



PROYECTO DE TESIS DOCTORAL:

**La influencia de la participación ciudadana en las políticas
públicas: El caso de la Política Habitacional Chilena**

Entre los años 2000 y 2009

Realizada por:

M. Olaya Grau Rengifo

FACULTAD DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

SEPTIEMBRE DE 2009

INDICE

	PAG.
Introducción	4
Capítulo I:	
- Contextualización y Antecedentes de la Problemática General	6
1. Relaciones entre Estado y Sociedad civil en el contexto chileno	7
2. Iniciativas de participación ciudadana en la gestión pública chilena en la última década.	11
a. Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública	14
b. Consejos Asesores Presidenciales	15
c. Agenda Pro Participación Ciudadana	18
- El desarrollo de Política Habitacional chilena	22
a. La Nueva Política Habitacional chilena en el marco de la APPC	26
Capítulo II:	
Definición del Objeto de Estudio	28
- ¿Por qué centrar la Investigación entre los años 2000 - 2009?	28
- ¿Por qué la Política Habitacional?	29
- Hipótesis del estudio	29
- Preguntas guía	29
- Objetivos de la Investigación	30
- Variables	30
Capítulo III:	
Justificación y Relevancia académica/profesional del estudio	32

Capítulo IV:

Marco Teórico	38
-La Gobernanza democrática y el debate en torno a la democracia participativa v/s democracia representativa	38
- Debate teórico en torno a la Sociedad Civil y la relación con el Estado	41
- Ciudadanía y Participación ciudadana	49
- La participación ciudadana en la gestión pública	54
- Participación ciudadana en contextos de pobreza	56
- Participación ciudadana en el nivel local	58
- Efectos indeseados y limitaciones de la Participación	60

Capítulo V:

Metodología	66
Cronograma	72
Nomenclaturas	73
Bibliografía	74

Introducción

Desde hace algún tiempo Chile goza de una macroeconomía sana y estable, con unas cuentas nacionales balanceadas, bajos niveles de inflación y un crecimiento promedio anual que en las últimas dos décadas ha estado en torno al 4,5%, con máximos sobre el 6%. Esto, sumado a una política económica abierta al mercado internacional, bajos niveles de corrupción y una notable estabilidad social ha contribuido a generar una imagen internacional confiable y atractiva para países e inversionistas de otros rincones del mundo.

Sin embargo la estructura de este modelo de desarrollo económico también ostenta una cara negativa respecto a la 'deuda social' que ha generado. A pesar de los grandes avances en materia económica, actualmente Chile es uno de los países más desiguales del mundo en cuanto a la distribución de sus ingresos. Sin ir más lejos, en el coeficiente de Gini (que establece un ratio entre cero y uno, donde cero es la equidad perfecta y uno la inequidad perfecta) Chile obtiene 0,55 puntos en 2003, ubicándolo dentro de las 15 peores posiciones en el mundo. *"A inicios del 2000 el país presentaba una brecha de 38 veces entre el ingreso medio del 10% más rico y el 10% más pobre de la población, situándose entre los países más desiguales de una región que se caracteriza por tener malos indicadores en esta materia"* (Larrañaga y Herrera, 2008: 150).

Es sabido que los gobiernos de la concertación, tras el retorno a la democracia en 1990, continuaron con el modelo económico impuesto en la dictadura, sin embargo con un fuerte énfasis en materia social, triplicando el gasto social entre 1990 y 2005. Si bien se reconocen los esfuerzos y se han logrado algunos resultados -la brecha entre ambos deciles ha disminuido a 28,5 veces en 2006 (Larrañaga y Herrera, 2008: 151)-, el país sigue presentando altos niveles de desigualdad y un 13% de pobreza.

Otro de las caras de esta 'deuda social', quizás menos visible, ha sido la desarticulación de los movimientos sociales por parte del Estado, décadas atrás, y el desincentivo directo o indirecto a la agrupación de estos hasta hace pocos años. Durante la dictadura militar se prohibió, entre otras cosas, las actividades sindicales y cualquier tipo de reuniones sociales, además de perseguir -y como es sabido, exiliar y asesinar- a líderes sociales en general y políticos contrarios al régimen. Todo ello trajo como resultado graves secuelas a la sociedad civil. Tras el retorno a la democracia, si bien volvieron a permitir los espacios participativos y asociativos de la ciudadanía, los primeros dos gobiernos de la concertación no priorizaron ni incentivaron procesos proclives a la reconstrucción de la sociedad civil.

A partir de la última década se han propuesto reales iniciativas relativas a esta temática, entre ellas ha tomado un matiz relevante la participación de la ciudadanía a nivel de políticas sociales dirigidas a sectores de escasos recursos.

Así, en Chile se dictó en el año 2000 una resolución presidencial tendiente a mejorar los mecanismos de participación ciudadana al interior del Estado y regular las organizaciones de la sociedad civil (Gentes, 2006). Además, actualmente descansa en el Congreso un proyecto de ley que regula la participación ciudadana

en la gestión pública, a lo que se suma la actual «Agenda de Participación Ciudadana» del gobierno.

Bajo este contexto se desarrolla el presente proyecto de investigación. En concreto, el estudio pretende abordar la inclusión e influencia de estos mecanismos de participación ciudadana impuestos por el gobierno chileno, en la toma de decisiones públicas, específicamente en la política habitacional entre los años 2000-2009.

Bajo este propósito, el proyecto intenta abarcar aquellos contenidos e información relevante que permita en un futuro abordar el estudio.

En concreto, el presente documento se organiza en 5 capítulos que siguen a esta Introducción. En primer lugar, se presenta la Contextualización de la problemática a abordar, señalando los principales antecedentes de la sociedad civil chilena en relación con el Estado, así como también las principales iniciativas adoptadas por el gobierno en materia de Participación Ciudadana. En segundo lugar, y considerando la contextualización antes señalada, se argumenta y se define el objeto de estudio, indicando los objetivos de la Investigación, tanto general como específicos.

Luego de ello, en el Capítulo III, se desarrolla la justificación y relevancia de la realización del estudio, tanto a nivel personal como profesional y académico. En el Capítulo IV, se trabaja sobre los principales conceptos y definiciones que nos aporta el mundo académico como profesional para los conceptos de sociedad civil, ciudadanía, participación ciudadana (a nivel local, en la gestión pública y en contextos de pobreza), gobernanza democrática y rol del Estado frente a esta temática. Importante resaltar que este capítulo intenta constituirse como un acercamiento teórico, dejando sin desarrollar otros tantos conceptos relevantes a considerar en una futura tesis doctoral, tales como el análisis de las políticas públicas (ciclos, teorías y modelos), capital social y diseño institucional, entre otros. Para finalizar, el Capítulo V presenta la Metodología que se pretende considerar en la futura investigación, destacando las principales estrategias y técnicas que se utilizarían.

CAPÍTULO I

Contextualización y Antecedentes de la Problemática General

Chile, durante las últimas dos décadas ha vivido importantes transformaciones en lo económico, político y social. Con el retorno de la democracia en 1990, la transición y consolidación democrática se ha destacado por buscar y encontrar acuerdos entre la elite política y partidaria, manteniendo el modelo neoliberal y la constitución, ambos elementos heredados por la dictadura militar.

En lo económico, el país en las últimas décadas ha gozado de un alto crecimiento balanceado y dinámico gracias al modelo neoliberal impuesto y heredado de la dictadura de Pinochet, obteniendo resultados exitosos e indiscutibles en esta materia. Sin embargo, a pesar del éxito en el crecimiento económico del país, marcado por tratados de libre comercio, explotación de recursos naturales, entre otros, se han producido y perpetuado grandes desigualdades en materia social.

Si bien, los gobiernos de la Concertación¹ (desde 1990 hasta la fecha) han introducido políticas sociales correctivas al modelo neoliberal y de libre mercado, el Estado no ha sido capaz de resolver cuestiones básicas de la convivencia social, profundizando la exclusión. Según expone De la Maza (2006:427), si bien el crecimiento económico y la política social de los gobiernos de la concertación han logrado disminuir la pobreza (de un 26% a un 13% en la actualidad), no se ha obtenido mayor equidad, ni en la distribución de los ingresos ni, en lo que es más importante, en la distribución de las oportunidades. Además -agrega De la Maza (2006)- se han desestructurado los movimientos sociales que actuaron contra la dictadura militar y no se ha fortalecido la sociedad civil chilena.

En todo caso, a pesar de las desigualdades e inequidades en el país, los gobiernos de la Concertación desde sus inicios establecieron prioridad al nivel de las políticas sociales, planteando voluntad de reforzar el plano social a través de la acción del Estado. De este modo el énfasis en las políticas sociales tiene objetivos muy claros: erradicar la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población; asegurar la igualdad de oportunidades y avanzar en la inclusión social y productiva de la población, en particular de los sectores más avanzados (Informe OEA, 2000). Los principios generales que se han manejado están referidos a la búsqueda de la equidad y eficiencia, fortaleciendo la descentralización, la participación de la sociedad civil, buscando la complementación pública y privada y clarificando las prioridades programáticas.

En este sentido, la acción social del Estado, se ha enmarcado como parte sustancial de la estrategia de desarrollo económico considerando el gasto social como inversión en la gente, tratando de vincular las políticas económicas y las políticas sociales. Estas últimas son trabajadas combinando las políticas de *corte universal (salud, educación)*, con políticas *asistenciales focalizadas* en la extrema pobreza, junto a las políticas *selectivas* orientadas a apoyar a grupos determinados para lograr igualdad de oportunidades *selectivas focalizadas* (grupos vulnerables). En

¹ Concertación de Partidos por la Democracia es una coalición política que unificó el centro con la izquierda política chilena para derrotar la dictadura militar a fines de la década de los ochenta.

este contexto, educación y salud son políticas que buscan igualdad de oportunidades y equidad y en ellas se ha concentrado el gasto social (PNUD, 2000, p. 11-12).

1. Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en el contexto chileno:

A lo largo del tiempo, la sociedad chilena le ha dado un rol fundamental a la política, donde el Estado ha tenido una débil autonomía sobre la sociedad y donde pesaban todas las demandas y presiones, tanto internas como externas.

Sin embargo, entre 1970 y 1973 con el gobierno de Salvador Allende, se comienza a visualizar el distanciamiento entre Estado y sociedad, pues la oposición al gobierno comenzó a articular movilizaciones sociales, apoyada por medios de comunicación e instituciones, no para conquistar mayores grados de libertad política y derechos sociales, sino para validar la intervención de las fuerzas armadas que se preparaban en paralelo. Por otro lado, la presencia de los sindicatos en Chile tenían un alto protagonismo en la sociedad, participando en ellos alrededor de un tercio de los trabajadores.

El golpe militar del 73 destruyó no solo la democracia sino el modelo del Estado y su relación con los partidos y los actores sociales. El Estado se separó de la nación, transformándose en un Estado de clases, en guerra contra la fortaleza orgánica e ideológica de los sectores populares, las expresiones partidarias, los gremios y sindicatos, todos estos reducidos al máximo bajo la lógica de la disciplina y el terror hacia toda forma de organización de la sociedad civil que insinuara un rebrote del periodo anterior. (De la Maza, 2006)

Bajo este contexto se va configurando una sociedad chilena marcada por ciertos rasgos característicos, producto de los acontecimientos históricos que la marcan hasta el día de hoy.

Diversos estudios y autores como De la Maza, Del Campo, Garretón, entre otros, comparten y reconocen que la sociedad civil en el desarrollo del país es débil, que hay un déficit de participación, entendida ésta no sólo como la electoral sino la presencia e incidencia de la sociedad en diversos planos dentro de la institucionalidad vigente.

Para De la Maza (2006), el neoliberalismo ha sido la herramienta ocupada para dismantelar los servicios sociales que el Estado había logrado construir, expandiendo las relaciones mercantiles hasta los más recónditos espacios de la sociedad, permitiendo la desregulación de las relaciones laborales y abriendo la puerta a los capitales transnacionales, logrando consecuencias sociales devastadoras. Para el autor, la débil sociedad civil que hay en el país, se debe además por la falta de políticas públicas en la materia, la falta de voluntad política 'desde arriba' para fortalecerla y construir al mismo tiempo una democracia participativa, pues *"el concepto de ciudadanía que existe tras las políticas públicas aplicadas en los noventa, corresponde a lo que se define como participación en el Estado, esto es como inclusión dentro de la institucionalidad estatal, más que como*

promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del Estado y del mercado” (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas, 2000).

Siguiendo con las principales características de la sociedad chilena, el sociólogo chileno Eugenio Tironi (2005) sintetiza los rasgos vitales de ésta. *“La minimización del Estado, la promoción de las soluciones de mercado, la individualización de los riesgos, el culto a la movilidad social, las formas de vida familiar y el valor que se le asigna, un sistema político bipartidista y altamente personalizado, a lo que habría que sumar la fuerte religiosidad y la persistencia de rasgos culturales tradicionales o conservadores, son los elementos característicos de la sociedad de los años noventa. La familia y la nación se constituyen en los únicos asideros – elementos de cohesión social- de una sociedad en constante transformación durante los ochenta y noventa”.* (En: del Campo, Esther 2006: 221)

Ahora bien, ¿por qué existe un consenso respecto a la debilidad de la sociedad civil chilena? Ante esta interrogante, es relevante esgrimir dos grandes razones: la primera está relacionada a los rasgos propios de la sociedad chilena (producto de los acontecimientos históricos vividos, marcados por la represión y sumisión) y segundo, por el protagonismo que ha ejercido el Estado frente a este tema. Ambas razones están relacionadas.

Distintos autores, como Lechner (1998) señalan que -probablemente- debido a los acelerados cambios que produce la modernización, la sociedad chilena siente diversos temores o miedos. Por un lado, el miedo al otro, al que considera un potencial agresor seguramente por los antecedentes históricos que traemos. *“Tal vez desconfiemos del otro porque tememos al conflicto y el otro representa una amenaza de conflicto”* (Lechner 1998: 182). Esto tiene que ver también con los bajos niveles de confianza social que se ha constatado en distintos estudios. Valenzuela y Cousiño (2000. En: Del Campo, 2006) ponen de manifiesto que la sociedad chilena se caracteriza por niveles bajos de confianza social que inciden en las relaciones con los extraños, con bajos niveles de asociatividad entre los desconocidos. Por el contrario, para los chilenos los vínculos que se mantienen con ‘conocidos’ o con el ámbito de la familia son fuertes y es ahí donde se dan relaciones de reciprocidad y de compromiso con el otro.

De ahí la desconfianza, el sentimiento de inseguridad y la fragilidad del ‘nosotros’. Como argumenta Lechner (1998) en esta línea, *“la modernización chilena ha traído consigo una erosión de las identidades colectivas y una retracción al hogar, a la familia como último refugio”.* Asimismo la desconfianza personal conforma una ‘sociedad desconfiada’ la que se encuentra en permanente y ‘profunda sospecha’. (En: Del Campo, 2006: 221)

A esto se le suma el miedo a la exclusión económica y social, pues *“las personas temen quedar excluidas del futuro”* (Lechner, 1998: 187). Esto pasa por el acceso desigual a los sistemas funcionales, a los servicios básicos, lo que viene determinado por el nivel socioeconómico de la población, y por lo tanto, genera una profunda estratificación social.

Respecto al segundo punto Manuel Garretón (2000) advierte que en el caso chileno se ha hablado de una "matriz sociopolítica clásica" vigente durante gran parte del siglo XX, la cual articulaba entre sí, con importantes exclusiones y contradicciones, al Estado, los actores políticos del sistema partidario, los actores sociales y las modalidades de acción colectiva. En esta matriz, el Estado juega un papel referencial donde el rol central lo tenía la política: *"la sociedad civil chilena ha estado históricamente subsumida en la sociedad política"* (Garretón, 1983. En: Del Campo, Esther. 2006).

Siguiendo lo señalado por Garretón, Esther del Campo (2006: 211) señala que la ciudadanía chilena se ha entendido tradicionalmente como cuerpo electoral y el asociacionismo más importante se ha dado en torno a la política.

A pesar de los distintos movimientos sociales y grupos de acción colectiva organizados durante la dictadura militar, luego del retorno a la democracia la sociedad civil se ve oscurecida y débil.

En este orden de ideas, De la Maza (2006: 423) argumenta que el modelo de gobernabilidad o de transición a la democracia sancionó una concepción de democracia elitaria, altamente segmentada y especializada. *"La noción de la participación ciudadana se ha visto reducida a sus aspectos más instrumentales, hacia la cual la gran masa de la población y sectores intelectuales y políticos cercanos a ella, advierten tardíamente, su progresiva distancia y desafección"*. Para el autor, no existió una discusión acerca de la participación ciudadana como componente estratégico de la transición y luego de la gobernabilidad democrática, reconociendo este punto hasta finales de los noventa con la crisis económica mundial que afectó también a Chile.

La institucionalidad postdictatorial entonces, puso énfasis en la búsqueda de un crecimiento económico estable y contundente y en la normalidad institucional, lo que produjo nuevamente un quiebre entre la sociedad civil y la sociedad política, aunque intentando de crear nuevos puentes, acercamientos y conflictos parciales desde la sociedad civil a partir del desarrollo de procesos nuevos: la generación de espacios sectoriales y locales de concertación público- comunitario en el marco de las políticas sociales focalizadas, los disputados procesos internos de reforma y modernización del Estado y los impactos de la internacionalización de algunos movimientos sociales como efecto colateral de la globalización. (De la Maza, 2006)

Con mayor o menos énfasis, tanto gobierno como oposición en 1998 comienzan a plantearse la participación ciudadana como necesidad de recuperar esa dimensión de la democracia, empezando a crear nuevos espacios e iniciativas de inclusión de la ciudadanía en la gestión pública. Esta nueva preocupación por el gobierno puede deberse, por un lado, a la evidente desafección política expresada en la abstención y rechazo electoral en las elecciones parlamentarias de 1997 y luego por la crisis económica mundial a partir de 1998.

En el año 2000, el PNUD elabora el informe sobre el Desarrollo Humano en Chile bajo el subtítulo *"Más sociedad para gobernar el futuro"*, donde se pudo constatar que pese a la debilidad de la participación y de la ciudadanía en nuestro país, existe

una densidad asociativa bastante notable, por ello se concluye que *"la asociatividad podría representar la base social requerida para el buen funcionamiento de las instituciones económicas y políticas. En este sentido se habla 'de capital social' para resumir el grado de asociatividad, de confianza social, reciprocidad y compromiso cívico existente"* (Correa, 1998: 11).

El estudio del PNUD ubicó 83.386 organizaciones sociales con un promedio de 56 asociaciones por cada diez mil habitantes. Se identifica que el mayor porcentaje de asociados corresponde a varones y personas de edad, así como que los grupos con mayores ingresos son los que más participación tienen, por lo que se concluye que *"la pobreza tiene que ver con la ausencia de redes sociales"*, mientras por otra parte se percibe que esta asociatividad presupone que *"no sólo potencia las capacidades de las personas involucradas, sino que además puede ejercer funciones de coordinación antes cumplidas por el Estado"* (PNUD, 2000, p. 17).

