia... minimiza la movilización social tipo protesta con el objetivo de re-convertirla en movilización electoral, se apoya (y apuesta) a la presión norteamericana, rechaza todo pacto o acuerdo con el PC (avalando ciertos grados de exclusión) y se embarca en la "campaña por elecciones libres", cuyo primer paso consistió en llamar a inscribirse en los Registros electorales". En estos mismo días, G. Martínez, secretario general de la DC, señalaba que: "Para ayudar a la inscripción hablamos de una movilización político-electoral que implica, por una parte, prontamente, muy rápidamente, definir una alternativa de gobierno ... Enseguida un candidato que recorra el país, haga campaña, concentraciones en comunas y ciudades". Garcés, Mario "La coyuntura política nacional y el movimiento popular", agosto de 1987. En: "La participación política de los cristianos. III Encuentro de Laicos. Punta de Tralca, 21-23 de agosto de 1987. Edic. Preparada por el Comité de Iniciativa de Laicos, Stgo., 1987.

El que los partidos políticos hubiesen logrado relegar a los movimientos sociales populares a jugar roles secundarios en la transición es, tal vez, uno de los fenómenos socio-políticos más relevantes del tiempo actual, ya que cristalizó la ruptura entre "lo social" y "lo político" que está a la base del actual régimen democrático, al tiempo que puso de manifiesto la debilidad de los discursos y proyectos alternativos a la dictadura (y en un sentido más amplio al capitalismo) que se lograron estructurar desde los movimientos sociales en el período de dictadura. La paradoja de la transición chilena a la democracia es que ésta descansa principalmente en los consensos y negociaciones alcanzados, y le da la espalda al movimiento ciudadano que la impulsó y le dio legitimidad

Se trata evidentemente de dos problemas diferentes, pero relacionados entre sí. En efecto, lo que más resintieron (y resienten hasta hoy) los grupos de base es la distancia que los partidos y los políticos establecieron con ellos en el contexto de la transición.⁴⁵ Pero, por otra parte, no se puede ignorar que el problema admite también otra lectura, la de la debilidad de los discursos y las prácticas que politizan lo social y que en consecuencia "proyectan" y "unifican" la acción popular en función de objetivos estrictamente políticos. Este último problema se relaciona con la actividad intelectual vinculada a las prácticas de la organización popular - la Educación Popular cumplió roles relevantes aunque insuficientes en este ámbito- y con la acción, más estrictamente política, de los partidos de base popular.

La fortaleza del tejido social popular reconstruido en dictadura se relaciona principalmente con los grados de autonomía de la organización social, que ampliaron los ámbitos temáticos y de actores del movimiento popular,⁴⁶ mientras que su debilidad se relaciona justamente con sus inhibidas capacidades proyectivas y de unificación, que terminarían siendo su "talón de Aquiles" en la transición.⁴⁷

Hay que reconocer, por cierto matices, con relación a la diversidad de movimientos sociales, ya que algunos de ellos sí lograron grados de aceptación importantes en el Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia y al menos parte de sus demandas, fueron catapultadas al Estado. Tal es el caso del Movimiento de Mujeres, que alcanzó expresión en el Estado a través de la creación del SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer). En el extremo opuesto, tal vez se podría situar al heterógeno "movimiento poblacional" el más débil en su capacidad de proyección política, al carecer tanto sus expresiones organizativas como los partidos de izquierda con propuestas más elaboradas de gobierno y democracia local. Aquí avanzó más la lógica del Estado central que, profundizando

⁴⁵ En ECO, durante 1987 y 1992 se desarrollaron 11 talleres de análisis de movimientos sociales y coyuntura en que este problema fue reiteradamente discutido. Ver Informes de Taller de Análisis N° 1 al 6 y Revista Cal y Canto, N° 7 al 16.

⁴⁶ Ver 1er Informe del taller de análisis de movimientos sociales, "Entre el desencanto y la autoafirmación" Docto. ECO, Santiago, enero, 1988, 36 pp.