Otro aspecto relevante a resaltar, es la evolución de las fuerzas sindicales en Chile. Según datos de la Dirección del Trabajo (en: De la Maza, 2004), las organizaciones sindicales no han logrado reconquistar el peso y la influencia que tuvieron en el pasado. La afiliación sindical creció de modo importante entre 1988 y 1992 (luego de la dictadura...), fecha en que superó los 700 mil trabajadores organizados, cifra que se había alcanzado veinte años antes, en 1971 (más de un tercio de la fuerza de trabajo de la época). Luego del 92 comenzó a descender en términos porcentuales, para llegar a su punto más bajo en 1999. A partir del año 2000 se produce una recuperación leve que lleva la cifra a 670 mil sindicalizados (11,8%) en el 2003. A pesar que no aumenta la fuerza de trabajo organizada, sí lo hace el número de sindicatos, por lo que se trata de organizaciones cada vez más pequeñas, siendo un tamaño promedio (39 trabajadores) menos de la mitad que en 1981.

Ante estos antecedentes, De la Maza (2006: 430) señala que las perspectivas globales para el movimiento sindical no son auspiciosas si se observa que los sectores donde tradicionalmente se verificaba la mayor tasa de afiliación son sectores de baja importancia en la generación de empleo (con la excepción de la industria manufacturera) y que todos experimentan descensos significativos de la tasa de sindicalización en el último quinquenio. Así, las limitaciones al desarrollo del sindicalismo se desprenden del marco legal existente, pero por sobre todo, del intenso fenómeno de diversificación y/o segmentación productiva, que se ha profundizado en los últimos años.

Además el Informe de Desarrollo Humano señala que hay cuatro ejes temáticos que marcan el sueño de país de la sociedad. En primer lugar, la búsqueda de una sociedad más igualitaria, referida a igualdad social; en segundo lugar, la necesidad de robustecer lo común, lo colectivo, un espacio compartido; en tercer lugar la diversidad social y; en cuarto lugar la aspiración a una sociedad más humana. Según un informe emitido por la OEA en el 2000, los puntos anteriores reflejan claramente el descontento de la sociedad con la falta de una visión de futuro del país y de imaginarios colectivos que guíen el proceso y donde se visualiza con claridad la predominancia del mercado sobre el proceso.

Por otra parte, en el debate actual sobre la democracia en Latinoamérica destacan las recientes experiencias de participación política ciudadana llevadas a cabo en varios países. Estas experiencias de concertación entre organismos y agentes estatales por un lado y organizaciones de la sociedad civil por otro surgen en el contexto histórico de democracias electorales que se han estabilizado, pero en las que se detectan grandes falencias en la calidad de la representación de los intereses de los distintos sectores de la sociedad (PNUD, 2004). Ante estos problemas de representación, se ha propuesto que las instancias de participación ciudadana más directa sean una salida democratizadora. Estas experiencias consisten en diversos mecanismos e instrumentos en donde confluyen agentes del Estado y organizaciones de la sociedad civil en torno a asuntos de política pública.

En concordancia con lo que sucede en Latinoamérica, en Chile también se empieza a notar un debilitamiento de la dimensión representativa de la democracia, donde ya no es suficiente conseguir la legitimidad de la ciudadanía solo por el voto electoral. Así como nos adelanta De la Maza, la desafección política y la abstención a las elecciones parlamentarias de 1997, deja entrever que conseguir la legitimidad solo por la vía representativa ya no es suficiente.

En este contexto, a fines de los años noventa y con la llegada del presidente Lagos al gobierno, se comienza a repensar las relaciones Estado-sociedad, formulando y planteando nuevas iniciativas de participación ciudadana. De esta forma, se empieza a considerar la dimensión participativa de la democracia, buscando nuevos caminos en que la ciudadanía comience a tener protagonismo e inclusión en las decisiones públicas.

2. Iniciativas de participación ciudadana en la gestión pública chilena en la última década:

Durante los últimos años las propuestas de participación ciudadana se presentan con una alta carga valorativa, donde no se discute la bondad y beneficios que éstas pueden traer, sino más bien se cuestiona la mejor forma de impulsarla y desarrollarla.

En el contexto chileno, las prácticas participativas comienzan a plantearse incipientemente en el año 1995, con la articulación del Comité de Modernización de la Gestión Pública. La aspiración gubernamental se caracterizó por conferir un carácter participativo a la modernización cuyos principios estratégicos en aquellos años fueron: probidad y responsabilidad; igualdad y no-discriminación; transparencia; accesibilidad y simplificación; eficiencia y eficacia y gestión participativa (F. MÁRQUEZ *et. al.*, 2001. En: Gentes, 2004). Si bien comienza a plantearse la incorporación de la participación en la gestión pública dentro de los principios estratégicos de la Modernización de la Gestión Pública, recién en el año 2000, comienzan a existir iniciativas concretas.

En cuanto a los fundamentos conceptuales que proponen los gobiernos de la Concertación a partir de la década de los noventa sobre la participación, intentan

reflejar una «nueva cultura política activa». Según como expone Orrego, (1999. En: Gentes 2004:68) en concreto la acción gubernamental de los últimos gobiernos de la Concertación consiste en: a) aumentar la transparencia con que opera el gobierno; b) recibir las demandas, críticas y sugerencias de los ciudadanos y desarrollar la sensibilidad del gobierno frente a las mismas; c) alinear los incentivos a los empleados públicos con la satisfacción a los usuarios (ciudadanos) y d) integrar a la ciudadanía activa en la planificación, gestión y evaluación de programas y políticas.

En tanto, Esther del Campo (2006: 223) nos advierte que bajo la idea de participación ciudadana están comprendidos dos términos que carecen de una significación unívoca: Estado y Sociedad civil. A partir de distintas consideraciones, Del Campo concluye que bajo el contexto político y social chileno, *"el espacio de participación ciudadana corresponde a la Administración pública, a lo que se denomina genéricamente como aparato del Estado, con el fin de influir de forma permanente en las decisiones públicas y realizar un escrutinio de la Administración pública que contribuya tanto a su eficiencia como a su democratización"*.

En la campaña del ex presidente Ricardo Lagos² en 1999, por primera vez aparece en un programa de gobierno el objetivo de aumentar la participación ciudadana, el que además se reflejaba en un acuerdo firmado entre los partidos de la Concertación. Si bien en los gobiernos anteriores existieron iniciativas de participación ciudadana por parte de algunos organismos estatales para cierto tipo de políticas públicas, éstas no respondían a una estrategia de gobierno pro participación ciudadana.

El diagnóstico expresado por Lagos en el 2000 era contundente y claro a la hora de manifestar el progresivo distanciamiento entre la institucionalidad y las personas, argumentando en que *"la democracia necesita una sociedad civil fuerte que llegue donde el Estado no lo hace, para facilitar los vínculos sociales, contribuir a la formulación y defensa de los intereses colectivos y estimular formas de participación y compromisos mutuos, que apuntale al desarrollo económico y donde a través del control ciudadano de perfeccionen y complementen las maneras en las que el Estado regula las dinámicas del mercado en dirección a los intereses generales de la comunidad"*. (Del Campo, 2006: 224)

Así, el gobierno del ex presidente Lagos, en su proyecto de reforma y modernización del Estado, comenzó a fomentar a partir del año 2000 la acción política concreta para reformar la participación ciudadana en la gestión pública, incorporando principios básicos para la formulación de los compromisos gubernamentales.

Como señala Ingo Gentes (2004) en virtud de estas orientaciones básicas, el Ejecutivo buscó una mayor y mejor gobernabilidad democrática con la sociedad civil. Algunos de las iniciativas más destacadas fueron los 106 compromisos ministeriales en la perspectiva de incorporar la participación ciudadana en la

² Ricardo Lagos Escobar fue presidente de Chile entre los años 2000 y 2005 inclusive. Es parte de la Concertación por los partidos para la democracia, específicamente miembro del partido socialista de Chile (PS) y del Partido por la Democracia (PPD).

gestión de sus órganos; la constitución de un Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, que debía funcionar como eje articulador y facilitador entre sociedad civil y el Estado, donde se propusieron nuevos arreglos jurídico-normativos, de financiamiento y fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles; y se instruye al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para elaborar la Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

La reforma modernizadora y participativa de la gestión pública a partir de la resolución participativa del 2000 se traduce en una serie de actividades y proyectos, encabezados y coordinados principalmente por dos ministerios: SEGPRES y la Secretaría General de Gobierno (SEGEOB). Aquí el acuerdo político legislativo pactado del 30 de enero de 2003 apunta a consolidar un Estado capaz de responder con eficiencia y eficacia en el servicio a la ciudadanía.

Es así como cada ministerio incorporó la participación en una agenda distinta: mientras la SEGPRES incluye la noción de participación ciudadana en la agenda de institucionalidad y probidad, con el compromiso de fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas que apunten a un mayor control ciudadano y mayor transparencia sobre los poderes públicos, la SEGEOB lo hace mediante diferentes programas de información ciudadana coordinados por la División de Organizaciones Sociales (DOS), que también ha asumido el desafío de catastrar y sistematizar los espacios de atención de los ministerios y servicios públicos, creando un directorio de espacios de atención ciudadana. (Gentes, 2004: 72)

En concreto la DOS es un organismo dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, es la institucionalidad del Estado que tiene a su cargo la implementación y coordinación de la política pública en materias de participación ciudadana.

Sus objetivos principales son mejorar la vinculación y la comunicación entre el Gobierno y las diversas organizaciones de la sociedad civil, facilitar la expresión de necesidades de la ciudadanía y mejorar el conocimiento y comprensión de los ciudadanos respecto de los planes y programas gubernamentales, para estimular la integración y la participación social.

La DOS busca fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y promover espacios en los que la ciudadanía pueda informarse, opinar e influir en la formulación, ejecución y evaluación de la gestión pública. (En: www.participemos.cl / Sobre la DOS)

Durante esta década se han ido implementando distintas iniciativas, tanto a nivel municipal o comunal como también a nivel regional y nacional. En un comienzo, los distintos organismos se responsabilizaban de algunas de ellas, sin embargo, todas aquellas medidas que se iban implementando de manera incipiente han sido en la actualidad absorbidas por la Agenda Pro Participación Ciudadana (APPC) (que más adelante explico).

Para efectos de este trabajo, se explican en detalle las 3 grandes iniciativas de mayor relevancia: el proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2004); los Consejos asesores presidenciales (2006) y la Agenda Pro Participación Ciudadana (2006) con las acciones que ésta implica.

- Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Esta ley busca, tras haber pasado por un proceso de consulta ciudadana, consagrar las medidas y alcances de la participación en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. El Proyecto de Ley entró en Junio del año 2004 a trámite parlamentario, siendo sólo aprobado por la cámara de diputados. Debido al rechazo del Senado, el proyecto se mantiene en discusión en comisiones mixtas para su futura resolución final.

La DOS, organismo dependiendo de la SEGEGOB, es el encargado de formular y desarrollar dicho proyecto de Ley. Los cuatro desafíos que aborda principalmente el proyecto de ley son (DOS, 2003d):

- a) fijar legalmente los niveles que tendrá la participación (informativo, consultivo, propositivo) según las actividades del quehacer público (diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas);
- b) establecer los tipos de canales y mecanismos para conocer la expresión e integración de las demandas, propuestas y contribuciones ciudadanas en el seguimiento de intereses generales;
- c) habilitar los instrumentos de control adecuados;
- d) dejar una cierta flexibilidad para incorporar nuevos mecanismos de acuerdo con las dinámicas entre la sociedad civil y el Estado.

Además, el proyecto de Ley aborda las siguientes materias (Del Campo, 2006):

- Garantizar el acceso a la información a través de la publicación, donde se informa de los programas, políticas y acciones desarrolladas por las instituciones públicas. Por medio de una página web, se informa de todos los beneficios, fondos, servicios y oportunidades de participación ciudadana que ofrecen los servicios públicos a los ciudadanos y a las organizaciones sociales.
- Establece la iniciativa Popular de Ley, que persigue garantizar la posibilidad de que los propios ciudadanos impulsen proyectos de ley.
- Reconoce a las organizaciones sin fines de lucro de interés público como un tipo especial de organizaciones.
- Creación de un Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
- Creación del Estatuto del Voluntariado
- Introduce modificaciones a la Ley Constitucional de Municipalidades, a la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y a la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

Ingo Gentes (2004) señala que según la versión del proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública a que se tuvo acceso (SEGPRES,

2003^a. En: Gentes 2004), el proyecto de ley no insta a diseñar un sistema general de participación ciudadana, sino que discurre bajo la forma de una *ley miscelánea*, es decir, una ley que interviene en diversas materias e instituciones que el gobierno estima conveniente. El objetivo principal es reconocer constitucionalmente, por primera vez en la historia del país, el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, por lo que hace necesarias algunas modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley n.º 18.695), la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley n.º 18.575) y la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones (Ley n.º 19.418).

En esta lógica – agrega- *"la propuesta legislativa del gobierno se orienta a hacer efectivo el principio de la subsidiaridad, fortaleciendo la autonomía de los grupos intermedios por medio de dos modificaciones en la Constitución Política del Estado (CPE); el derecho a la personalidad jurídica de las organizaciones de la sociedad civil por medio de un simple registro de las actas constitutivas y estatutos en «la forma y condiciones que determine la ley» (modificación al art. 19, n.º 25 CPE) y el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil de interés público para que puedan desarrollar objetivos y actividades de interés público en los diversos ámbitos de la vida nacional"* (DOS, 2003d).

En concreto, en las bases generales de la administración del Estado la futura ley pretende reconocer *«a la sociedad civil el derecho de acceso a la información sobre las políticas públicas, salvo las excepciones establecidas por ley»* (art. 70, parr. 1 En: Gentes 2004:69).

No obstante lo anterior, Gentes (2004) es optimista en señalar que este primer marco regulatorio para la participación definitivamente puede potenciar de manera positiva la práctica y armonizar mecanismos de participación, en forma de iniciativas y metas institucionales concretas, que incorporan como obligatorio el componente de prácticas participativas en los diferentes programas de mejoramiento de gestión pública a nivel central y regional.

b. Consejos Asesores Presidenciales³

El actual gobierno de Michelle Bachelet (2006 – marzo 2010) desde sus inicios ha sido más incisivo en la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Sumado a las iniciativas impulsadas por el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos, Bachelet propone nuevas medidas, más vinculantes que las iniciativas implementadas anteriormente.

En su campaña electoral, la actual presidenta de Chile, propuso crear consejos asesores presidenciales con el fin de que plantearan reformas de políticas públicas en áreas consideradas como pilares de su programa de gobierno (previsión y políticas de infancia).

³ Si bien estos consejos consultivos forman parte de la «Agenda Pro Participación Ciudadana» del gobierno, se realizaron en la primera fase del mandato, como primera iniciativa, mientras se elaboraba la Agenda, por lo que consideré pertinente explicarla por separado al ítem "Agenda Pro Participación Ciudadana".

La presidenta destacó en diversas oportunidades, tanto durante su campaña como posteriormente al inaugurar estas instancias, que estos consejos incorporarían al debate sobre las políticas públicas a actores sociales más allá del ámbito estatal y de expertos técnicos. Su intención era crear «comisiones participativas» para cambiar la manera en que se ejercía el poder desde el Estado, abriéndolo a la sociedad civil y por lo tanto democratizando la forma de gobernar (Aguilera, 2007: 120).

"Me propongo también renovar el modo como se ejerce el poder desde el gobierno. Para asesorarme en el diseño de algunas reformas clave, he nombrado consejos asesores con profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores. La labor de este tipo de consejos es muy importante. Constituye una innovación en cómo hemos hecho las políticas públicas. Es un método, el del diálogo social, muy usado en democracias muy desarrolladas. ¡Cuánto más fácil habría sido, y más rápido tal vez, encargar a un puñado de técnicos de un solo color redactar un proyecto de ley en un par de días! Pero hemos querido hacerlo de este otro modo, incluyendo todas las visiones, con la más amplia participación ciudadana. Así despejamos mitos y consensuamos los diagnósticos (Bachelet, 21 de mayo de 2006)⁴."

El gobierno nombró primero dos consejos: el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (CP) y el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (CI). Luego nombró el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CE) como estrategia para enfrentar las movilizaciones de los estudiantes secundarios quienes exigían una mejora en la calidad de la misma.

Estos consejos tenían el mandato de elaborar propuestas que luego pasarían a ser estudiadas por una comisión interministerial del Ejecutivo, a cargo de evaluar y formular nuevas normativas y/o proyectos de ley estimados convenientes, para su eventual envío al Congreso para su legislación.

Si bien la creación de comisiones no es un fenómeno nuevo en Chile, ya que gobiernos anteriores recurrieron a mesas de diálogo con una amplia participación de actores de la sociedad civil involucrados en diversos temas (derechos humanos y derechos indígenas, por ejemplo), Michelle Bachelet recurrió a este mecanismo dándole una connotación novedosa: cambiar la manera de abordar la formulación de las políticas públicas a través de la institucionalización de un mecanismo consultivo participativo que buscara ampliar la participación ciudadana en la política y en la toma de decisiones (Aguilera, 2007: 121).

Carolina Aguilera (2007) elabora un artículo donde expone los principales resultados de un estudio acerca de los principales resultados de los consejos asesores presidenciales, donde intenta dilucidar cómo se estructura el proceso de toma de decisiones de políticas públicas en Chile, cómo se presentan las demandas

⁴ Discurso 21 de Mayo 2006. Todos los años en este día en que se celebran las "glorias navales" de Chile, el presidente hace una cuenta pública, donde justifica lo realizado en el año anterior y expone las pautas del año en curso.

sociales en un país democrático, y la vinculación existente entre partidos políticos y actores sociales. De ahí radica, la importancia del análisis de los consejos nombrados por el gobierno de Michelle Bachelet.

Tal como señala Aguilera (2007), la presidenta enfatizó mucho en que la participación no se reduciría a los agentes del Estado y a los expertos en políticas públicas, sino que también incorporaría a la ciudadanía organizada.

En tanto, a partir de los resultados expuestos por Aguilera hay dos elementos que alejan estas instancias de participación de un modelo de democracia participativa como los descritos en la literatura. En primer lugar, la ausencia del Estado en las instancias muestra que éstas no implicaron una relación horizontal entre el Estado y la sociedad civil. Al contrario, el Estado, una vez finalizada la instancia consultiva, forma una nueva instancia, ahora cerrada y no pública, compuesta únicamente por agencias gubernamentales, la que evaluará las propuestas pudiendo aceptar, rechazar o cambiar cualquiera de ellas. Es decir, no se produce un diálogo entre el Estado y sociedad y no se observa una participación con poder de decisión por parte de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas.

Esto indica que el Estado está consultando y asesorándose sobre la materia con un grupo de expertos, y las organizaciones de la sociedad civil quedan fuera del debate sobre las políticas públicas.

Por lo que se ha argumentado aquí, sin duda no se está frente a una instancia de concertación horizontal entre Estado y sociedad, donde el principal papel de los expertos sea el de ser facilitadores. Por el contrario, el Estado está ausente de las instancias y sólo se incorpora en la discusión en una etapa posterior, por lo tanto en una relación vertical. Y en dos de los tres casos también están ausentes las organizaciones de la sociedad civil en la deliberación. Sin embargo, tampoco se observan instancias en las que se busca externalizar las funciones del Estado en el mercado o en las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, Aguilera señala que no se puede concluir que se trate de un modelo de participación inserto puramente en el modelo neoliberal.

Concluyendo entonces, éstas son instancias en las que la participación de los actores sociales está muy lejos de tener algún poder de decisión o de estar en una relación de horizontalidad con el Estado.

Para Aguilera entonces, esto lleva a pensar que la participación ciudadana en política, en Chile al menos, sigue dependiendo fuertemente de la capacidad de movilización de los actores sociales por sobre las políticas promovidas desde el Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, Aguilera (2007) da cuenta de un doble proceso de evolución de la relación Estado-sociedad en Chile. Por un lado observa una mayor demanda por parte de los actores sociales de espacios de participación en la toma de decisión de las políticas públicas. Por otro lado, se da cuenta de un proceso de búsqueda, por parte de la coalición de gobierno, de diversas fórmulas para intentar

incorporar y representar los intereses de la población en la toma de decisión del proceso de políticas públicas a través de mecanismos de participación como los consejos asesores.

Sin embargo, a partir del análisis que desarrolla, Aguilera destaca que ambos procesos son problemáticos y conllevan una tensión en las relaciones entre Estado y sociedad en Chile.

c. Agenda Pro Participación Ciudadana

En el año 2006, la presidenta Bachelet encomienda a la SEGEOB, a través de la DOS, el impulso de la Agenda Pro Participación Ciudadana (APPC). El propósito de la misma, apunta a fortalecer la democracia e incentivar a la ciudadanía a participar activamente en la construcción de un país mejor, de manera de contribuir a que las políticas públicas profundicen su cualidad democrática y participativa (SEGEOB, 2008).

La Agenda considera acciones que involucran a los ministerios, servicios públicos y municipios, y al diverso mundo de las organizaciones sociales del país.

Se plantea 4 ejes principales: la gestión pública participativa, el fortalecimiento del asociacionismo ciudadano, el derecho ciudadano a la información pública y el respeto a la diversidad y a la no discriminación.

La APPC fue presentada públicamente por la Presidenta el 29 de septiembre 2006, ocasión en la que afirmó que ésta "*garantiza e institucionaliza la participación de los ciudadanos en la agenda pública, a través de su incidencia en las políticas*" del Estado. Dicha declaración estableció el carácter transversal de la Agenda para ministerios y servicios públicos, tanto en el ámbito regional como central.

Con fecha 17 de enero de 2007, el SEGEOB, envió una comunicación a todos los Ministerios, solicitando la suscripción de Compromisos con componente participativo que reflejaran los ejes programáticos de la APPC.

La DOS es la entidad responsable de la coordinación transversal de la Agenda, siendo la encargada de pedir y estandarizar los reportes de cada organismo en cuanto al desarrollo de las medidas y acciones comprometidas. A partir de los avances, genera semestralmente un informe detallado donde se da cuenta del estado de las medidas comprometidas por cada servicio público o ministerio.

Según el informe emitido por la DOS en diciembre de 2007, existen 170 compromisos suscritos, con un total de 676 medidas distribuidas en 17 ministerios⁵.

En cuanto a los principios y fundamentos asociados a esta iniciativa, el documento oficial que describe la APPC señala que:

⁵ Cabe destacar que el reporte de la APPC 2007 como resultado final, con corte en Diciembre de 2007, arrojó que el **81.7%** de las medidas registra algún grado de Avance.

"Participar es hacerse parte de un proceso. Participación ciudadana es tomar parte activa, como ciudadanas y ciudadanos, en los procesos decisionales de una democracia. El Estado debe garantizar a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Tenemos la urgencia democrática de darnos, como país, los espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública. El encuentro entre las autoridades y la ciudadanía permite fundar las políticas públicas en la responsabilidad de los actores, y cada cual en su rol y competencia: las autoridades en la responsabilidad de gobernar con la gente, y las ciudadanas y ciudadanos en la responsabilidad de contribuir desde la sociedad civil a un gobierno democrático." (SEGEGOB, 2008)

Uno de los objetivos que la Agenda se propone tiene que ver con el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. En esta línea, plantea que *"toda decisión pública es un proceso que tiene pasos previos o fundamentos, y además, luego de adoptada, implicancias. En una democracia participativa, las decisiones sobre materias de interés público son tomadas por la autoridad luego de un proceso abierto a la incidencia ciudadana. El tema relevante será, entonces, cuánto incide la ciudadanía en las decisiones públicas. Si entendemos éstas como la consecuencia de un proceso participativo, con información pertinente y criterios de consulta, donde se considera el parecer de las organizaciones de la sociedad civil o de otros actores relevantes de la comunidad, a partir de una metodología dialógica y de pedagogía social, entonces el acto resolutorio de las autoridades obtiene una mayor legitimación ciudadana"*.

Tomando en cuenta este punto, se constata la intención de considerar dicha participación de los distintos actores en el proceso de toma de decisiones públicas, pero para esto se deben generar las instancias que lo permitan. En este sentido, la Agenda señala que *"el Estado, porque reconoce a las personas el derecho a participar en las decisiones de interés público, debe crear o fortalecer, en los distintos ministerios y servicios, espacios abiertos a la ciudadanía, que le permitan, con el pluralismo y la diversidad de sus organizaciones, incidir en el diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas. La responsabilidad democrática que va asociada a este derecho ciudadano requiere, de las instituciones de Gobierno, apoyar el proceso formativo de líderes comunitarios, de acuerdo a una pedagogía dialógica, con el fin de empoderar a las y los participantes en el conocimiento y gestión de las políticas públicas desde la misma base social"*.

Las principales líneas de trabajo para la implementación de este eje de la Agenda se describen en la siguiente tabla.

Agenda Pro Participación Ciudadana			
Ejes Programáticos	Item	Acciones	Propósito
Gestión Pública Participativa	1. Incidencia ciudadana en la Gestión Pública	Consejos de la Sociedad Civil	Abrir un cauce a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas y favorecer el asociacionismo de cada sector de ésta.
		Diálogos participativos	Dialogar, en forma organizada y con una metodología que permita hacer un seguimiento y evaluación a los programas, iniciativas, y propuestas públicas.
		Minutas de Posición	
		Cuentas Públicas Participativas	Los órganos de la administración del Estado anualmente darán cuenta pública de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su gestión presupuestaria.
		Presupuestos Participativos	La Institucionalidad pública define que una parte del presupuesto será priorizado y decidido por los ciudadanos/as que se involucran en el proceso.
	2. Desarrollo de capacidades institucionales en participación ciudadana	Constitución de coordinación Interministerial de Participación Ciudadana (CIPAC)	Establecimiento de criterios, estándares y mínimos que garanticen participación, validados y aplicados por los organismos gubernamentales.
		Procesos de apoyo a la descentralización y a la participación Ciudadana	Fortalecer a los gobiernos regionales como un actor clave, para que promueva acciones de participación ciudadana en la instancia regional y local, reconociendo e incorporando la identidad, historia regional y diversidad territorial
		Instancias de participación ciudadana a nivel municipal	Cada Municipalidad debe establecer en una Ordenanza, las modalidades de participación de la ciudadanía en el gobierno local, según cada comuna.
	3. Educación Ciudadana	Formación de Dirigentes sociales	Capacitación de Dirigentes sociales; Alfabetización digital de los dirigentes.
		Escuelas de gestores sociales para las políticas públicas	Busca establecer un proceso de formación ciudadana sistemática, de las capacidades y destrezas dirigenciales, para asumir una corresponsabilidad activa respecto de contenidos y materias relevantes de reformas sociales.
Fortalecimiento de la Sociedad Civil	1. Iniciativas para el Asociacionismo y Desarrollo Social	Fondo para el Fortalecimiento de las Organizaciones y Asociaciones de Interés Público	busca fortalecer el desarrollo de acciones asociativas de interés público de las organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan a la autonomía de las mismas y al enriquecimiento del tejido social.
	2. Fomento al voluntariado	Acción Gubernamental en diferentes instancias públicas	Busca promover y fomentar el voluntariado y sus organizaciones.
	3. Apoyo Institucional a Dirigentes sociales	Convenios y beneficios especiales para los Dirigentes Sociales registrados en las Municipalidades	Apoyar con distintos beneficios y acciones a quienes sean dirigentes sociales
	4. Infraestructura y Apoyo Tecnológico	Generar condiciones tecnológicas, comunitarias y de conectividad	Mejorar las condiciones materiales para así contribuir a una mejor eficiencia y eficacia de las acciones del mundo social.

Agenda Pro Participación Ciudadana			
Ejes Programáticos	Item	Acciones	Propósito
Derecho ciudadano a la Información Pública	1. Acceso a Información de Políticas Públicas	Sistema integral de atención ciudadana	Su objetivo es la entrega de asistencia técnica para la implementación del modelo integral de atención al usuario, basado en un enfoque participativo y no discriminatorio.
		Portales de Información ciudadana	Poner en conocimiento de todas las personas el trabajo de las instituciones públicas, y la oferta programática de los servicios y oportunidades sociales que brindan a la comunidad.
		Dispositivos de Información y comunicación de Políticas Públicas	Utilizar medios web, como buzones virtuales, boletines o periódicos electrónicos, para la entrega de información programática sobre las políticas públicas.
		Carta de derechos	Las instituciones que brindan servicios de carácter social, tienen la obligación de informar ampliamente sobre cuales son los derechos que le asisten a la ciudadanía al momento de acceder a los beneficios o prestaciones en su condición de usuarios.
	2. Transparencia activa y acceso a la información administrativa de los órganos públicos.	Acceso del ciudadano a la información de los procedimientos administrativos de los ministerios y servicios	Asegurar el principio de transparencia y acceso a la información pública
No Discriminación y Respeto a la Diversidad	1. No Discriminación y respeto a la diversidad	Impulsar una ley que tenga por objeto prevenir o tender a la eliminación de toda discriminación arbitraria en contra de cualquier persona o grupo de personas.	Promover y garantizar el pleno, efectivo e igualitario goce y ejercicio de los derechos y libertades de las personas vulneradas por prácticas discriminatorias.
	2. Derechos económicos, sociales y culturales	Constitución de una Defensoría de las Personas	Proteger a las y los ciudadanos frente a situaciones de abuso de poder o de no prestación de los servicios públicos que se refieren a sus derechos reconocidos por el Estado.
	3. Igualdad de Oportunidades y equidad de género	Impulsar intersectorialmente la Agenda Política de Género	Priorizar el enfoque de género en las políticas y programas del sector público, a través de la coordinación interministerial y la capacitación de funcionarios
	4. Pueblos Originarios	Políticas públicas que abordan derechos a pueblos indígenas, bajo el "Pacto Social por la Multiculturalidad - Re conocer"	Construcción de una convivencia que respete su identidad, garantice sus derechos sociales, incorpore su visión de territorio y reconozca la legitimidad de sus aspiraciones comunes en su desarrollo integral, en los sectores rurales como en las zonas urbanas

(Cuadro: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Documentos oficiales emitidos por la SEGEGOB.)

Además, la Agenda incluye dentro de sus propósitos el proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, impulsado por el ex Presidente Lagos, el cual todavía no se encuentra aprobado por el parlamento (sólo por la cámara de diputados).

En esta línea la Agenda pone énfasis en la importancia de contar con un marco normativo que fije las bases para la participación ciudadana y establezca mecanismos e instrumentos legales que fortalezcan el derecho de asociación y faciliten la incorporación de la ciudadanía en los procesos de decisión pública. Sin duda, esto constituye un importante estímulo para la intervención de las personas en asuntos de interés social, y a la vez institucionaliza la participación ciudadana, entendida como procesos de corresponsabilidad entre la sociedad civil y el Estado. (Informe Agenda Participativa 2008)

En este sentido, la Agenda propone darle urgencia a 3 proyectos de Ley (Informe Agenda Participativa 2008):

- Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública: actualmente en el Senado, tiene como principales objetivos fortalecer las asociaciones sin fines de lucro, establecer el Fondo de Fortalecimiento de las Asociaciones y Organizaciones de Interés público, fomentar el voluntariado, establecer el Estatuto del Voluntariado y reconocer el derecho de las personas de participar en la gestión de políticas públicas. (Proyecto de Ley promulgado el 2004 durante el mandato del ex Presidente Lagos)
- Proyecto de Reforma Constitucional que Incorpora la Iniciativa Ciudadana de Ley: tiene por objeto incorporar a nuestro ordenamiento jurídico este mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se otorga a un conjunto de ciudadanos la capacidad de dar origen a la discusión de iniciativas de ley, bajo las condiciones y con las excepciones que por ley se determinen. Este Proyecto está radicado en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados.
- Proyecto de Ley que Establece Medidas contra la Discriminación: Actualmente se encuentra en trámite en el Senado. Su objetivo es la prevención y eliminación de toda discriminación arbitraria que se ejerza contra cualquier persona o grupo de personas, correspondiéndole al Estado la elaboración de políticas públicas en esta materia y arbitrar las acciones que sean necesarias para asegurar a toda persona el pleno, efectivo e igualitario goce y ejercicio de sus derechos y libertades.

El desarrollo de la política habitacional chilena:

Durante la dictadura, se buscó reducir el gasto social⁶ dando toda prioridad a la recuperación económica en manos del mercado. Como se comentó anteriormente, esto produjo grandes desajustes a nivel social en la población chilena.

Bajo este contexto, al asumir el primer gobierno democrático luego de la dictadura, se encontró con un presupuesto social disminuido; déficits importantes de infraestructura y equipamiento, en educación y salud. También se observó en la época un incremento importante en el déficit habitacional que afectaba con particular intensidad a los sectores de escasos recursos, así como también una

⁶ Según Serrano y Raszinski (2005:9) el gasto público social por persona fue durante todo el gobierno militar inferior al de 1970. El año 1981, que coincide con el inicio de las reformas a los sectores sociales impulsadas por el régimen militar, el gasto por persona era inferior en un 2,5 puntos porcentuales al de 1970. Con posterioridad a esa fecha el gasto se reduce sostenidamente siendo en 1989, 13 puntos porcentuales más bajo que en 1981. La reducción de gasto tuvo como contrapartida una pérdida del valor adquisitivo de las transferencias en bienes y servicios que recibía la población de menores ingresos. El valor promedio mensual de las pensiones asistenciales es en 1989 un 20 % más bajo que en 1981, el valor del subsidio único familiar, beneficio que se implementa a partir de 1983 (en plena crisis), mejora su poder adquisitivo hasta 1986, descendiendo posteriormente.

reducción de los espacios públicos en los cuales tradicionalmente se encontraban los diversos estratos sociales (Serrano y Raszinski, 2005:9).

A partir de ahí, los gobiernos democráticos han puesto especial énfasis en el aumento del gasto social, de manera de contar con políticas sociales focalizadas hacia los grupos más vulnerables de la población. Dentro de los temas con prioridad ha estado la política habitacional, debido al déficit existente sobre todo en la extrema pobreza. De hecho, según la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en 1990 Chile contaba con más de 900 mil familias con necesidades habitacionales⁷ (Moreno, 2009). Parte de la década de los 90 se mantuvo, a grandes rasgos, con la misma política habitacional que hasta ahí se había desarrollado.

Si bien el déficit se fue reduciendo paulatinamente (según la misma encuesta, en 2002 la necesidad habitacional bajó a menos de 500 mil familias, número aún más positivo considerando el aumento de la población y al descenso en más de un 300% de viviendas inhabitables), tanto en los años 80 como en gran parte de los 90, el Estado chileno era quien tenía la mayor responsabilidad frente a este tipo de políticas, pues todas las personas e instituciones presentes en el desarrollo del programa habitacional eran gubernamentales, sin siquiera considerar a las propias familias en las decisiones. Así, quedaba en manos del MINVU la definición, planificación y ejecución de este programa habitacional, sin considerar ni a los mismos beneficiarios ni tampoco a ningún otro tipo de actor extra gubernamental en ninguna de estas tres fases.

Por supuesto que el impacto que produjo esto fue negativo: se crearon nuevos guetos de pobreza y exclusión social ya que la ubicación de estos nuevos barrios se hicieron en las periferias de las ciudades, desarraigando a las familias de sus redes sociales más cercanas fundamentales en su vida; con construcciones y diseños de muy mala calidad, incluso indignos, transformándose en una polémica que día a día crecía más y que todavía no es superada en el país.

Esta verdadera 'olla a presión' estalla finalmente con el emblemático caso de las Casas 'Copeva': barrios completos sucumbieron ante la primera lluvia invernal, dejando a cientos de familias sin un lugar digno donde vivir y endeudados por el resto de sus días en lo que pensaron que era su '*sueño de la casa propia*'.

Sin duda las responsabilidades cayeron completamente sobre el Estado, con un costo político, social y económico muy alto. Incluso se llegó a tomar la decisión de destruir barrios completos de este programa habitacional para reconstruirlos. Esta nueva edificación no sólo ha incluido la construcción de nuevas viviendas, sino también de nuevos barrios con bases de desarrollo comunitario para evitar focos de violencia, delincuencia, drogadicción, y construir así comunidades amables donde vivir.

⁷ Debido a que habitaban en viviendas inhabitables (ya sea por sus materiales de construcción o bien por el estado de las mismas), o lo hacían en condiciones de allegamiento y/o hacinamiento.

Si bien, durante la década de los 90 se dio prioridad en el gasto social al ámbito habitacional⁸, los resultados de la política no fueron bien evaluados, dejando altos costos tanto sociales como económicos.

Bajo este contexto, desde el año 2000 con el gobierno de Lagos se plantean los principales cambios de enfoque de la política, concretándose definitivamente bajo la nueva política habitacional chilena, establecida a principios del 2006.

La nueva política habitacional chilena, contempla 3 grandes desafíos:

- Disminuir el déficit habitacional, focalizando a las familias que viven en situación de pobreza⁹.
- Garantizar la calidad de las viviendas, mejorando su estándar, proceso de diseño y construcción.
- Promover la Integración Social, procurando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades, integrando el componente participativo en sus fases.

Ahora bien, desde el marco de la reforma del Estado desde los años 90 hasta la actualidad se enmarca la nueva política habitacional chilena, pues a esta se le ha dado prioridad en tanto a una reestructuración profunda y moderna, caracterizándose por incorporar herramientas propias –que según mi punto de vista personal- de la nueva Gobernanza.