⁴⁷ Al respecto se puede consultar el 6to Informe del taller de análisis de movimientos sociales "Los movimientos sociales populares y la crisis de la izquierda". En Cal y Canto N° 6, 1990, pp. 3-21.

la descentralización, ha venido convirtiendo los movimientos poblacionales en "grupos vulnerables", eventualmente beneficiarios de políticas públicas. En ese mismo acto el Estado junto con reconfigurarlos, los despolitiza, los persuade de la necesidad del orden y de criterios técnicos para resolver los problemas sociales.

El informe del PNUD, 1998, recoge este sentimiento: "el malestar expresado por los ciudadanos obligaría a reflexionar el sentido que tienen el orden democrático y la política en el nuevo contexto. Por una parte, la política se inserta en el proceso de modernización y opera como un sistema político auto referido y con una lógica funcional específica, por la otra invoca difusamente la constitución de sujetos individuales y colectivos en una comunidad de ciudadanos. Así, entre política institucional y políticos ciudadanos la brecha (inevitable) pareciera aumentar"⁴⁸.

Las cifras de participación son ilustrativas al respecto. La participación ciudadana es una necesidad para profundizar el proceso democrático. Sin embargo, en Chile, ésta disminuye. En las elecciones de diciembre de 1997, se evidenció una tendencia a la abstención de la población en el ejercicio del derecho a voto. Si en 1988 el 92% de los chilenos en edad de votar estaban inscritos en los Registros Electorales, en 1997 esa cantidad bajó a un 85.6%. El descontento y la no participación se explica porque 1.400.000 chilenos, principalmente jóvenes, no están inscritos en los Registros Electorales, por la abstención reflejada en el no concurrir a votar, un 13,7% a nivel nacional, y por el voto nulo o blanco, un 17.8% de votos que marcan rechazo y/o desinterés. "Las caídas en el nivel de participación afectan a todos los partidos, pero más que nada golpean a la Concertación"⁴⁹.

La ausencia, por otra parte, de una "política proyectiva" del movimiento poblacional con relación a los gobiernos locales les impidió influir en el momento en que la clase política decide modificar la ley de municipios, para que los alcaldes pudieran ser elegidos democráticamente. De este modo, se democratizó el municipio por arriba (se podía ahora elegir alcaldes y consejales), pero no se les confirió poder a los Consejos Económico Sociales (los CESCO) en los que si tienen representación las organizaciones sociales y comunitarias. O sea, soberanía política sí (para los partidos que actúan a nivel local) y soberanía social, nó (para las organizaciones que actúan a nivel local y que no logran proyectar su acción a nivel comunal).

La crisis de los movimientos sociales populares, admite por cierto más lecturas, pero indudablemente es también el producto de una crisis de horizonte de "la política popular", capaz de proyectar y unificar las demandas de cambio social de los movimientos sociales populares.

⁴⁸ PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1998.

⁴⁹ Patricio Navia, Tendencias de Participación, Chile 97, FLACSO Chile, 1998

4.3. ¿Nuevas formas de participación juvenil ?

El fenómeno juvenil permanentemente interroga a las sociedades, entre otras razones, porque la experiencia juvenil (ser joven) es también una experiencia de constitución de alguna identidad individual y colectiva. Como hemos sostenido en otras ocasiones, en el caso de los jóvenes chilenos y latinoamericanos, la pregunta por la identidad puede ser más acuciante, cuando además de ser joven, se es pobre⁵⁰. La pregunta entonces por la identidad es más radical porque no esta implicada en ella sólo una opción frente a la generación anterior (la de sus padres), sino que también realizar opciones para asegurar la propia sobrevivencia que no esta asegurada por padres de escasos recursos o débiles formas de inserción en el mercado laboral.