Principalmente se pueden ver aspectos de la nueva Gobernanza, como la reducción del aparato estatal, el fomento de la participación ciudadana y la apertura a nuevos sectores que aportan con sus capacidades, recursos y habilidades. Esto se plasma en las siguientes características de la nueva política habitacional:

- Se incorpora a actores extra gubernamentales en la planificación y ejecución del programa habitacional:
 - o Beneficiarios, quienes se organizan en comités de vivienda –que a su vez son asociaciones con personalidad jurídica- protagonizando el desarrollo de este programa adecuado específicamente para su realidad. Son quienes deciden, dentro de cierto marco, dónde estarán localizadas sus viviendas, quiénes se las construirán, qué características tendrán, cómo se configurará el futuro barrio y quién será su Entidad Gestora de Inmobiliaria Social (EGIS¹⁰). Para poder

⁸ Serrano y Raszinski (2005:11) señalan que en el sector vivienda, los tres gobiernos de la Concertación construyen más unidades que las requeridas por el aumento vegetativo de la población, reduciendo el déficit habitacional de más 900 mil a menos de 500 mil unidades, y reforzando materias de equipamiento comunitario y hábitat.

⁹ Por medio de una ficha, denominada "Ficha de Caracterización Socioeconómica" (CAS) implementada por los municipios, a las familias se les asigna un puntaje, el cual es requisito fundamental a la hora de postular a un subsidio habitacional.

¹⁰ Entidades de Gestión Inmobiliaria Social: personas jurídicas, de derecho público o privado, con o sin fines de lucro, inscritas en ambas especialidades del Rubro IV del artículo 6° del Registro Nacional de Consultores del Ministerio de Vivienda y Urbanismo regulado por D.S. N°135, (V. y U.)

- postular, los beneficiarios deben contar con un ahorro previo mínimo de 10 UF, que corresponden a unos 300 euros aproximadamente, ahorrados en una libreta de vivienda, emitida por el Banco del Estado.
- Las EGIS, pueden ser organizaciones de distinta naturaleza (como ONG's, municipalidades, agrupaciones sociales, etc) que cumplan con los requisitos estipulados por el MINVU; y se ocupan del trabajo técnico y social del proyecto, coordinando a los distintos actores en juego: la constructora, el comité de vivienda y el MINVU en todos los pasos asociados a la obtención de la vivienda definitiva.
 - Constructoras, los actores provenientes del mercado que participan en este programa.
- El papel de gobierno a través del MINVU –que realiza sus gestiones desconcentradamente por medio de los SERVIU para aplicar la política a nivel local-, además de proveer la mayor parte de los recursos económicos, queda relegado a tres funciones:
- La confección del marco legal que sustenta la política habitacional.
 - La coordinación entre los distintos actores.
 - La fiscalización para que se cumpla lo planteado por cada una de las partes.

Desde estos últimos años, Chile ha tenido una ostensible mejora en el desarrollo de este programa habitacional, y esto, en parte se debe a que el Estado ya no es quien se ocupa como ente aislado de la erradicación de campamentos y de la misma superación de la pobreza, sino que además hay otras entidades que tienen fines públicos que les interesa trabajar y responsabilizarse por el progreso del país.

Por lo tanto, se trata de recuperar los barrios, ampliar escuelas, centros de salud y áreas verdes, y mejorar así la calidad de vida de los beneficiados con las casas y beneficios que otorga el Estado.

Estas iniciativas han ido de la mano de importantes compromisos y consensos políticos plasmados en el incremento del presupuesto que el MINVU ha experimentado en los últimos años. A modo de ejemplo, en 1999 el ministerio contaba con un presupuesto de 340 mil millones de pesos chilenos. En 2005 creció un modesto 20%, alcanzando los 411 mil millones. Sin embargo en 2009 el MINVU cuenta con un presupuesto de 805 mil millones, prácticamente el doble de la cifra con que contaba hace tan sólo cuatro años.

La cifra confirma que la renovada política habitacional chilena no sólo trajo consigo una nueva manera de gestionar los programas de viviendas públicas, como ya se ha descrito, sino que también ha estado acompañada por una fuerte inversión pública.

a. La Nueva Política Habitacional Chilena en el marco de la APPC:

Tal como se indicó anteriormente, la participación ciudadana permite vincular a las personas con las políticas públicas, sobre todo considerando el marco de la "Agenda Pro Participación Ciudadana" establecida desde el 2006.

Ejemplo de ello, es la política de vivienda dirigida a los sectores de más bajos recursos, la cual promueve en sus bases la participación comunitaria en búsqueda de soluciones integrales a las problemáticas que afectan a las familias. Hoy en día, estos grupos mancomunadamente pueden ser partícipes en la generación de sus proyectos habitacionales, lo que implica un proceso de organización, que apunta no sólo a satisfacer la necesidad de vivienda, sino que a co-construir un barrio integrado en comunidad, compartiendo también las responsabilidades de los resultados del proceso.

Esta mirada comprende que el lugar en que se está viviendo implica mucho más que un lugar físico, que contiene un conjunto de servicios habitacionales que comprende inseparablemente el suelo, la infraestructura y el equipamiento social comunitario, sino que existe una interrelación entre aspectos sociales y técnicos que indica que las soluciones habitacionales que no contemplen el desarrollo social para los beneficiados son insuficientes para construir barrios sustentables (Cid, 2006).

Es así, como el MINVU en la nueva modalidad Fondo Solidario de Vivienda (FSV) – mecanismo mediante el cual las familias de escasos recursos optan a viviendas públicas- tiene como requisitos la organización y participación de la comunidad para el mejoramiento de su calidad de vida. Se comprende e incentiva que el proceso de vivienda incluya la mirada de los propios sujetos, encauzada por medio de la integración a organizaciones comunitarias, que es la manifestación del deseo de cambiar la propia situación, sea personal o colectivamente.

En esta modalidad la participación de los ciudadanos ocurre a través de los comités, los cuales deben trabajar junto a una EGIS y desarrollar un proyecto habitacional, enfocando a la vivienda social como un proceso en el cual intervienen distintos actores (tal como se explicitó anteriormente: los beneficiados, profesionales de ONG's, empresas privadas, los municipios o el gobierno)

Este proyecto debe contemplar un plan de habilitación social, entendido como un proceso de desarrollo de habilidades que permitan a las personas comprender, interactuar, participar, decidir y emprender acciones para enfrentar su nueva situación habitacional y residencial de mejor manera (GTZ, 2006).

De esta manera se espera que los beneficiados por el subsidio sigan organizados después de haber recibido las viviendas desarrollando el proyecto social, y también, que desde esta dinámica participativa surjan nuevos proyectos para el mejoramiento de sus viviendas y el barrio. Por otra parte en la medida que el subsidio que se entrega es administrado por los mismos pobladores con la asistencia de la EGIS, aporta al empoderamiento de los pobladores que tienen un rol protagónico e influencia para decidir en cuánto se invierte y en qué. Con este programa los beneficiados en teoría tienen una participación gestiona

empoderamiento y se espera que participen en las distintas etapas del proyecto: planificación, programación, diseño, realización y actividades operativas (Cid, 2006:15).

El fomento de la participación en las políticas habitacionales se basa en la idea de proporcionar una habilitación social, por sobre el "asistencialismo". De esta manera las personas que viven en situación de pobreza adquieren las 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.

En resumen, se observa una evolución con respecto a las soluciones que solamente contemplan una mejoría en la vivienda entendida como la casa (microsistema), pues se busca mejorar la calidad de los barrios y su infraestructura (mesosistema) y trabajar en mejorar la inserción social, entendida como una mejor educación, acceso a la salud, oportunidades laborales, etc. (macrosistema) (Cid, 2006:11). Ello es teniendo en cuenta que la carencia habitacional es solamente un componente del problema general de la pobreza.

Ahora bien, la nueva política habitacional, no solo se plantea integrar el componente participativo a nivel de los beneficiarios tal como se ha expuesto, sino que también se propone integrar mecanismos de participación ciudadana en otros aspectos y fases de la política. De hecho, en el Informe de Reporte de Avance de Compromisos de la Agenda de Pro Participación Ciudadana, realizada por la SEGEGOB en 2008, establece que el MINVU se ha comprometido a desarrollar ocho medidas de participación ciudadana en la gestión pública (uno de los cuatro ejes transversales de la APPC). Entre ellas, el texto destaca que (pp. 55):

"Otra de las medidas implementadas durante el año 2007 por el SERVIU, consistió en que los Directores SERVIU convocaron a las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y a los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) que trabajan en los programas Fondo Solidario de Vivienda y Subsidio Habitacional Rural, para que asistieran a jornadas de revisión de la nueva política habitacional del MINVU y las modificaciones que se encuentran en trámite. Al respecto, se realizó un total de tres jornadas que lograron convocar a 361 participantes, agrupados en las comunas de Iquique (Zona Norte), Santiago (Zona Centro) y Temuco (Zona Sur)".

No obstante es necesario destacar que en esta iniciativa se dejó a un lado a uno de los actores más importantes en el proceso: los propios beneficiarios, por lo que la participación ciudadana en la gestión pública se 'limitó', el menos en este caso, a pequeños grupos profesionales dejando de lado a los dirigentes sociales de los comité de vivienda, quienes representan a todo el grupo de familias beneficiadas por la política.

Con todo, el presente proyecto pretendería conocer cabalmente las diferentes formas de llevar a cabo la participación en la política habitacional; conocer la influencia de ésta en la toma de decisiones públicas y la real consideración de los distintos actores en la política habitacional.

CAPÍTULO III

Definición del Objeto de Estudio

A la luz de lo expuesto hasta ahora, lo que el proyecto de investigación plantea estudiar, son los mecanismos de participación ciudadana implementados en las políticas públicas chilenas en la última década, específicamente en la nueva política habitacional o de vivienda. A partir de ahí, se plantea indagar si dicha participación es realmente efectiva y tomada en cuenta en el proceso de toma de decisiones públicas, analizando a su vez, si ésta ha contribuido en la formulación, implementación o evaluación de la política.

Lógicamente el estudio que se pretende desarrollar se enmarca en la contextualización antes señalada, donde se explicitan los principales rasgos de la sociedad chilena, así como también las iniciativas más relevantes de los gobiernos de la Concertación en materia de participación ciudadana.

¿Por qué centrar la investigación entre 2000 y 2009?

Tal como se expuso en la delimitación de la problemática a estudiar, el modelo de gobernabilidad o de transición a la democracia en Chile tuvo una concepción elitaria, altamente segmentada y especializada, donde la noción de participación ciudadana se vio reducida a sus aspectos más instrumentales, sin dar espacio a una discusión acerca de ésta como un componente estratégico de la transición y luego de la gobernabilidad democrática. En este sentido, se puede hablar de un periodo de transición, en que en su primera fase estuvo marcado por un modelo de gobernabilidad unilateral, donde no se tomaba a la sociedad civil como un actor fundamental en la reconstrucción de la democracia.

Sin embargo, a fines de los noventa se empieza a hacer evidente la crisis de legitimidad que comienza a tener la Concertación –por cierto, crisis que se agudiza en los últimos años-, notando además una mayor desafección y abstención de los ciudadanos en temas políticos. Al parecer, esta fue la principal razón para comenzar a pensar en la inclusión y fortalecimiento de la sociedad civil.

Así, desde la campaña presidencial de Ricardo Lagos (1999) se empieza a plantear la necesidad de una ciudadanía participativa en la gestión de las políticas públicas, concretando durante su mandato las primeras medidas significativas en esta materia. Luego con el gobierno de Michelle Bachelet se toman medidas más incisivas en esta temática, dándole mayor prioridad en la agenda pública.

De ahí, que el presente proyecto de investigación pretenda estudiar dicho periodo, analizando las iniciativas implementadas hasta ahora, específicamente en la política habitacional, que ha tenido cambios cualitativos en el última década. Como ya se ha dicho anteriormente, lo interesante es conocer y analizar la influencia de dicha participación en las fases de la política, descubriendo cómo contribuye la participación de los ciudadanos/as en el desarrollo, puesta en marcha y en el proceso de toma de decisiones.

¿Por qué la Política Habitacional?

La elección de la Política Habitacional como caso de estudio, se debe principalmente a tres razones fundamentales.

Por un lado, esta política ha sido una de las políticas sociales “estrella” en esta última década, pues ha logrado reducir considerablemente el déficit habitacional en la población, contribuyendo a la mejora de calidad de vida de los grupos más vulnerables del país. Como se explicitó anteriormente, para lograr todos estos cambios y avances en la materia, la política ha tenido que estar acompañada de una gran inversión pública, destinando más del 4% del presupuesto nacional total del año 2009 en Vivienda. De ahí que sea relevante estudiar una política a la cual se ha casi triplicado el presupuesto entre los últimos 15 años.

Por otro lado, es interesante considerar este caso de estudio, pues dentro de los grandes cambios que ha tenido la política en todas sus fases, el componente de participación ha estado fuertemente incluido; tema central que pretende abordar este proyecto de investigación.

Por último, personalmente tengo un particular interés en esta política pública, ya que en ella trabajé durante dos años en la Fundación “Un Techo Para Chile” como coordinadora social de cinco proyectos de vivienda en el área de Habilitación Social, por lo que he sido testigo tanto de las virtudes y bondades, como también de las deficiencias de la política.

Con lo expuesto anteriormente, el proyecto de investigación, se plantea la siguiente **hipótesis:**

Si bien existen mecanismos de participación ciudadana que resultan ser efectivos en ciertas acciones, planes y programa, la influencia de ésta tiene efectos limitados en la deliberación de la toma de decisiones de las políticas públicas, principalmente por estas razones:

1. El marco normativo y el diseño institucional no facilitan el desarrollo de las iniciativas de participación ciudadana en las políticas públicas, en parte gracias a la falta de voluntad política para avanzar en esta materia.
2. La cultura organizativa de la Administración Pública, que muchas veces no cuenta con la formación ni herramientas para incorporar los mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas, ni a veces tampoco con la voluntad para ello.
3. La implementación: elección de actores, de técnicas y tipos de participación, considerando el ¿Para qué? ¿Para quién?

Preguntas guías:

¿Influye real y efectivamente la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de las políticas?

¿Existe un diseño institucional que disponga de competencias, atribuciones, autonomías y un marco normativo que permita o facilite mecanismos exitosos de participación ciudadana en las políticas públicas?

A partir de estas dos preguntas guías, surgen otra serie de interrogantes que también pretendo responder en la futura investigación:

¿A qué tipo de participación se está refiriendo el discurso político chileno?, ¿Qué tipo de prácticas participativas se incentivan realmente desde la gestión pública?, ¿Cuáles son sus limitantes y demandas a las organizaciones de la sociedad civil?

¿Qué tan constructiva y resolutive es la participación en lo relativo al proceso de las políticas públicas?

¿Qué actores son los que realmente influyen y participan en estas iniciativas?

¿Se da una verdadera corresponsabilidad entre los actores?

¿Se están construyendo instituciones públicas democráticas, deliberativas e inclusivas?

III. Objetivos de la investigación

Objetivo General:

Analizar la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de la política habitacional chilena entre los años 2000 – 2009.

Objetivos Específicos:

- Describir y analizar el diseño institucional y marco normativo que enmarca la política de participación ciudadana en las políticas públicas.
- Describir qué actores sociales (incluyendo los gubernamentales y los no gubernamentales) son los que están participando.
- Describir y analizar el cómo se estructura el proceso de toma de decisiones de políticas públicas en Chile.
- Indagar sobre la influencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.
- Identificar y analizar los mecanismos de participación ciudadana que se están utilizando.
- Conocer la cultura organizativa de la Administración Pública en relación a su disposición para trabajar en temas de participación ciudadana.
- Estudiar y analizar los mecanismos de control o rendición de cuentas.

Variables

A partir de los objetivos y finalidad del estudio, se plantean las principales variables que me interesaría abordar en la futura investigación. Lógicamente,

esto implicará estudiar cada una de ellas en detalle, tanto en lo teórico como en lo práctico.

- Variable dependiente:
 1. La participación ciudadana en la toma de decisiones de la política habitacional chilena.
- Variables independientes:
 1. Marco normativo
 2. Diseño institucional
 3. Mecanismos y tipos de participación
 4. Actores intervinientes
 5. Cultura organizativa de la Administración Pública

CAPÍTULO III

Justificación y Relevancia académica/profesional del estudio

La investigación que se plantea desarrollar, pretende abordar las distintas temáticas que atañen una nueva forma de enfocar las políticas públicas en Chile, las que han ido incorporando paulatinamente la dimensión participativa en cada una o alguna de sus fases. Abordar esta problemática implica indagar directa o indirectamente ciertos fenómenos subyacentes, tales como: la relevancia y el valor de la Sociedad civil como actor fundamental en la participación ciudadana de las políticas públicas, poniendo especial énfasis en la influencia de dicha participación en la toma de decisiones públicas; la inclusión de la democracia participativa como parte elemental de una democracia sustentada hasta hace unos años en la dimensión representativa, entre otros aspectos que será interesante relevar.

En Chile, hace casi 20 años gozamos de una democracia estable tras el periodo de dictadura vivido entre 1973 – 1989. Si bien el sistema democrático ha funcionado bien hasta el momento, el propio sistema va exigiendo nuevos mecanismos de perfeccionamiento continuo en busca de una mejor y mayor gobernabilidad y legitimidad política.

Son varias las razones por las cuales la democracia se puede ver debilitada o con falta de fuerzas. Según la literatura estudiada, una de ellas constata un déficit de eficacia de sus mecanismos decisorios ante problemas cada vez más complejos y enquistados. Otra de las razones tiene que ver con la insuficiencia de la democracia representativa, pues actualmente se ve exigida por una ciudadanía más consciente de sus derechos y deberes, muy diversa y plural y que aboga por una presencia y participación más activa en los asuntos públicos.

Así, se ha ido introduciendo en el debate político la necesidad de abrir nuevas vías participativas que permitan la intervención del conjunto de los ciudadanos en los asuntos públicos. Para Subirats (2001:36) esta necesidad *"surge de la consideración de que democracia quiere decir deliberación, reflexión y conocimiento sobre lo que hay que hacer, y, por tanto, si se quiere que la gente participe y entienda las limitaciones de la acción de gobierno, hace falta que se creen marcos de debate y decisión que faciliten esta labor complementaria pero necesaria de los ciudadanos decidiendo al lado de las instituciones"*.

De esta forma, si consideramos que la democracia sugiere deliberación y reflexión, la dimensión representativa no sería suficiente en la toma de decisiones públicas y colectivas. De ahí las diversas críticas y propuestas de distintos autores que postulan que mecanismos innovadores de participación ciudadana, podrían contribuir en el proceso de toma de decisiones públicas como vía de consolidación de la democracia y de su capacidad de resolución de problemas que genera la convivencia colectiva, a pesar de las limitaciones y costes reales que supone la implementación de estos mecanismos.

Chile no se ha quedado al margen de esta forma de plantear la democracia. Con las iniciativas y argumentos definidos y aplicados en el país, se trata entonces, de introducir la relevancia de la dimensión participativa a una democracia que ha sido construida unilateralmente por la selección de las élites. Para esto, se requiere procesar las nuevas demandas sociales que no están encontrando un cauce adecuado a través de las formas políticas predominantes. La idea sería modificar la relación con la sociedad civil organizada, fomentando una nueva cultura política, propia de sociedades civiles más heterogéneas, plurales y variables.

La relación entre la dimensión representativa de la democracia y su dimensión participativa no es de contradicción, sino más bien, su potenciación e inclusión fortalecerán la democracia pero no eliminará de por sí las barreras a la democracia que la arquitectura estatal o los rasgos de la cultura contengan.

Este es uno de los argumentos centrales que pretende abordar el estudio, indagando sobre dicha dimensión participativa que desde la última década ha ido ocupando un lugar especial en las políticas gubernamentales. Se vuelve relevante entonces, constatar a partir del estudio, si realmente existen campos de confluencia posible con las políticas públicas en una perspectiva democratizadora y de construcción de nuevas formas de gobernabilidad democrática, acordes a la crisis actual de la representación política, apuntando a la ampliación de la esfera pública que otorgue mayores espacios a la sociedad civil. (De la Maza, 2004)

Siguiendo con lo señalado por De la Maza (2004:439), el primer desafío a dar entonces es el de reconocimiento del valor de la sociedad civil como esfera de acción autónoma necesaria para la democracia y el desarrollo. La propia evolución de la sociedad civil chilena hacia una mayor diversidad y autonomía relativa, indica la necesidad de nuevas formas de inclusión y participación. Además, existen en la sociedad chilena factores de desarrollo que permiten ser optimistas respecto de las posibilidades de una democracia más participativa e inclusiva: el alto nivel educacional, la amplísima trama asociativa catastrada por el PNUD, la ausencia de conflictos armados y alternativas políticas antidemocráticas, el bajo nivel relativo de corrupción política y administrativa, entre otros. Sin embargo, para el autor el factor de freno se encuentra más bien en la reproducción de prácticas de control por parte de la élite y su negativa frente a las alternativas de redistribución del poder que podrían surgir al hacer visibles y protagonistas a un abanico más amplio de actores, en especial quienes hoy están excluidos. Dicho de otra manera, *"la demanda social existe y se expresa intermitentemente, pero no surge aún el actor político social que la encarne y la procese como demanda política"*.

En esta línea, Osvaldo Sunkel (2007) argumenta que en el plano de la ciudadanía está todo por hacer; ésta es una enorme deficiencia de nuestro desarrollo latinoamericano. En contraste con Europa y Estados Unidos, donde la comunidad local fue armándose históricamente desde las aldeas, los pueblos, las ciudades y las regiones hacia el Estado central, nosotros fuimos creados desde el Estado hacia abajo, herencia de la administración colonial jerarquizada y centralista, que se mantuvo después de la Independencia hasta la actualidad.

"Hay, por consiguiente, una enorme tarea de creación de una institucionalidad participativa, a través de la descentralización, de la regionalización, la iniciativa local, las organizaciones de base, todo tipo de asociaciones, cooperativas, mutualidades, municipios, juntas de vecinos, organismos de desarrollo social, organizaciones filantrópicas; en fin, una red de instituciones sociales de base. Esta es tal vez la tarea más grande que tenemos por delante, que involucra además un profundo cambio cultural, pues requiere la constitución de unas comunidades activas y participativas" (Sunkel, 2007:21).

Pero para el fortalecimiento de la ciudadanía, se requiere un ajuste tanto del Estado como del mercado, donde cada uno se ponga al servicio de las personas y la sociedad civil. Sin embargo, este ajuste no tendría sentido, si no se profundiza la democracia y la participación ciudadana, de modo de comprometer al Estado con la sociedad civil, dotándolo al mismo tiempo de la capacidad de orientar y regular el mercado, a fin de que cumpla tanto sus insustituibles funciones de asignación de recursos privados como también sus compromisos sociales y de desarrollo productivo y sustentable.

Sobre estos temas el estudio pretende indagar, pues como bien se ha señalado a lo largo del documento, sólo en los últimos años el gobierno chileno ha ido incorporando principios, objetivos y medidas específicas sobre esta materia, comenzando a traspasar recursos y atribuciones hacia agencias mixtas de participación ciudadana. De ahí la relevancia de preguntarse sobre ¿qué tipo de participación se está refiriendo el discurso político chileno? Y ¿qué tipo de prácticas participativas se incentivan realmente desde la gestión pública?

En este sentido, será parte primordial del estudio la indagación sobre los procesos participativos que se están desarrollando en las políticas públicas chilenas, especialmente la política habitacional. A partir de ahí, el estudio nos podrá dar pistas sobre los procesos decisorios que efectivamente se están llevando a cabo, así como también la forma en que el Estado por medio de estas iniciativas participativas se acerca a los ciudadanos/as, si realmente considera a los diferentes actores que componen nuestra sociedad civil y si el establecimiento de estos espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública, se constituyen como un espacio de encuentro entre las autoridades y la ciudadanía, fomentando las distintas responsabilidades para cada actor.

Siguiendo esta lógica, el tema relevante será, entonces, cuánto incide la ciudadanía en las decisiones públicas, qué metodologías se están usando y cómo se están tomando esas decisiones. Por otro lado, conocer e indagar sobre el crecimiento y fortalecimiento de los distintos servicios públicos, ministerios, espacios abiertos hacia la ciudadanía, reconociendo competencias, atribuciones y recursos con que dichos organismos cuentan, para poner en marcha el proceso participativo y así incidir en el diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas. En definitiva, acercarse al proceso que se está poniendo en marcha, reconociendo las principales lógicas y enfoques que hay detrás de los planteamientos.

Por lo tanto, considerando esta nueva iniciativa que se ha instaurado en Chile, se vuelve relevante conocer en qué medida ha ido influyendo la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas o también preguntarse por el alcance y valor instrumental que se ha ido introduciendo en el proceso decisonal.

Estamos de acuerdo que la simple creación de instancias de participación tiene un valor en sí mismo, pero no basta con eso. Encontrar la implicación real de la base social afectada directa e indirectamente es también un punto relevante de conocer. En este sentido, la pertinencia y relevancia de un estudio centrado en los alcances e influencias que ha tenido esta nueva iniciativa en los distintos programas y políticas públicas, especialmente en los programas y acciones participativos de la política de vivienda, puede llegar a ser un real aporte para los próximos años en la materia.

Otro punto que me gustaría resaltar en este ámbito, es la participación en contextos de pobreza. A pesar del crecimiento económico y la reducción de los altos índices de pobreza que ha experimentado el país desde la década de los noventa, la desigualdad en la distribución de los ingresos (hoy Chile es el 14º país del mundo con el peor registro al respecto) y el 13% de pobreza que aún persiste, mantiene viva esta problemática convirtiéndola en el motivo para focalizar las políticas sociales en los grupos más vulnerables a lo largo de Chile desde el retorno a la democracia.

En este sentido, la política habitacional chilena es una política focalizada que persigue disminuir los índices de déficit habitacional existente en el país, contribuyendo además a la superación de la pobreza y mejora de calidad de vida. Como bien se explicó en el apartado anterior, esta política considera como población objetivo a familias que viven en extrema pobreza sin condiciones dignas ni pertinentes para desarrollar la vida de todos sus miembros.

La incorporación de la participación de los propios pobladores en el diseño e implementación de sus viviendas ha sido uno de los principales alcances de la nueva política habitacional chilena, pues si bien el 'sueño de la casa propia' es una meta que todas los ciudadanos/as desean alcanzar, es fundamental que los proyectos de viviendas consideren la participación de los propios pobladores desde un comienzo, pues además de hacerlos parte del proceso, éste se convierte en una instancia colaborativa con deliberación, reflexión y corresponsabilidad en sus etapas.

En este sentido, la participación ciudadana en contextos de pobreza se vuelve un objetivo movilizador y efectivo. Existen varias experiencias tanto nacionales como internacionales que avalan la mayor efectividad de los proyectos derivados de estas políticas, pues cuando la comunidad se siente participe del proceso de toma de decisiones, se sentirá efectivamente ligada a los resultados de este proceso, comprenderá las limitaciones en la implementación de las soluciones y se responsabilizará de las consecuencias del proceso.

Relevancia desde un punto de vista personal y profesional:

Para finalizar, me gustaría hacer hincapié en la relevancia que tiene realizar este proyecto desde un punto de vista personal y profesional.

En Chile, contamos con pocos estudios sobre participación ciudadana en las políticas públicas, debido en parte a la reciente puesta en marcha de las distintas iniciativas antes mencionadas, siendo la "Agenda pro participación ciudadana" la primera medida concreta en esta materia. En este sentido, se convierte en una innovación estudiar esta serie de mecanismos de participación de la ciudadanía, específicamente en la política habitacional chilena de la última década. En otras palabras, la realidad convierte el estudio en relevante por sí mismo.

Los resultados que se pueden extraer de una futura investigación podrían ser concluyentes al momento de evaluar si los esfuerzos en implementar políticas sectoriales de participación ciudadana están teniendo los resultados deseados y esperados, así como también conocer las razones detrás de dichos resultados. Así, el estudio se convierte en un real aporte a la hora de evaluar y reestructurar el sentido y el alcance de la participación ciudadana en el país, específicamente en la política habitacional, pudiendo también aportar a las demás políticas que aplican estos mecanismos participativos.

Además los resultados y alcances del posible estudio podrían aportar en una mejora de los canales de comunicación entre la sociedad civil y entidades gubernamentales, punto siempre relevante en la implementación de las políticas.

En cuanto a la factibilidad de llevarla a cabo, cuento con un acceso cercano a las fuentes de información dada mi experiencia como coordinadora social de proyectos de vivienda en la Fundación Un techo para Chile¹¹. Gracias a eso tengo acceso a fuentes tanto de la sociedad civil como entidades gubernamentales que me podrían facilitar el acceso a la información que necesito para el desarrollo del estudio.

Por otro lado, la realización del presente proyecto enriquece mi desarrollo profesional y académico, pues al ser trabajadora social cuento con herramientas que me permiten mirar el objeto de estudio desde una mirada hacia la transformación social. De esta manera, el haber incursionado en ámbitos de la Sociología (con la realización del Máster en Investigación Participativa y Desarrollo Local en la UCM) y de las Ciencias Políticas (con el Máster en Gobierno y Administración que actualmente realizo), espero me permita tener una mirada holística a la hora de analizar el fenómeno, desde un punto de vista de la Sociedad Civil como también de un ámbito Gubernamental. Si a esto le sumo la riqueza que aporta el Trabajo Social con una mirada hacia la superación de la pobreza y mejora de condiciones de vida de las personas, logro conectar y complementar mi desarrollo como profesional y académico.

¹¹ Durante los años 2006 – 2007 trabajé en la Fundación Un Techo Para Chile como coordinadora social de 5 Proyectos de Vivienda.

Además, la investigación que pretendo realizar podrá contribuir y aportar en ámbitos innovadores y donde actualmente se están invirtiendo muchos recursos y esfuerzos gubernamentales. En este sentido, los resultados pueden hacer un aporte contundente a la hora de reevaluar o reformular el concepto de participación ciudadana en las políticas públicas y, de esta forma, nutrir futuras evaluaciones y diagnósticos en este ámbito.

Por otro lado, desde la ciencia política se podrían abrir canales de comunicación, participación e implementación de las demandas ciudadanas en servicios-políticas públicas, contribuyendo a su vez, al fortalecimiento institucional, ámbito propio de estudio de esta ciencia.

También podría aportar al desarrollo académico y científico del campo de las ciencias políticas en Chile. El fortalecimiento de esta disciplina es fundamental para la consolidación de una sociedad civil madura.

Por lo tanto, la investigación doctoral estaría bajo un enfoque desde la ciencia política, complementándolo con un ámbito sociológico y de trabajo social; todo ello aporta hacia un enfoque multidisciplinar para el análisis de un fenómeno tan complejo como el que pretendo estudiar.

CAPÍTULO IV

Marco teórico

Según el objeto de estudio que plantea este proyecto de investigación, es relevante discutir las distintas posiciones y posturas teóricas de conceptos centrales que sustentan la problemática, considerando las distintas tendencias o tradiciones doctrinarias que conciben de modo diferente las relaciones entre los individuos y el Estado, o más ampliamente entre la sociedad civil y el Estado. De ahí que surgen los distintos debates que en este apartado se pretenden ilustrar.

- La Gobernanza democrática y el debate en torno a la democracia participativa v/s democracia representativa

En el contexto de crisis financiera, administrativa y directiva de los gobiernos en los años 90, surgen distintos puntos de vista para abordar la reforma del estado en términos de gestión, administración pública, y capacidad directiva de los gobiernos.

Algunos autores hablan de la reforma de la gestión pública de los gobiernos (como por ejemplo, Ch. Pollit y G. Bouckaert, 2000¹²), otros de la reinención del gobierno (Osborne y Plastrik, 1997¹³), mientras que desde unos pocos años atrás, se comienza a señalar la noción de '*Gobernanza democrática*' como forma de gobernar.

En esta línea, Aguilar (2006) abre el debate poniendo en discusión la capacidad operativa y directiva del gobierno. El autor define que la reforma administrativa o reforma de la gestión pública es "*el cambio de normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública*".

En este sentido, Aguilar (2006:136) señala que "*la gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia. Asistimos al tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación con las 3 esferas que componen una nación: Estado, mercado y sociedad civil*".

En otras palabras estamos frente a una crisis de la capacidad directiva de los gobiernos. Ya no se trata de un desajuste entre los ingresos y el gasto público, ni tampoco de la discusión sobre cuál debe ser el alcance de las funciones del Estado; sino de que el gobierno no es capaz de gobernar por sí mismo.

¹² Para Ch. Pollit y G. Bouckaert (2000:8) "la reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor". (En: Aguilar, 2006)

¹³ Para Osborne y Plastrik (1997: 13-14) la reinención del gobierno se refiere a "*la transformación fundamental de las organizaciones y sistemas públicos a fin de cambiar a fondo su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovación. La transformación se logra al cambiar el propósito, los incentivos, la responsabilidad, la estructura de poder y la cultura de las organizaciones públicas*". (En: Aguilar, 2006)

De ahí surge la necesidad de aunar capacidades, recursos, conocimientos y habilidades de otros sectores para juntos poder hacer una gobernación que cumpla eficiente y eficazmente las funciones y necesidades que los gobiernos están llamados a cumplir.

Entonces, la configuración de este nuevo modelo de gobernación, que además del Estado incluye al mercado y a la sociedad civil, podría generar un *"proceso de dirección de la sociedad, estructurado institucional y técnicamente, que implica definir tanto su sentido de dirección, sus objetivos y metas generales, como su capacidad de dirección, la manera como se organizará la producción de los objetivos y metas elegidos"* (Aguilar, 2006); reconociendo la insuficiencia del actuar del propio gobierno para dirigir a su sociedad, y reconociendo también que necesita de los recursos y las acciones de actores extra gubernamentales, que son capaces de resolver problemas que son de interés de la sociedad.

En este sentido, el concepto de la nueva gobernanza señalado por Aguilar (2006: 99) consiste en que *"el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales"*. Otra manera de entender este concepto desarrollado por Aguilar (2006), es comprendiéndolo como un concepto *"descentralizado de la dirección social"*.

En suma, el ejercicio de la gobernanza democrática se configura como un campo de acción esencial en esta nueva forma de gobernar, dándole protagonismo a los distintos actores por medio de mecanismos de participación. Así, la participación ciudadana se podría enmarcar en esta nueva forma de gobernar.

Uno de los autores que define muy bien este tema, es Kooiman (2003) quien indica que por gobernanza democrática desde la perspectiva gubernamental, se entiende como *"una forma de conseguir la gobernabilidad democrática basada en el reconocimiento de la pluralidad de actores, en la asunción de la interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales en los procesos de gobierno democrático. La sociedad de la globalización es una sociedad que opera en redes, y las redes se comunican constantemente y trabajan horizontalmente, de ahí que los modelos tradicionales de gobierno jerárquico, opaco y cerrado normalmente, ya no sirvan. Hoy cualquier gobierno que pretenda ser eficaz debe asumir la red y gestionar en red. Ahora bien, gobernanza no significa abandono del papel líder del gobierno, lo que significa es que el gobierno debe adoptar un papel promotor, impulsor y cooperador"*.

Por lo tanto, la gobernanza es multifacética y variable, exige flexibilidad y capacidad de adaptación, y se ejerce con una continua negociación y capacidad de diálogo. Pero el gobierno tiene una obligación especial en esa gestión, el gobierno tiene que aunar esfuerzos para resolver los problemas comunes, y tiene que generar instituciones que formalicen el diálogo y la cooperación; además, tiene que evitar que las redes sean opacas, que las negociaciones privilegien inequitativamente a los actores implicados y que los órganos representativos sean obviados en los procesos decisionales.

Algunas ventajas de la gobernanza radican en que (Prats, 2004, p.120):

- La formulación e implementación de las políticas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportada por los diversos actores.
- Las políticas adquieren una mayor aceptación y legitimación social, haciendo menos costosa su ejecución.
- A participación simétrica e interactiva supone que los intereses de los diversos participantes son tenidos en cuenta de forma igualitaria.
- Las redes reequilibran las asimetrías de poder.
- Las redes reducen los costes de transacción en situaciones complejas y de riesgo, ya que establecen vínculos de confianza y reglas compartidas de juego.
- Las redes incrementan el capital social.

En suma, ejercer la gobernanza democrática es implicar a todos los actores necesarios en la resolución de los problemas colectivos. Es un ejercicio de liderazgo público para conseguir que organizaciones públicas, privadas y del tercer sector que son formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes; en la gobernanza lo esencial es articular, por ello no hay una voluntad general frente a la cual las voluntades particulares deban ceder, sino que hay un interés general forjado a partir de un proceso de articulación de intereses particulares (Zafra, 2004 p.137. En: Villoria 2004: 20).

Por lo tanto, y tal como señala Arenilla (2004) los fenómenos vinculados a la participación hay que enmarcarlos en la actualidad dentro del término que la doctrina ha denominado gobernanza. Esta se puede definir como un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. En el concepto de gobernanza la acción pública tiene que coordinar distintos niveles y actores de la sociedad civil, de tal forma que la elite político-administrativa no actúe de forma aislada.

Ante esto, la acción pública se encuentra con un triple problema:

- La complejidad técnica de las decisiones.
- Un entorno socio-organizativo fluido e incierto, donde las decisiones vinculan a actores muy diversos, tanto públicos como privados. Además, se une la descentralización política y la concentración de decisiones. En este entorno se hace difícil la actuación de los actores de forma aislada.
- La diferenciación entre la articulación electoral (para ocupar los puestos de poder, llevar el debate público y representar a los ciudadanos) y la política de los problemas (representación de grupos de presión y formulación de problemas públicos).