Los procesos de configuración de identidad juvenil en Chile han sido tan diversos como en cualquier otro país latinoamericano, sin embargo vale la pena consignar algunas de nuestras peculiaridades. Así, por ejemplo, en el contexto del "Estado de compromiso" y de los movimientos en favor del cambio social - sobre todo en los años sesenta- un conjunto de instituciones, organizaciones y discursos constituían importantes "soportes" para la configuración de identidades juvenil. Nos referimos por ejemplo, a la Iglesia Católica, de fuerte presencia en el ámbito popular y con poderosos discursos en favor del cambio por varias décadas; o al sistema de partidos, con una gran capacidad, aún en dictadura, para nuclear y organizar "sentidos de vida" para muchos jóvenes; también el sistema educativo nacional, que en proceso de expansión y democratización en los sesenta, abría posibilidades para miles de jóvenes de acceder por primera vez a la Universidad y modificar sus modos de pertenencia e identidad social (el discurso popular y de clase media por décadas insistió frente a sus hijos en los estudios, como el único camino de superación social). Finalmente, también la acción de propios movimientos sociales urbanos, en los sesenta (de los sin casa), y de los más diversificados movimientos sociales de los ochenta (de mujeres, de Derechos Humanos, de economía y solidaridad popular, de grupos musicales y de fomento de la cultura popular, de comunidades cristianas, de educación popular, de ecologistas, etc.) constituían nuevos soportes para la configuración de proyectos vitales de jóvenes y más ampliamente de identidad juvenil.

El debilitamiento de este conjunto de soportes identitarios colocó a las nuevas generaciones de jóvenes en los noventa ante una difícil situación, en el sentido que los eventuales nuevos "soportes identitarios" provenían de un Estado en proceso de democratización, que débilmente los integraría y que más que colaborar en "constituir sentidos", los tendería a constituir en "objetos de políticas sociales", confiadas a diversos "organismos ejecutores" de la sociedad civil. Estos últimos, se tensaran, por su parte, entre su vocación empresarial, de servicios, y también de acompañamiento a jóvenes que en términos generales desconfían del sistema político y de la eficacia de las medidas que se toman en su favor (en

⁵⁰ VIII Taller de Análisis de Movimientos Sociales y Coyuntura: Jóvenes ¿Ni ahí o en otra?. En *Cal y Canto*, 8, 1991, pp. 13-25 .

muchos casos también desconfían los organismos ejecutores que no logran sortear con éxito sus propios objetivos, por ejemplo capacitar jóvenes para el empleo en medio de un mercado laboral crecientemente informalizado).

Más ampliamente, las formas que tomó la transición, que evidenció pronto un distanciamiento de la política con la gente, o una ruptura entre lo social y lo político, llevó a los jóvenes a manifestar un extendido rechazo por la política. Se popularizó entonces el "no estoy ni ahí" juvenil, la no inscripción en los registros electorales, el crecimiento y mayor visibilidad de los denominadas "barras bravas", el "carrete urbano-nocturno" de fines de semana, y diversas prácticas y discursos de lo que provisoriamente quisieramos llamar, la emergencia de una nueva "cultura juvenil".

Algunos analistas del fenómeno juvenil avalan esta perspectiva al indicar que más allá de "nihismo" y la heterogeneidad del mundo juvenil, como todo grupo social, los jóvenes "tienen el deseo de hacer grandes cosas, de involucrarse en grandes cosas: podríamos decir que hay una búsqueda muy fuerte por darle sentido a la propia existencia"⁵¹. Lo que ocurre, habría que agregar, que esta búsqueda se realiza bajo nuevas condiciones económicas, sociales y culturales que han debilitado viejos o tradicionales soportes identitarios.⁵² Con todo, resulta también visible que los jóvenes están recreando conflictivamente sus modos de pertenencia social y dando cuenta de significativos cambios culturales, unos propios, otros prestados, pero prontamente incorporados a un horizonte sino trasgresor al menos de rechazo manifiesto a la institucionalidad. Así lo retrata Mario Sandoval, desde sus observaciones en el campo juvenil poblacional este rechazo:

"Es el rechazo y distancia con la institucionalidad, con el sistema, con la policía, con los adultos, con la formalidad, con el control social, con el orden establecido y su simbología siempre presente. Los íconos del orden representan una provocación permanente... Este rechazo no se concreta ni materializa en un papel de actor social constitutivo de movimiento, ni en un papel militante transformador; **se expresa en mil fragmentos y acciones diferentes**: en el consumo de drogas, en el 'carrete', en los ritos multifacéticos que cobran vida cuando cae la noche, en la poesía y en los murales callejeros, en el lenguaje hermético, en las pandillas, en el consumo de alcohol, en el sexo, etc."⁵³

⁵¹ Equipo CIDPA, "Diálogo abierto. Los claros y oscuros de la política social de juventud". En Ultima Década, 7, 1999, p. 146

⁵² En una investigación reciente, Mario Sandoval, realizó un análisis comparativo de conductas entre jóvenes y personas mayores en el ámbito poblacional, reconociendo entre los adultos en lo socioeconómico, tendencias a la sobrevivencia y al consumo entre los jóvenes. Por otra parte, en lo sociocultural reconoció tendencias hacia el retraimiento entre los adultos y hacia la expresividad entre los jóvenes. La expresividad se podía manifestar como conducta hedonista, en el consumo de bebidas alcohólicas, droga y sexo así como en producción estética, énfasis en la emocionalidad y los afectos, etc. En: Revista Chilena de Temas Sociológicos, 4 y 5, 1999, pp. 43-92.

⁵³ Sandoval, op. cit., p. 69, el subrayado es nuestro.

4.4. Nuevas formas asociativo populares: redes, colectivos, grupos de iniciativa

Si en el ámbito juvenil tienen expresión formas radicales de rechazo a la institucionalidad, en el ámbito popular poblacional más amplio, la situación admite muchos más matices, no obstante lo cual es posible reconocer también diversas dinámicas asociativas y de participación social que se mueven en los márgenes de los canales institucionales de participación.

Ciertamente se requieren investigaciones más sistemáticas para describir este campo asociativo, no obstante lo cual, de acuerdo con la experiencia de los autores en el campo del trabajo social con grupos populares, nos parece reconocer algunas tendencias y experiencias, en cierto modo emblemáticas.

Entre las tendencias, nos parece reconocer al menos tres tipos de ellas, que no necesariamente se relacionan entre sí, pero que tienen en común ciertos grados de desconfianza con el Estado o que sencillamente buscan preservar su autonomía. Entre estas dinámicas reconocemos, en primer lugar, aquellas asociaciones que se organizan en función de un proyecto, que normalmente tienen su origen en algún fondo estatal y cuya existencia en el tiempo es más o menos equivalente a los tiempos de ejecución del proyecto. Estas asociaciones pueden ir desde los "Entre todos" del FOSIS hasta programas municipales o fondos para iniciativas juveniles. Un analista juvenil ha llamado, sobre todo en el ámbito juvenil a estos grupos, "asociaciones fantasmas", las que ingresan en una relación instrumental con los programas sociales y que existen mientras existen los recursos desde el Estado.

Una segunda tendencia asociativa es aquella que se estructura con completa autonomía y con un discurso habitualmente de confrontación con el Estado o la política en sus formas tradicionales. Se trata de grupos de iniciativa o "colectivos", algunos de los cuales habiendo tenido su origen entre estudiantes universitarios, hoy comienzan a adquirir algún desarrollo en el ámbito poblacional. Se trata de asociaciones pequeñas, no necesariamente coordinadas entre sí que agrupan a ex-militantes de izquierda, desencantados con sus partidos de origen y que protagonizan acciones diversas: actos culturales poblacionales, pre-universitarios, clubes deportivos, etc.

Una tercera tendencia es aquella que ha llevado en algunas poblaciones a constituir "redes" o coordinaciones de organizaciones sociales. Hacemos la distinción, en el sentido que en muchos casos las redes pueden nacer de un ámbito temático específico -la prevención de drogas, o la acción preventiva en contra de la violencia intrafamiliar-. Pero, también la red puede transformarse en un tipo de asociación más amplia en donde lo específico pierde centralidad y la red en términos prácticos tiende a constituirse en una suerte de "coordinadora" de

grupos poblacionales de base. Lo más interesante, en este último sentido, es que en estos casos, pueden participar organizaciones creadas por el Estado -grupos de salud por ejemplo- y organizaciones completamente autónomas y autogestionadas.

Algunas experiencias recientes nos pueden ayudar a ilustrar algunas de estas tendencias.

Primera experiencia: El 15 de agosto del presente año, cuatro grupos de La Bandera (Colectivo Cultural Promaukae, Preuniversitario Popular La Bandera, Exámenes Libres Populares y Revista Aukán) invitaron a la realización de 5to Encuentro de Organizaciones Sociales. La convocatoria rezaba de este modo:

"Por quinta vez este año un importante grupo de organizaciones sociales nos encontramos para continuar nuestro crecimiento; al calor de nuestras experiencias cotidianas construimos nuestro análisis y reflexiones que nos sitúan ya no sólo en el refugio de los aciertos y errores de nuestras realidades locales... Nos hemos reunido en varias poblaciones donde compartimos nuestras experiencias, los murales que en conjunto pintamos, los escenarios levantados por manos y brazos comunes...

"La embrionaria maduración que vivimos en el mundo poblacional nos indican que nuestras casas son más que el dormitorio de trabajadores y estudiantes, es el espacio... (que) hacen más tangibles las necesidades, se abren un sin número de posibilidades y formas de organización que no están limitadas por las defensas legales que tejen quienes construyen nuestra pobreza..." (volante de convocatoria)

No pudimos conocer el desarrollo de este evento de La Bandera, pero si a través de uno de sus dirigentes y el fragmento de la convocatoria arriba citado, enterarnos parcialmente al menos del sentido del evento: juntarse, discutir, sumar voluntades políticas y organizativas opuestas al cuadro institucional dominante.

Segunda experiencia: En 1994, a instancias de la Comunidad Cristiana y del Consultorio de la Población surgió la Red de Organizaciones Sociales de la Legua. Se propuso agrupar y coordinar a las diversas organizaciones de La Legua en iniciativas de solidaridad, participación social, prevención y progreso para la Población.⁵⁴ En la Red actualmente participan unas 20 organizaciones de un universo reconocido de aproximadamente 28 organizaciones sociales de diverso tipo. Algunas de las organizaciones de la Red tienen vínculos y apoyos del Estado, sobre todo los grupos de salud a través del Consultorio local, otros son completamente autónomos del Estado y otros corresponden a la institucionalidad local vigente (Juntas de Vecinos). La Red se organiza a través de una directiva elegida democráticamente y se reúne quincenalmente para coordinar acciones de sus miembros y en particular para desarrollar acciones de formación y

⁵⁴ Red de Organizaciones Sociales de La Legua y ECO, Educación y Comunicaciones Lo que se teje en la Legua, Santiago, 1999. p. 7.

capacitación, así como eventos que refuerzan la sociabilidad comunitaria (paseos, eventos artístico culturales, etc.).

La Red no cuenta ni con fondos ni local propios y en consecuencia se vale de los recursos existente entre sus miembros. Tampoco cuenta con personalidad jurídica, pero cuenta con capacidad para hacerse escuchar cuando la Población es visitada por autoridades municipales o de gobierno. Un fuerte celo autonomista caracteriza a algunos de sus dirigentes quienes enfatizan en sus propias capacidades como pobladores. Una idea fuerza compartida, por la mayoría de ellos y que encuentra eco en la Población tiene que ver con combatir el estigma que los medios de prensa han construido sobre la población, haciéndola parecer como centro de droga y delincuencia, sin reparar en las diversas iniciativas y capacidades socio-culturales de los leguinos.