En este sentido, se vuelve fundamental que la gobernanza esté sustentada en un discurso abierto y sincero. El diálogo con los ciudadanos es fundamental si se quiere re-legitimar el papel de las instituciones político - administrativas. En esta línea, –argumenta Villoria- Habermas reclama la creación de “esferas públicas” donde el debate sea posible (Habermas, 2002), es decir, donde impere la racionalidad dialógica.

Bajo este marco, podríamos situar la discusión actual sobre la democracia representativa y la democracia participativa. Si bien el esquema de la democracia representativa ha permitido radicales transformaciones en lo que se refiere tanto al respeto de los derechos de los ciudadanos como al bienestar material, desde finales de la década de los sesenta ha enfrentado continuos cuestionamientos en los cuales se plantea que es condición necesaria pero no suficiente (Alguacil, 2004).

Así, para Mujica (2001:5) la democracia representativa tradicional ha experimentado una crisis significativa y que no es posible desconocer, lo cual se confirma con algunos datos duros indiscutibles: alta abstención electoral, desconfianza en la política y en los políticos; incapacidad de satisfacer demandas y sobre todo el aumento de la capacidad de la ciudadanía de manifestar su descontento con el sistema.

En esta línea, el autor indica que existe una paradoja en este sentido, pues a mayor extensión de la democracia, mayor es el descontento. La democracia comienza a ser cuestionada por no solucionar los intereses y necesidades de los grupos más pobres y excluidos, por lo tanto se trata de solucionar estos problemas y para ello es necesario poder calibrar adecuadamente en qué consisten estas necesidades.

Tal como señala Julio Alguacil (2004:139), *“dentro de la concepción democrático-liberal, las posibilidades de avanzar hacia una democracia participativa se encuentran en las bases de algunos conceptos ‘mínimos de democracia’ –mínimos justamente en el sentido que admiten un conjunto de mejoras– lo que permite asumir una perspectiva distinta”*. Según Dahl, el gobierno democrático *“se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”* (Dahl, 1988: 13). Para que dicho gobierno pueda cumplir con esta condición, es necesario que la ciudadanía tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad.

En este sentido, la democracia participativa requiere de una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos. Una sociedad de actores capaces de ser co-constructores del proceso nacional, en el marco de una democracia representativa y participativa, con posibilidades de ir construyendo una gobernabilidad democrática a partir del proceso mismo.

“La democracia participativa es también un proceso de tipo social y político en el que una diversidad de grupos, organizaciones y personas se involucran en las

decisiones públicas y en la planeación, ejecución y control de los programas locales, departamentales o nacionales” (Delgado, 1992:49).

De ahí que el renovado interés por la participación ciudadana tenga un doble fundamento, según señala Cunil (1997) por un lado, una crisis de representación (fundamento político) que se origina en la declinación de las instituciones mediadoras y conciencia del ascenso de la burocracia estatal con un elevado poder discrecional, que genera un movimiento reformista favorable a la expansión de la capacidad operativa de los organismos de representación, participación en los procesos administrativos y reorganización de la administración pública; por otro lado, una crisis de la eficacia del Estado (fundamento económico), que se relaciona con la reducción del tamaño del Estado por medio de la coproducción o transferencia directa a organismos para gubernamentales o privados de las funciones que tradicionalmente ha desarrollado el aparato estatal. Este segundo fundamento está estrechamente ligado a una concepción tecnocrática de la participación ciudadana que la plantea como requisito para aumentar la eficiencia de la administración pública.

La reorganización del régimen democrático, la crisis fiscal y económica, la crisis política (pérdida de credibilidad), el desarrollo de movimientos de la sociedad civil y las presiones ciudadanas originadas en el ajuste estructural, reclaman la atención tanto de la eficacia del Estado en relación a la economía como a la calidad de la democracia ya que la crisis involucra el agotamiento de un modelo de desarrollo de patrón estatal y la necesidad de rearticular las relaciones entre Estado y sociedad.

En este contexto, el reforzamiento de la participación ciudadana puede traducirse en un conjunto de impactos favorables en diversos ámbitos. Para Mujica (2001:6) en tanto, “el punto se encuentra entonces en la existencia de una política que pretende construir una democracia distinta de la democracia representativa en su dimensión más tradicional. Se trata de agregar deliberación, lo cual supone discusiones entre los ciudadanos, al interior del gobierno y entre el gobierno y los ciudadanos. Los ciudadanos pueden ser entendidos desde las formas más tradicionales de representación (partidos políticos) hasta las formas más directas de participación, individualmente o a través de grupos de interés”.

Se trata entonces, de no abandonar la democracia representativa o despreciarla, sino más bien considerar ambas, la representativa y la participativa. Por lo tanto, es necesario fortalecer la democracia representativa y también una mayor participación ciudadana en la planificación y en la implantación de las políticas. Los representantes no se deslegitiman porque consulten, informen, escuchen a la ciudadanía, al contrario. Los ciudadanos no pierden capacidad de auto gobierno porque elijan representantes y les den su confianza, al contrario, si eligen bien verán sus intereses reflejados y defendidos en un contexto de equilibrio necesario de valores y prioridades. (Villoria, 2004:66)

Además, el autor afirma que *“la defensa de una democracia exigente requiere de ciudadanos que se impliquen en la vida pública. Pero tal implicación sólo puede darse con individuos verdaderamente autónomos, con personas que se sientan seguras. Seguras económica, educativa y físicamente. Las personas más débiles y*

necesitadas no pueden emplear sus pocos recursos en la vida pública. Construir una sociedad que asegure colectivamente es fundamental para un proyecto de democracia de calidad. En última instancia, si la calidad de un puente se mide por su pilar más débil, la calidad de una democracia se mide también por la seguridad que aporta a sus miembros más débiles. De forma que todos juntos, sin exclusiones, contribuyamos a ejercer cívicamente el autogobierno” (Villoria, 2004:68).

A pesar de que la democracia participativa se hace necesaria a partir de la insuficiencia propia de la representativa, no hay que obviar las limitantes o efectos indeseados que pueden producir los procesos participativos, como los que se describen posteriormente. El riesgo radica en que ésta se transforme en una mera representación de intereses y actores particulares y pierda la riqueza de su naturaleza, mutando hacia una democracia representativa.

La reflexión teórica respecto al concepto de gobernanza democrática es determinante a la hora de enmarcar la discusión, conceptualización y puesta en práctica, de términos como la sociedad civil y su relación con el estado y la participación ciudadana, entre otros temas subyacentes, debido a que esta forma de gobernar se ha transformado en el paradigma dominante.

- Debate teórico en torno a la Sociedad Civil y la relación con el Estado

Según distintos autores, el concepto de sociedad civil no es fácil de definir, pues muchas veces se traslapa o comparte con las dimensiones o áreas que abarca el Estado y el mercado. Sin embargo, según diversas tradiciones intelectuales, el concepto de sociedad civil incluye líneas temáticas relacionadas con la solidaridad, la asociatividad, la ciudadanía, la participación, el espacio público, el capital social y la comunidad. En torno a estas dimensiones se va construyendo y aclarando el concepto. Osvaldo Sunkel (2006: 21) señala que se trata en concreto de *“instituciones, organizaciones y comportamientos situados entre el Estado, las empresas y las familias, que incluyen las organizaciones sin fines de lucro, las instituciones filantrópicas, los organismos no gubernamentales, los movimientos sociales y políticos, diversas formas de participación, así como los valores y patrones culturales que los caracterizan”*.

En esta misma línea, Pedro Ibarra (2005:19) formula una primera definición simple y sencilla, en la que se podría denominar a la sociedad civil, como *“aquellas organizaciones que existen en una determinada sociedad. Organizaciones autónomas respecto al Estado, y organizaciones cuya acción, consciente o inconscientemente, directa o indirectamente, repercute en la esfera de la política”*.

En el libro *“Manual de sociedad civil y movimientos sociales”* de Pedro Ibarra (2005) se destacan algunas teorías sobre la sociedad civil.

En este sentido, para Habermas, la sociedad civil debe rescatar la lógica cooperativa, horizontal, solidaria oponiéndose a la lógica instrumental, racionalista y mercantilizadora proveniente del Estado y del mercado. Desde esta perspectiva,

el filósofo alemán concibe a la sociedad civil como asediada por esos poderes 'superiores', fortaleciendo esas redes colectivas de los espacios cotidianos de la vida. Para Habermas, el Estado debe ser preservado, en tanto una poderosa y viva sociedad civil debe, por un lado, impedir su invasión en el territorio civil, pero por otro, exigir tanto su protección como el impulso de los intereses generales de los ciudadanos.

Mientras que Mouffe (1999, en: Ibarra, 2005:31), "*defiende una sociedad civil conformada por grupos libres e iguales en su capacidad de influencia política y afirma que la comunidad política debería ser concebida como una superficie discursiva y no como un referente empírico. De ahí la manera de concebir nuestra pertenencia a la comunidad política, es decir, a la ciudadanía*". Esta idea de sociedad civil la sustenta a partir de la existencia del conflicto como el eje vertebrador de la democracia. Entendiendo la democracia como el conflicto en el que se dirimen y confrontan distintos intereses colectivos. Así, existirá democracia mientras mayor igualdad exista en ese juego, en ese conflicto de intereses; asimismo, existirá pluralismo cuando todos los grupos, todos los intereses, estén presentes en el espacio público.

Por otro lado, para Cohen y Arato (1992, en: Ibarra, 2005) la sociedad civil no es cualquier forma asociativa, sino tan sólo todas aquellas que se alejen del mundo de la economía y el mundo del Estado. En otras palabras, la sociedad civil estaría compuesta por la familia, las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación política.

Frente al concepto de sociedad civil, existen dos grandes opciones políticas confrontadas por discursos ideológicos que hoy todavía siguen marcando el debate.

Por un lado, está el liberalismo, para quien defender la sociedad civil es defender las libertades negativas del individuo. Defender la sociedad civil, sería apostar por esa libertad que tiene cada persona de establecer los lazos permanentes de todo orden, con quien quiera, donde quiera y para lo que quiera. Es la autonomía del individuo frente al Estado. La organización es considerada en cuanto que sólo expresa interés instrumental para los individuos. (Ibarra, 2005)

Por otro lado, se encuentra el discurso social o socialista (en un sentido amplio del término) para quien defender la sociedad civil es defender la libertad positiva del individuo. Esta corriente propone un individuo socialmente activo, un individuo que en distintos niveles y con distintos objetivos, se organiza con otros para transformar la sociedad. "*Un individuo, que con su discurso y acción, pretende que el Estado intervenga en las relaciones sociales para establecer una sociedad más igualitaria y justa. Para esta corriente, la sociedad civil es el conjunto de organizaciones sociales con vocación política. En este sentido, la sociedad civil y organización tienen valor por sí misma*". (Ibarra, 2005:22)

Tal como advierte Ibarra llegar a una definición neutral sobre la sociedad civil es llegar a una descripción estática, pues detrás de lo que entendemos por sociedad civil, existe un discurso político implícito o explícito. Considerando este elemento, Ibarra (2005: 36) nos propone una definición que se limita en cierto modo, al espacio de la sociedad civil. "*La sociedad civil como el conjunto de asociaciones,*

grupos, organizaciones, movimientos, etc. que se unen, o de hecho actúan unidos, para lograr la satisfacción de diversos intereses; intereses del conjunto de sus miembros o intereses colectivos situados más allá de los miembros del grupo. Estos intereses pueden ser de todo orden: religiosos, culturales, sociales de todo tipo, asistenciales, políticos, laborales, profesionales, de ocio, etc. Pertenece a dicha red asociativa definida como sociedad civil cualquier grupo que tenga algunos de los intereses señalados, siempre que en el ejercicio de su actividad implique el establecimiento de relaciones tanto con otros grupos de la sociedad civil como con las instituciones políticas. También se incluye en esta descripción aquellos grupos que se constituyan con el objetivo de defenderse de aquellos efectos injustos provenientes de las relaciones con el mercado o de reformar o equilibrar su lógica de actuación y su protagonismo en la vida económica”.

Para efectos de este proyecto de investigación se considerará como sociedad civil la recién conceptualizada por Ibarra dado su dinamismo, pues señala que hay sociedad civil allá donde existe una relación entre el Estado y un grupo social que podría configurarse en una relación de mutuo reforzamiento y desarrollo democrático. Sin embargo se hace necesario aclarar que la futura investigación se centrará en la interacción de dichos grupos con el Estado –sin menospreciar aquellos grupos que por su naturaleza o interés no tengan relaciones directas con éste-, en línea con las conceptualización que se propone más adelante al hablar de ciudadanía y participación.

Ahora bien, existen distintas perspectivas para analizar cómo las relaciones existentes en la sociedad – que pueden ser más o menos estables, o más o menos organizadas- pueden influir en las decisiones políticas.

En esta línea, Ibarra (2005:15) señala 3 perspectivas para analizar y cuestionar estas relaciones. Desde una perspectiva normativa, el autor señala que no existe una frontera preestablecida que no deba ser traspasada por la acción política. Uno de los debates centrales hoy en la política es precisamente el establecer qué es lo que debe ser resuelto por la acción política y qué es lo que debe ser resuelto en la sociedad y desde la sociedad organizada.

Desde una perspectiva más conceptual, podría considerarse que no existe una sociedad independiente – al menos originariamente autónoma- de lo político. Que en ese sentido, la sociedad es y existe en cuanto que ha sido “construida” por la acción política institucional.

Y desde un enfoque de la acción organizada, podría considerarse que la sociedad civil no sólo influye, sino que también penetra en los espacios de decisión política. La sociedad se convierte en lo político. En este sentido, la sociedad civil es acción colectiva en cuanto que describe conjuntos de personas que organizadamente se mueven, actúan. La sociedad civil es un conjunto de individuos que actúan colectivamente para tratar de defender, lograr y acrecentar sus ideales, sus intereses, sus identidades: los individuales y los colectivos.

Por otro lado, se constata la exclusión de la sociedad civil de las instituciones y organizaciones conformadoras y emergentes de las relaciones de mercado. Según lo planteado por Ibarra (2005) el Estado y el mercado serían estructuras

permanentes y dadas en nuestras democracias, donde se mueve la sociedad civil. Además que las lógicas con que se construyen unas y otras series de instituciones son completamente diferentes. Hacia el lado del mercado, prima la lógica de la productividad, del beneficio material e individual inmediato, mientras que en la sociedad civil – en la mayoría de los casos- existen orientaciones solidarias, desinteresadas o de supervivencia, o de compartir identidades colectivas. Estas reflexiones llevan a pensar en la definición comúnmente denominada como tercer sector.

Para Ibarra, en el tercer sector lo dominante es la gratitud, la actitud solidaria, la práctica cooperativa: de manera simplificada, *"se puede decir que en el espacio del Estado se recibe sin dar, en el mercado se da a cambio de recibir, y en el tercer espacio da... sin recibir"* (Ibarra, 2005:37).

En el denominado tercer sector podrían incluirse distintas actividades colectivas como los movimientos sociales, el cooperativismo industrial y el voluntariado en la medida en que, de alguna u otra forma o grado de intensidad, todas estas prácticas sociales participan de esta dimensión gratuita¹⁴.

Sin entrar a discutir sobre los intereses por los cuales se trabaja o se protegen desde el tercer sector –reflexión crítica que no pretende abordar este trabajo de investigación-, lo concreto es que según esta manera de entenderlo, podemos constatar que los espacios cubiertos por éste son bastante parecidos a los de la sociedad civil. Quizá la gran diferencia entre uno y otro, estaría en que la lógica de incorporación al tercer sector tiene una dimensión más transformadora, pues en muchas áreas de la sociedad civil tales deseos transformadores son inexistentes.

¹⁴ Lógicamente esta gratuidad puede estar referida a diferentes causas y estrategias que hacen posible distinguir los siguientes procesos motivacionales, definidos por Ibarra (2005:38):

El del individuo que lo que quiere es que le reconozcan, que le quieran, y creen que lo mejor para ello es no pedir nada a cambio de su acción o donación; no pide nada medible, nada tangible, aunque sí espera -antes o después- recibir afecto.

El del individuo que lo que quiere es la justicia; y cree que lo mejor para ello es construir cosas basadas en relaciones no de búsqueda exclusiva y excluyente del propio beneficio y asentadas y acrecentadas en y por la desigualdad de origen, sino de cooperación e igualdad de partida; es decir, en que la actividad relacional opere para beneficio de todos, y todos tengan las mismas oportunidades de beneficiarse de la misma. No exige la exacta compensación personal de lo cedido individualmente pero sí se exige que el individuo aporte, en alguna medida a la comunidad cooperativa.

El individuo que lo que quiere es sobrevivir, y como no recibe nada del Estado y no puede competir en el Mercado -no puede aportar nada- junta con otros su idéntica y catastrófica condición para hacer, buscar, o compartir lo encontrado. El individuo cree que lo más útil para seguir adelante es practicar la cooperación y, dada la informalidad del modelo, en el mismo fluye una "natural" gratuidad.

El del individuo que lo que quiere es participar y cree que, en la medida en que las decisiones se tomen de forma colectiva, en que cada uno pueda dar su opinión, proponer soluciones y codecidir con los demás, se enriquece la personalidad, se es más "persona", y el individuo cree que en esos espacios de solidaridad existe más horizontalidad decisoria, más participación. Aquí la gratuidad juega como una no-compensación a supuestas especialidades y capacidades decisorias; todo el mundo es libre de decidir por el sólo hecho de ser persona (o al menos persona directa o indirectamente afectada por la decisión).

Las motivaciones rara vez aparecen de forma pura y aislada. Casi siempre confluyen o se solapan. Y, en todo caso, todas ellas conducen al tercer sector.

En cuanto a la relación existente entre el Estado y sociedad civil, existen distintas perspectivas doctrinarias e ideológicas para definirla.

Así, desde una concepción más socialista, el Estado no debe definir ni limitar ni construir las relaciones cuya articulación permanente conforman las organizaciones de la sociedad civil, ni mucho menos imponer o establecer él mismo esas organizaciones, pero el Estado sí tiene que posibilitar el desarrollo igualitario de las mismas, tiene que defender sus condiciones de continuidad y tiene que concederles una presencia igual en los diversos espacios de decisión política.

Hegel en tanto, formula una concepción unitaria intentando incorporar las dimensiones sociales y políticas de las orientaciones anteriores. La sociedad civil es el conjunto de libres decisiones tomadas por el "hombre burgués", que tejen una red de compromisos, derechos y también de organizaciones estables, transformadas en una sociedad civil en la medida en que el Estado, con su presencia y con la ordenación de dicho tejido social, otorga al mismo una eticidad, un destino. Para Ibarra, gracias a la propuesta de Hegel se abre un debate sobre el papel del Estado en la configuración de la sociedad civil.

Así, la posición 'intervencionista' de Hegel (en Ibarra, 2005:24) es la dominante en los tiempos de la socialdemocracia. La cultura y el discurso de la socialdemocracia propugnan una sociedad civil en la que el Estado está presente y con el que establece una relación de colaboración y en muchos casos, la práctica de dicho discurso ha configurado una relación en la cual el Estado aparece como guía de la sociedad civil.