Tercera experiencia. "Campamento La Voz de los Sin Casa" de Peñalolén. El 5 de julio pasado, en la madrugada, un grupo de sobre 500 familias procedió a tomar sitios en la comuna de Peñalolén en un sector donde otros grupos ya se habían venido instalando con anterioridad, sumando de esto modo el sector de la toma, a unas 2000 familias y unos diez mil habitantes.

"La Voz de los Sin Casa" es evidentemente el grupo más organizado, ya que surgió de diversos comités de allegados de la comuna de Peñalolén que decidieron agruparse y coordinarse a partir del año pasado. Realizaron diversas gestiones con el Municipio local, el que prometió apoyarlos, pero sin resultados visibles. Ello los predispuso a la idea de tomar sitios en la propia comuna y desde allí trabajar en la construcción de una "población de nuevo tipo".

Organizados por manzanas (cuadrantes les llaman en el Campamento), en diversas Comisiones (Salud, Niños, Cultura, Seguridad) y una directiva, los principales dirigentes insisten en la autonomía política popular, que definen como la capacidad de luchar sin intermediarios, de tal modo que la fuerza acumulada no sea expropiada por otros, transformándolos en una organización sin poder real. "El carácter de nuestra lucha -declaran- deja en nuestras propias manos el éxito o fracaso de nuestra pelea, todo dependerá del nivel de organización que alcancemos".⁵⁵ Por otra parte, construir una "población de nuevo tipo" significa no sólo acceder a una vivienda, sino que "construir una nueva normalidad", distinta a lo que ellos definen como predominante en que mandan los poderosos, los traficantes, los delincuentes. Una nueva normalidad que haga posible el "que sea la gente la que tome las decisiones".

4.5 Las organizaciones de mujeres, entre la integración y la autonomía

⁵⁵ Documento interno de la Toma a través del cual se está invitando a los pobladores a la realización de un Congreso interno del campamento.

El movimiento de mujeres se constituye como un importante referente social y cultural durante el período dictatorial y logra reunir con gran fuerza política a mujeres de diversos sectores sociales y políticos. La consigna acuñada por las feministas "democracia en el país y en la casa" da cuenta de la amplia trama organizacional y de su riqueza expresiva. Pero que evidencia rápidamente su debilidad al no haber resuelto proyectivamente, los problemas de representación a la llegada del Gobierno de la Concertación, que mostró los límites en la capacidad de presión política de organizaciones que se enfrentaban a que las fuerzas políticas protagonistas del nuevo proceso política no asumieran a las mujeres como un actor político significativo.

Por otra parte, las ONGs de mujeres que cumplieron un rol político desde los años 90 en adelante, crecientemente, asumen un papel técnico y en esa calidad ejecutan, asesoran o se relacionan con los organismos del estado, en particular con el SERNAM, hecho que modifica sus relaciones y limita su acción política. Actualmente, existen 21 ONGs dedicadas al trabajo con mujeres, de las cuales⁵⁶ 14 están en la Región Metropolitana y 7 en Regiones. No obstante, existen redes temáticas como el Foro de Salud y derechos reproductivos que coordinan a 28 organizaciones de mujeres en el país, y la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual⁵⁷ que agrupa a 12 organizaciones en las regiones más importantes. Las redes realizan su trabajo en condiciones de gran precariedad, pues no cuentan con recursos ni facilidades para realizar sus acciones. La primera, lleva a efecto una Campaña por la Maternidad Voluntaria, la segunda, concentra su acción en la sensibilización permanente, capacitación a las mujeres para que conozcan la ley contra la violencia intrafamiliar y así las mujeres puedan hacer uso de ella. Otra instancia de coordinación de ONGs, es el Grupo de Iniciativa ONG Chile de Beijing al 2000 que ha realizado acciones para el seguimiento de los compromisos del Gobierno de Chile de la Plataforma de Acción de Beijing, no obstante la firma de un compromiso por parte del gobierno, el cumplimiento de los acuerdos suscritos es bastante reducido.⁵⁸ y su visibilidad es baja.