En tanto, autores como Giddens (1999) nos advierten que la actividad cívica propia de la sociedad civil se presenta en forma desigual. Giddens señala cómo los ciudadanos de niveles económicos más elevados se organizan mejor a la hora de moverse en defensa de sus intereses, mientras que el asociacionismo en las clases bajas es débil e insuficiente. Con esta imagen, el autor devela la falta de democracia, tanto en la sociedad civil como en la capacidad de ésta a la hora de presentar sus demandas hacia el Estado. Ante esto –plantea- es fundamental la intervención del Estado, pues además de la desigual actividad cívica presente en las sociedades, advierte que en la sociedad civil existen conflictos, tensiones y carencias que muy difícilmente pueden ser resueltos sin la ayuda de gobiernos e instituciones políticas.

En este sentido, Giddens propone que el Estado debe incentivar la construcción y el desarrollo autónomo de espacios sociales de solidaridad y trabajo cooperativo, posibilitando el protagonismo social, sobre todo en los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la población. Así, el Estado y la sociedad civil deberían actuar asociados, cada uno para ayudar, pero también para controlar, la acción del otro. (1999: 97)

Por otra parte, Ibarra (2005), desde una visión más normativa, señala que la sociedad civil propone su relación con el Estado a través de diferentes ejes:

– En primer lugar, esta sociedad civil, pide –y en ocasiones exige- al Estado que intervenga en la transformación social. Hoy por hoy, resulta irreal considerar que la sociedad, sin más, debe organizar y gestionar la igualdad. Ni la sociedad civil

más progresista, ni la más limitada, puede hacerlo. El Estado, mientras tanto, se supone que debería garantizar con su acción legal y económica, la igualdad real de oportunidades (trabajo, sanidad, educación, vivienda, etc.). Abandonar hoy a su suerte a la sociedad, seguir incrementando políticas desreguladoras, no impulsa el protagonismo social, la autoorganización participativa e igualitaria, pues privatizando cada vez más los servicios públicos, aumenta la desigualdad y la marginación.

– Mientras tanto, la sociedad civil va extendiendo su influencia y gestionando colectivamente espacios públicos. El objetivo a largo plazo de la sociedad civil alternativa es recuperar el protagonismo – más exactamente- el poder social. Esto es, conseguir el trasvase a la sociedad de las funciones del Estado y que éstas sean generadas cooperativamente por los usuarios de tales funciones. Para el autor, este horizonte se halla muy lejos, pues implica un proceso de socialización de la riqueza que no existe.

– Sin embargo, si la sociedad civil sería capaz de iniciar la gestión colectiva de espacios públicos, lo correspondiente será exigir que el Estado garantice la viabilidad de una autogestión social de esos espacios. De lograrse, permitiría que la sociedad civil alternativa, con un protagonismo social operativo, sustituya al Estado y al mercado.

Conuerdo con el autor en que la estrategia resulta difícil de mantener, pero parece que este es el reto que debe asumir la sociedad civil. O el Estado abandona la sociedad al mercado, con lo que la exclusión social crecerá de forma imparable, o la sociedad civil "social" se convertirá en una reserva de buenas prácticas que se dedican a gestionar consoladoras, pero reducidas, iniciativas de solidaridad.

Para concluir este punto, retomo lo que plantea Sunkel (2006), donde señala la importancia del fortalecimiento de la sociedad civil desde una perspectiva de desarrollo. De esta forma, indica que habría que identificar y profundizar el conjunto de pistas para definir acciones y políticas públicas destinadas al fortalecimiento sustentable de la sociedad civil y al mejoramiento de sus formas de relación con el Estado y el mercado, dentro de una nueva concepción sociocéntrica del desarrollo.

"El reencuentro con la temática del desarrollo requiere por consiguiente una visión de conjunto, una visión estratégica, una visión-objetivo, un sentido de misión que refleje lo que la sociedad civil anhela, busca y necesita. Es necesario un enfoque global, de conjunto, de mediano y largo plazo y centrado en los intereses de las personas, de las familias, de las agrupaciones sociales y del conjunto de la sociedad civil (...) Se requiere un patrón de desarrollo sociocéntrico, cuyo eje fundamental consista en políticas deliberadas destinadas a responder a las nuevas demandas de la sociedad civil. En especial a la inclusión social y por ende a la transformación de la heterogénea estructura productiva y ocupacional, ambas articuladas y compatibles con políticas tecnológicas y de transformación de las estructuras productivas, con vistas además a una inserción dinámica en la economía internacional en su proceso de acelerada globalización". (Osvaldo Sunkel, 2006:22)

- Ciudadanía y participación ciudadana

"Si nos remontamos a los conceptos de ciudad y democracia podemos ver que a partir de Atenas, aparecen históricamente unidos. La ciudadanía como privilegio, es decir, como un estatus que otorga una serie de derechos y obligaciones civiles y políticas a quienes lo alcanzan, surge en el seno de la ciudad. Ser ciudadano es ser libre, y ser libre es no estar sometido a ninguna fuerza exterior, pero sobre todo es no aceptar que nadie excepto los propios ciudadanos decida sobre el interés común de la ciudad. Ser libre es no rendir cuentas a nadie, sino a sí mismos. Ciudadanía implica capacidad y deseo de gobernar la ciudad. Ello exige también sacrificios, entre otros la obligación de defender la ciudad frente a los enemigos, porque defender la ciudad es defender la libertad". (Ibarra, 2004:15)

En la actualidad una noción simple y básica sobre ciudadanía alude a la idea de una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política.

En tanto, Mujica (2001:2) señala que una concepción moderna de ciudadano se levanta sobre *"la confluencia del principio de la igualdad básica entre personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales. En cuanto ciudadano, el individuo es la unidad componente de la democracia"*.

Autores como Julio Alguacil (2004:111), señalan que la ciudadanía es, en una primera acepción, *"una condición de "ser" que es indisociable de la condición de "estar", la ciudadanía está impregnada de valores universales pero éstos sólo se pueden desarrollar expresándose en un "lugar". El concepto de lugar, que se contrapone al de no-Lugar, se define de acuerdo con dos nociones: el de la identidad y el de la relación; mientras que el no-lugar se define, por oposición al lugar, como espacio de no-identidad y de no-relación. La síntesis entre el ser y el estar remite a la idea de pertenecer a un lugar soporte de una comunidad y de una organización social"*.

En este sentido, la identidad se forjaría a través de la alteridad (reconocimiento de los "otros" diferentes) y esto precisa de una gestión democrática de la pluralidad que permita alcanzar la adhesión necesaria sin la cual resulta imposible abordar los retos de la ciudadanía: construir conjuntamente (donde ningún tipo de singularidad puede arrogarse la superioridad). Así, en una primera consideración, la participación política plena no puede desarrollarse activamente si no es en la realidad social vinculada a un espacio concreto, que es soporte de una población (crecientemente diversa en su composición), de unos recursos y de una organización social. (Alguacil, 2004)

Alguacil agrega, que la ciudadanía no puede entenderse como tal si no recoge en todas sus consecuencias el derecho de los ciudadanos a tomar parte en las decisiones que les afectan de forma común, en definitiva, a la *"participación en los asuntos públicos"*. *La participación en este sentido "conlleva una cierta redistribución o socialización del poder y la obtención de una capacidad suficiente para acometer las decisiones sobre la gestión de los recursos de su ambiente social"*

y físico, y poder afrontar así la resolución de los problemas que afectan a los sujetos por parte de los propios sujetos". (2004:112)

Ahora bien, según lo que señala Cortina (1999:23) el problema está en cómo asegurar la civilidad, la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse en la cosa política. *"De ahí que uno de los grandes problemas en las sociedades del capitalismo tardío, consista en conseguir que cooperen en la construcción de la comunidad política unos ciudadanos preocupados únicamente por satisfacer sus deseos individuales".*

En esta línea, Cortina agrega que es fundamental la libre adhesión y participación de los ciudadanos, a través de la virtud moral de la civilidad. Pero ésta no nace ni se desarrolla si no se produce una sintonía entre los dos actores sociales que entran en juego, entre la sociedad correspondiente y cada uno de sus miembros. Por eso la sociedad debe organizarse de tal modo que consiga generar en cada uno de sus miembros el sentimiento de que pertenece a ella, de que esa sociedad se preocupa por él y, en consecuencia, la convicción de que vale la pena trabajar por mantenerla y mejorarla.

"Reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y consecuente adhesión por parte de éstos a los proyectos comunes son dos caras de una misma moneda que, al menos como pretensión, componen ese concepto de ciudadanía que constituye la razón de ser de la civilidad" (Cortina 1999:25)

Mujica (2001:2), en tanto, nos indica que la participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como *"el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de un sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental. La participación es tomar parte activa".*

Mujica señala que en palabras de H. Arendt, la ciudadanía activa – esto es el compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política - sólo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público. El núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder en este sentido no es nunca propiedad de un individuo sino que pertenece al grupo y existe sólo mientras éste exista. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan a través del diálogo y de la capacidad de cada uno de influir en las posiciones del otro, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común.

En la sociedad contemporánea, donde los sujetos deben actuar en un mundo de mayor incertidumbre y opciones individuales y la política ha perdido centralidad, la pregunta por los caminos para recuperar una política más cercana y con más sintonía con los ciudadanos, es una necesidad ineludible. Habermas (1998) advierte que en contextos de creciente reflexividad de los sujetos, el desarrollo de la democracia no pasa sólo por la definición de las normas acordadas de cooperación entre los individuos, expresadas en la Constitución Política y las leyes, sino que pasa por descubrir y generar los mecanismos que faciliten a los ciudadanos conocer y expresar su adhesión reflexiva a esa cultura. Supone, responsabilidad cívica para

detectar y poner en marcha esos canales, involucrando al Estado desde sus políticas públicas y a las prácticas ciudadanas tanto en la dimensión de los derechos como de los deberes.

En otros términos, Mujica a partir de lo planteado por Habermas, señala que una cultura política y democrática debiera abrir espacio a una ciudadanía deliberativa como criterio clave para discernir el significado de la participación. *"La ciudadanía deliberativa va más allá de que la gente se beneficie más o menos equitativamente, de las políticas públicas o de que las actividades privadas se regulen para evitar los privilegios de unos sobre otros. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La ciudadanía deliberativa supone que la gente ejerza su capacidad reflexiva y exprese sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social. Por tanto, una ciudadanía deliberativa, entendida en los términos antes expresados constituye un ideal o un sueño en nuestras sociedades. De allí la discusión que sólo ciertas formas de participación sean formas de expresión ciudadana"*. (Mujica, 2001:3)

En este sentido, la ciudadanía informativa o consumidora no corresponde a la idea de una ciudadanía deliberativa. Por el contrario, esta última se satisface sólo en la medida que la gente pueda influir en la conducción de su sociedad. Participar – en palabras de Mujica- significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo. Por tanto, para Mujica entender en toda su amplitud el concepto de participación, implica comprender el significado de una ciudadanía deliberativa.

Sin embargo, las formas de participación deliberativa no son propiamente las más usuales. Manuel Arenilla (2004:77) en su artículo de discusión sobre *"Participación Ciudadana"* señala los grados y mecanismos de participación en la decisión política según el alcance de la participación ciudadana:

- **La información:** Es el punto de partida de toda forma de participación. El ciudadano tiene el derecho a recibir información por parte de los responsables municipales. La forma en la que se articule la información y su accesibilidad por parte del ciudadano va a condicionar la capacidad de participación ciudadana.
- **La consulta:** Es el primer grado de la participación. Las autoridades informan sobre los proyectos y recogen las sugerencias de los ciudadanos. La decisión final es de la autoridad que modifica el proyecto en la medida en que lo estime oportuno.
- **La concertación:** En ella, los participantes, pueden negociar aspectos del proyecto inicial. Este poder de negociación ha sido previamente ganado por los ciudadanos, generalmente se trata de las asociaciones de vecinos. Sin embargo, si no hay una formalización jurídica, tal poder puede revocarse. A veces puede darse el fenómeno de las adhocracias, en las que se recurre a comisiones consultivas poco representativas pero influyentes, sin llegar a un procedimiento reglado.

- **La codecisión:** supone el mayor grado de implicación de los ciudadanos en la decisión pero su utilización está muy limitada a decisiones o servicios muy concretos.

Arenilla (2004:83) agrega, que no favorecer la participación ciudadana sólo puede aumentar el repliegue del ciudadano, por lo que se hace recomendable la creación de espacios de deliberación. El dar relevancia a la participación ciudadana implicaría que:

- La ciudadanía deja de ser ocasional.
- La opinión del ciudadano pasa a ser esencial en la elaboración de la decisión.
- Se creen los espacios de discusión apropiados para el municipio.
- El discurso dialéctico sea el centro de los proyectos.
- La democracia representativa sea siempre la base de la participación, no puede ser sustituida en ningún caso sino enriquecida con las demandas ciudadanas.

Ahora bien, tal como se señaló anteriormente, la participación ciudadana se puede entender según distintas perspectivas ideológicas o partidarias que la definen.

En primer lugar, es importante recalcar sobre todo para este proyecto de investigación, que la participación ciudadana no implica un rechazo de la democracia representativa, sino la creación de instrumentos novedosos de diálogo y enriquecimiento mutuo entre los representantes y los ciudadanos. Sobre esta idea se hará referencia a lo largo del documento, analizándola desde distintas visiones.

En un estudio realizado por Isidro Adúriz y Pablo Ava (2006) sobre la implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina, exponen las diferentes concepciones de participación ciudadana clasificadas por Jones y Gaventa (2002) a partir de tres grandes corrientes ideológicas: La visión «liberal», la visión «comunitaria» y la visión del «nuevo pensamiento republicano».

Las teorías de principios más liberales promueven una idea de la ciudadanía como estatus, que otorga a los individuos un conjunto de derechos universales garantizados por el Estado. Estos individuos actúan racionalmente de acuerdo a sus intereses y el papel de Estado es proteger a estos individuos en el ejercicio de estos derechos (Oldfield, 1990).

En la visión «comunitaria», el pensamiento se centra en la noción del compromiso social del ciudadano y su sentido de pertenencia a la comunidad (Smith, 1998). Los individuos sólo pueden realizar sus propios intereses y desarrollar su identidad a través de la deliberación sobre cuál es el «bien común». La libertad individual es maximizada en el servicio público y la priorización del bien común sobre el interés individual (Skinner, 1992).

En el nuevo «pensamiento republicano», se combinan las concepciones liberales del interés individual con la red que le provee la comunidad en tanto sentido de pertenencia y de posibilidad de asociación (Isin y Wood, 1999). Al igual que la visión comunitaria, enfatiza aquellos aspectos que hacen a la cohesión social, pero rescata los deberes propios de las obligaciones del contrato liberal, como por ejemplo ejercer el sufragio.

Dentro de estas distinciones, se incluye el concepto de *democracias deliberativas*, en contraste con las restricciones representativas de la visión liberal, por lo que la idea de una identidad de comunidad cívica está fundada en una cultura común de lo público (Habermas, 1998).

Para esta visión, la participación ciudadana indica la implicación de los individuos no sólo como «agentes» de sus propios derechos, sino también como «principales» del gobierno, buscando maximizar sus expectativas individuales pero asociadas y limitadas por su comunidad de pertenencia. La participación ciudadana deja de ser entonces sólo participación en mecanismos formales e informales de la esfera pública, sino que incluye otras formas de participación como el trabajo comunitario o la asociación civil para satisfacer intereses diversos como pueden ser los culturales, deportivos, educativos e incluso religiosos (Gould, 1998. En: Adúriz y Ava, 2006). De esta manera, la arena pública se amplía y no queda restringida sólo a su faceta estrictamente política, sino a todos aquellos procesos que permiten al individuo influir en las decisiones colectivas de acuerdo a sus intereses y proyectos de vida.

Además en el estudio, los autores reconocen la participación ciudadana desde un sentido de acción individual, que puede definirse como *la actividad de los individuos, en tanto ciudadanos en la denominada agenda pública*, que no se identifica solamente con los asuntos del Estado, sino además y de un modo cada vez más creciente, con todos aquellos asuntos de interés público, de donde surge con gran fuerza el fenómeno de las «organizaciones no gubernamentales» y una nueva dimensión de la sociedad civil.

En este sentido, la participación es siempre un acto social: *"nadie puede participar de manera privada, para sí mismo, sino que siempre lo hace junto a otros, un grupo más amplio de personas. La participación ciudadana incluye actividades como la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa. Las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización (...) Participar es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio. Participar es ser parte, tener parte, tomar parte, y esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad. La participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes y los recursos que la sociedad dispone para ello". (Montero, 1993. En: Adúriz y Ava, 2006:18)*

Ahora bien, Arenilla (2004: 73) señala que *"participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a una ciudad en este caso (...) refiriéndose a la posibilidad de intervenir, en diversa medida, en la elaboración y en la implementación de una política pública de mayor o menor alcance. Por el contrario, sería una mera colaboración cuando los ciudadanos se queden en el apoyo de una iniciativa pública. En todo caso, la decisión final tiene que ser adoptada por los representantes políticos, solo así se puede legitimar dicha decisión"*.

Por otra parte, de acuerdo a Cunil, (1997) la participación ciudadana no puede confundirse con la participación política. Según la autora, la primera puede concebirse de dos maneras: a) como una forma de fortalecer la sociedad civil (redefinición de la frontera entre lo público y lo privado) orientada a potenciar las capacidades autorganizativas de la sociedad; b) un medio de socialización de la política en el sentido de generar nuevos espacios y mecanismo de articulación Estado y sociedad (transformación de lo estatal en público).

Según se deduce de lo expuesto, para Cunill la participación ciudadana no es un tipo de participación política ni comunitaria. Esta perspectiva llama la atención porque existe consenso respecto a que lo que define la condición de ciudadano es la posibilidad de participar políticamente, básicamente ejerciendo sus derechos electorales eligiendo representantes, pero de fondo implica el derecho a decidir sobre el ordenamiento político, sus mecanismos, derechos y libertades. Sin embargo, frente a este argumento, Huertas y Pressacco (2000:57) señala que la participación ciudadana, comunitaria y política apuntan a un mismo fenómeno, siempre y cuando la participación política no se limite al involucramiento electoral o partidario.

Autores como Font y Blanco (En: Delgado, Iglesias y Villoria, 2006: 148) plantean que los procesos participativos apuntan a tres grandes argumentos: *"la participación como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000); la participación como estrategia de mejora del rendimiento de las políticas públicas en un contexto de complejidad e incertidumbre (Stewart, 1995; Stoker, 2000; Goss, 2001; Kooiman, 2003); y, finalmente, la participación como componente necesario de la democracia (Barber, 1984) y la creación de capital social como ingrediente básico para el buen funcionamiento de los sistemas políticos democráticos (Putnam, 1993)"*.