Una de las instancias más interesantes que aparecen en el movimiento de mujeres en los últimos años es la Red de Mujeres de Organizaciones Sociales REMOS y la Asociación Nacional de Mujeres Rurales, ANAMURI. En ambos casos surgen de procesos de articulación y autonomización de referentes que las invisibilizaban, en el primer caso como búsqueda de identidad popular a nivel territorial y en el segundo como una forma de autonomía con respecto a la organización sindical campesina, con el objetivo de asumir el poder para resolver conflictos y negociación construido a nivel local y nacional.

⁵⁶ Fuente Guía Silber 1998. El Directorio Nacional de Servicios y Recursos para la Mujer, elaborado en 1992 por el CEDEM registraba 38 ONGs de mujeres.

⁵⁷ Información de integrantes de la Coordinadora de la Red.

⁵⁸ Reporte Sombra Sobre La Convencion Sobre La Eliminacion De Todas Las Formas De Discriminacion Contra La Mujer. Cedaw, 1979.Periodo 1994 1998 La Morada, CLADEM, Foro de Salud y Derechos Reproductivos. 1999.

5.- Conclusiones

1.- Una evaluación de la participación social en Chile, nos parece que debe tener en cuenta una mirada histórica, como la que hemos insinuado en este Informe, en el sentido que estamos en medio de una “transición” en las formas de la participación social. En efecto, transitamos desde las formas asociadas al “Estado de compromiso” y a la “oposición a la dictadura” hacia nuevas formas de participación, asociadas a los procesos de descentralización del Estado y a la implementación de diversas políticas sociales, orientadas principalmente hacia la “superación de la pobreza”.

2.- La noción predominante de participación, tanto en el Estado como en algunos movimientos sociales es la “participación ciudadana”, una noción que se relaciona con la adquisición de diversos “derechos” y la integración a la institucionalidad legal en tanto ciudadano formal. La participación, de este modo, debe ser capaz de producir “integración social”, por la vía de correcciones legales al ampliar y garantizar nuevos derechos. Sin embargo, esta noción coexiste con el retroceso de las reformas legales, respecto a la participación sindical, a la permanente represión directa o indirecta de la expresividad social de los movimientos sociales en la última década y por tanto, creemos que es una noción inconclusa que requiere de profundizaciones teóricas de cara a la experiencia social.

3.- La noción predominante de participación social, como “participación ciudadana” demuestra escasa capacidad de diálogo y consideración de las “otras formas” de participación social, que provienen de las tradiciones de los movimientos sociales populares. Actualmente, desde diversos organismos del Estado chileno se percibe una crisis de la participación social, que se conceptualiza como “ciudadanía en crisis”. Ello refuerza nuestra percepción de que la tendencia actual es a la coexistencia de diversas formas de participación, que no necesariamente producen mayor integración social, sino más bien fragmentación tanto de las prácticas como de los actores sociales.

4.- La participación social en el Chile de hoy, tal como lo insinuamos en la Introducción a este Informe, nos parece que se mueve entre las formas tecnocráticas promovidas desde el Estado, que enfatizan las “formas instrumentales” para resolver necesidades, pasando por “reconocimiento de derechos” y formas clientelistas, especialmente en el ámbito local, hasta nuevas formas de participación asociadas a la emergencia de una nueva cultura juvenil. La coexistencia de estas diversas formas de participación promovidas por el Estado como por débiles organizaciones de base, parecen expresar bien un abanico de formas de participación, poco vinculadas entre sí y con un impacto más bien precario sobre la sociedad chilena..