Lo más probable es que las razones que sustentan este tipo de procesos consideren más de uno de estos argumentos, pues la participación puede responder a distintos tipos de demandas.

- La participación ciudadana en la gestión pública

Conforme a la finalidad del estudio que se propone, se vuelve fundamental revisar distintos autores que conceptualizan y definen la gestión pública con una dimensión participativa. Rocío López Lozano en su artículo sobre *"La participación ciudadana*

en el ámbito local: formas e instrumentos” (En: La participación en las grandes ciudades, 2004) define la importancia de la inclusión de mecanismos de participación en la gestión pública, distinguiendo las fortalezas ideológicas y metodológicas.

En este sentido, López señala que las ciudades y los territorios no podrán mejorar en tanto la ciudadanía no tenga mecanismos más directos para intervenir en las decisiones que afectan a sus vidas, desde el espacio más cercano e identificable. Dentro de las fortalezas que López (2004: 410) indica que puede tener la inclusión de la participación de los ciudadanos en la gestión pública, se distingue que:

- Se puede desarrollar el sentido de solidaridad, pues se produce un incremento del sentido colectivo y la población percibe la ciudad como un todo.
- La gestión participativa no está sometida exclusivamente a la voluntad e interés políticos y es posible incorporar valores y problemas que no están en la “agenda oficial”.
- Permite, con mayor rapidez, la adaptación a las nuevas realidades y cambios socio – económicos y culturales.
- Aporta mayor transparencia a la gestión. A través de la información y formación ciudadana, se favorece la comunicación entre la Administración y la ciudadanía.
- Supone superar las prácticas pseudo – participativas, que pretenden exclusivamente evitar conflictos causados por presiones sometidas a intereses particulares o grupales, no generales, en cualquier caso.
- Exige superar la política participativa en tanto que moda – marca carente de contenidos reales.
- Apuesta por la superación de la incertidumbre generada en las sociedades modernas para la toma de decisiones, asumida por expertos sectoriales, no por ciudadanos/as globales.
- Superan los mecanismos puramente consultivos, creando espacios para posibilitar la participación en la toma de decisiones, de manera que se tiende a abandonar la gestión unidireccional, incorporando a la ciudadanía a la elaboración y ejecución de las políticas públicas.
- Se trata de procesos en permanente revisión, flexibles y adaptativos a la cambiante realidad social.
- Se posibilita el encuentro de la población con sus gobernantes, propiciándose una interlocución más directa, personalizada y efectiva.
- Se consigue una mayor eficacia en la gestión, habilitando a través de los procesos participativos instrumentos adecuados para determinar y priorizar las necesidades de la población mediante la construcción de debates públicos.

- Se tiende a superar la perspectiva sectorial por la integral, favoreciéndose en la Administración un funcionamiento interno caracterizado por la coordinación, que contribuye a la modernización del aparato administrativo.
- Se consolidan lenguaje y objetivos comunes: los actores de la participación manejan el mismo concepto de "participación".
- Se incorpora una mayor creatividad a la lógica burocrática administrativa, favoreciendo la innovación y el cambio en las programaciones.
- Se favorece la capacitación técnica y ciudadana respecto a las metodologías participativas y se aprende a evitar la "fatiga de la participación", producida por la puesta en marcha de procesos complejos que se alargan en exceso y no permiten la visualización de resultados concretos.

Por otra parte, López destaca los riesgos que pueden existir a la hora de una inadecuada puesta en marcha de estos procesos participativos. Entre ellos, destaca que:

- Se puede generar falta de credibilidad en los procesos ante la no visualización de los resultados obtenidos en los mismos.
- Puede existir el riesgo de que los procesos se utilicen como un espacio, más para la reivindicación que para la propuesta.
- En tanto se consolide una práctica participativa coherente, existe el riesgo de pérdida de la visión global de la ciudad, centrándose más en un enfoque de particularidades.
- Es necesario avanzar en la superación de la dialéctica entre la participación directa de cualquier persona y la participación de las asociaciones y colectivos, que reivindican un peso mayor en los procesos, buscando fórmulas de interrelación y complementación entre las organizaciones sociales (modelo representativo) y la participación directa.
- Participación ciudadana en contextos de pobreza

A partir de los conceptos revisados sobre participación ciudadana y de acuerdo con el objeto de estudio que este proyecto pretende abordar, es fundamental introducir - aunque sea brevemente- la relevancia de la participación en contextos de pobreza.

En esta línea, el concepto que nos propone Gyarmati (1987:48) añade la idea de la participación como la capacidad real y efectiva del individuo o de un grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan su vida y sus actividades en la sociedad. A un nivel de especificidad mayor, Didier (1990:42)

plantea la participación social como la intervención en acciones colectivas provistas de un grado importante de organización y orientadas por una decisión colectiva más o menos permanente.

Estas perspectivas enfatizan la toma de decisiones como componente central de la participación, lo que implica asumir parte del poder o del ejercicio del mismo. Asimismo, comprometen a los participantes como modo de definir el uso de determinados medios para el logro de los fines de tales acciones colectivas (MIDEPLAN, 1992), lo que lo liga a la pretensión de ser actor.

En su manifestación más plena, la participación, bajo este enfoque, refiere a acciones que se desarrollan en el ámbito público. La naturaleza "pública" de ésta, propia de sus motivaciones, mecanismo y efectos, plantea el problema de su vinculación con el Estado, y de manera muy general con lo político (MIDEPLAN, 1992:19).

En este mismo sentido, la participación desde una perspectiva del Desarrollo Humano, puede ser visualizada como un medio y un fin. Por un lado, la opinión y conocimientos de los intereses y preocupaciones de la población ayudarán a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas, constituyéndose en un medio para elevar los niveles de desarrollo económico y social. Sin embargo, en forma adicional ese mejor aprovechamiento de las capacidades de cada individuo también le permitirá realizar todo su potencial, lo que se constituye un medio en sí mismo (Irarrázabal, 1999).

Así, la participación ciudadana debe complementarse con la búsqueda de una participación activa de las comunidades en la solución de sus problemas. Para ello es necesario que las personas estén informadas, organizadas y que exista descentralización en la toma de decisiones a nivel local, es decir, requiere crear instancias y espacios de participación para la comunidad.

Sin embargo, se evidencia que a pesar de los beneficios reconocidos del participar en comunidad, existen distintas barreras para llevar a cabo lo anterior. Esto indica que la participación de la comunidad no es un fenómeno que requiere solo de su promoción por parte del Estado, sino que de estructuras que permitan hacer efectiva la participación y una ciudadanía consciente de ello y con capacidades e iniciativa para llevar a cabo un proceso tal. Las dificultades que se visualizan en esta materia sumado a otros factores, dan cuenta de un debilitamiento de la participación que envuelve las prácticas comunitarias (De Toro y Díaz, 2006).

Se entiende entonces, que es fundamental que una acción efectiva del Estado requiera del involucramiento de los propios interesados en la solución de sus problemas, transitando así desde políticas de tipo asistencial a políticas que logren poner en movimiento la capacidad de la misma gente para salir adelante. Además, esto es especialmente válido en una época en que el Estado reduce su tamaño y focaliza el gasto social.

De ahí, que se reafirme la dimensión territorial/local, como un espacio por excelencia para procesos participativos por cuanto los conflictos que a ese nivel se presentan cautivan en forma directa el interés de las personas, particularmente si

sienten que sus acciones pueden, efectivamente, incidir en la vida del lugar. (MIDEPLAN, 1992:10)

Por otro lado, *"la participación comunitaria puede ayudar a fortalecer el sentido de ciudadanía, especialmente entre grupos que tradicionalmente han primado formas de integración política que lo dificultan, como el paternalismo y el clientelismo. Es también relevante para fortalecer en la población la habilidad para negociar y definir intereses comunes por encima de diferencias sociales, ideológicas o religiosas."* (MIDEPLAN, 1992:10)

Por ende, la participación es clave para que los residentes de un lugar busquen el progreso familiar trabajando por su comunidad, en la medida que los esfuerzos del Estado dirigidos al mejoramiento físico de barrios y localidades pobres, pueden encontrar un importante complemento en la acción organizada de sus pobladores. Además *"la participación podría fortalecer las identidades territoriales y, con ello, a los barrios y comunidades territoriales como base de seguridad social y sentido de pertenencia"*. (MIDEPLAN, 1992:10)

En tanto, - agrega el documento de MIDEPLAN- *"la participación tiene conveniencia directa para los residentes de barrios pobres. Puede ayudar a cubrir necesidades básicas, incluida la de mantener la inseguridad económica en márgenes tolerables. Al mismo tiempo, abre perspectivas de cambio de situaciones de vida, individuales o colectivas, indispensables para los procesos de autodesarrollo personal"*. Ahora, la inseguridad económica y la conciencia crítica, (quien adquiere conciencia sobre su realidad social y la motiva a transformarla) son estimulantes para constituir organizaciones comunitarias. De esta forma se entiende que la participación es un proceso que dignifica a las personas, les da responsabilidad en la solución de sus propias necesidades, fortalece la democracia y despierta la creatividad.

En este sentido, la participación en contextos de pobreza, sobre todo en el ámbito comunitario, se muestra con capacidad movilizadora hacia la construcción de soluciones en conjunto entre la comunidad y el Estado.

- La participación ciudadana en el nivel local

Existe un consenso entre los distintos especialistas en estas temáticas, que el ámbito local es el espacio adecuado donde los ciudadanos pueden alcanzar mayor autonomía y obtener la oportunidad de incorporarse a una estructura común de acción política.

En este ámbito se encuentran estructuras de orden gubernamental (gobiernos locales) y de orden societario (organizaciones sociales). Ambas estructuras, por su carácter privilegiado de proximidad y de ser potencialmente difusores de los principios universalistas son escuelas de democracia, según señala Alguacil (2004:113). Para el autor, *"es a través de éstas estructuras donde se aprende a participar y, por tanto, a adquirir el estatus y el rol de la ciudadanía. Estas estructuras se encuentran en mejor disposición para incorporar a los ciudadanos a procesos de comunicación y de deliberación, y por tanto, están en mejor disposición*

de transmitir a los ciudadanos las habilidades necesarias para moverse en la esfera de la política”.

Se trata, en definitiva, de un proceso recurrente dónde la comunicación, el conocimiento y la reflexividad sobre la acción permiten la adquisición de la corresponsabilidad social y llevan a la emergencia de la nueva conciencia necesaria para desarrollar las nuevas dimensiones de ciudadanía. De tal modo, que la incorporación de los ciudadanos a la globalización (como un continuo de esferas de soberanía y diversidad cultural complementarias y articuladas) en términos de ampliación y optimización de la ciudadanía puede realizarse a través de las redes sociales y de las estructuras gubernativas locales, adecuadamente articuladas entre sí y siempre que, a su vez, éstas estén conectadas a redes exógenas. (Alguacil, 2004)

En países como España, donde existe una fuerte descentralización y autonomía a nivel local, se pueden dar instancias participativas que se correlacionen con la calidad de la democracia, pues los espacios locales son espacios institucionales naturalmente abiertos a la participación y al poder compartido. De ahí que la participación política en sociedades como la española se exprese sobre todo en el ámbito local y en él encuentre vías novedosas de conexión entre el pueblo, las instituciones políticas y sus representantes.

En esta línea, Manuel Villoria (2004:63) señala que la existencia de un reparto auténtico de poder territorialmente es positiva para la democracia, pues *"favorece el control popular y minimiza los riesgos de abuso de poder, auxilia en la gestión de los conflictos entre preferencias diversas, flexibiliza y acerca las respuestas al ciudadano, abre vías de participación, e integra sociedades nacional y culturalmente diversas"*. Obviamente, -agrega- el reparto de poder puede generar efectos indeseados también desde la teoría de la calidad democrática, pero esas externalidades negativas pueden ser disminuidas y controladas con diseños institucionales que tengan en cuenta, favorezcan y respeten las dimensiones básicas de una democracia de calidad.

En general, se puede decir que la participación en el nivel local genera efectos positivos en al menos tres ámbitos. En el ámbito económico y organizativo, pues permite a los gobiernos locales prestar servicios que sin la cooperación ciudadana o del empresariado local no podría garantizar. En el ámbito social, pues genera capital social, confianza en la propia sociedad y en sus instituciones, y cohesiona comunidades. En última instancia reduce fenómenos de anomia y de trampa social. En el ámbito político, pues favorece una cierta relegitimación de las instituciones políticas y del sistema representativo (Villoria, 2004).

Lógicamente, los efectos positivos de las distintas instancias de participación en el nivel local, dependen tanto del grado como de los métodos de participación de los ciudadanos en los diferentes programas y acciones.

Villoria (2004:64), elabora una posible clasificación de los métodos de participación en el nivel local, situándolos en cinco grandes grupos. Primero, los métodos tradicionales. Son los que nacen de las obligaciones legales previstas en normas administrativas y suelen incidir en los aspectos consultivos. Segundo, métodos de

clientelización. En ellos el ciudadano es considerado como cliente y se le ofrecen toda una serie de servicios propios de la gestión de calidad en las empresas de servicios, así, se favorece la emisión de quejas y sugerencias, se mide la satisfacción, se elaboran índices de calidad del servicio, se aprueban y distribuyen cartas de servicio, se crean defensores del cliente, etc. Tercero, son los métodos de democracia directa. En este conjunto nos encontramos diversos métodos que suelen pedir opinión a la ciudadanía sobre asuntos concretos, intentando, eso sí, incorporar a las minorías infrarrepresentadas a la expresión de opiniones y preferencias (un ejemplo de ello, podrían ser los presupuestos participativos).

Cuarto, los foros o consejos, que implican reuniones de individuos o grupos interesados en sectores concretos de políticas, o con intereses genéricos sobre un barrio que tienen carácter institucional y presencia o apoyo de representantes del gobierno local con competencia sobre el tema. Quinto, las innovaciones deliberativas. Aquí se estaría hablando de reuniones fomentadas desde el gobierno local para favorecer el debate y deliberación sobre asuntos que afectan a los implicados, y que siguen un proceso que trata de garantizar el diálogo, la información y el respeto.

Además, para Iglesias (2004:182), las iniciativas de participación ciudadana dependerían: en primer lugar, de la cultura política local, en segundo lugar del diseño institucional, que tiene que ver tanto con la diversificación institucional (por ejemplo, creación de estructuras descentralizadas) como con la reestructuración institucional (por ejemplo, la reorganización de procedimientos que permitan la introducción de sistemas de presupuestación con intervención; ciudadana); en tercer lugar de las características del marco para la elaboración de las políticas públicas locales, con el establecimiento de redes tanto horizontales, que permitan la mayor presencia de actores privados como verticales con otros ámbitos de gobierno; y, cuarto, los valores políticos y el liderazgo político, es decir, alguien a quien los ciudadanos identifiquen como responsable último de las decisiones relacionadas con la participación ciudadana.

- Efectos indeseados y limitaciones de la Participación

Si bien los autores hasta aquí señalados, son defensores de la participación, también advierten que ésta no es una panacea, que tiene límites y efectos indeseados, sobre todo si no se conocen sus debilidades para poder minimizarlas.

Autores como Villoria (2004) y Medina (2006) nos indican algunos de los límites y efectos indeseados derivados, principalmente, de las características propias de los gobiernos locales.

Villoria señala que las restricciones financieras, el nivel competencial reducido, las restricciones legales, la escasez de recursos y la dificultad de resolver problemas complejos, son los principales. Mientras que Medina (2006) destaca que la falta de voluntad política y la falta de aptitudes participativas de los distintos actores, son los riesgos que pueden producir efectos indeseados.

Otros límites tienen que ver con la representatividad de los participantes y los problemas de equidad, así, la ausencia de igualdad de oportunidades de estar presentes, la exclusión natural de las minorías no organizadas o de los más débiles, la captura del sistema por parte de los mejor organizados, la manipulación y el clientelismo partidista, la dificultad de equilibrar demandas contradictorias, la baja participación real de los afectados, etc.

Finalmente, existen límites vinculados a la eficacia. Ambos autores concuerdan en que las barreras y obstáculos se pueden convertir en un problema de eficacia en la participación ciudadana. En este sentido, los problemas de la lentitud en la toma de decisiones, los excesivos recursos invertidos para resultados previsibles, la descoordinación en la gestión, la burocratización de los sistemas de participación y su mecanización, los defectos de información, la frustración de los participantes ante la no cobertura de sus expectativas, etc. son algunos de los obstáculos que fomentan la ineficacia.

El problema está en que es preciso que los gobiernos locales tengan la voluntad política necesaria para impulsar cambios pertinentes, pues el éxito de las fórmulas participativas requieren adoptar reformas normativas y administrativas necesarias para instaurar los procedimientos, órganos y técnicas que faciliten la canalización de la participación ciudadana, medidas que en muchos casos no se concretan.

Además, Medina (2006) añade que la generalidad de los políticos de todos los niveles de gobierno tienden a resistirse a aceptar fórmulas intensas de participación y control por parte de la ciudadanía, al temerse la pérdida de la monopolización de la toma de decisiones. De ahí que muchas veces la participación sea solo a nivel consultivo más que en una verdadera intervención de la comunidad en la toma de decisiones.

Por otra parte, debido a la obstrucción por parte de los gobiernos locales a incorporar e implementar los mecanismos de participación ciudadana, muchas veces estos se imponen desde "arriba" a través de la legislación, ya sea nacional o regional, reguladora de los gobiernos locales. Esto se traduce en un problema importante, pues los gobiernos locales no se sienten parte de la formación de esos mecanismos participativos, teniendo solo que aplicarlos o ponerlos en marcha, lo que muchas veces puede generar resistencias. Así, la resistencia se puede trasladar a la fase de implementación y ejecución de la legislación correspondiente.

En esta línea, Medina indica que el marco normativo debe deslindar con precisión las concretas competencias de la Administración local de las ostentadas por otros niveles de gobierno, pues puede ser difícil identificar quién es el que ha adoptado en última instancia la decisión y, en consecuencia, ha de responder a la misma. Además, dependiendo del nivel de competencias que se tenga, la responsabilidad sobre la decisión tomada varía. Así, cuando se impone desde arriba la decisión, los gobiernos locales se limitan solo a ejecutarla.

Otro punto relevante es que no solo los políticos pueden adolecer de falta de voluntad de someterse a los mecanismos de rendición de cuentas basados en el control directo de la comunidad local, sino también los mismos funcionarios públicos. Es frecuente que muestren una actitud negativa al cambio y que se

aferren a una mentalidad oficial enraizada en un estilo de trabajo "arriba-abajo" o "top down" de corte burocrático. (Medina, 2006: 24)

En cuanto a la falta de aptitudes participativas como otro de los obstáculos relevantes según Medina (2006:25), se reconoce que este problema puede ser tanto de los funcionarios quienes ejecutan la participación como de la propia comunidad. En este sentido, el autor agrega que *"desde la ciudadanía con frecuencia se detecta falta de habilidades y conocimientos precisos para apurar las posibilidades que ofrecen los mecanismos de rendición de cuentas, dada la falta de experiencia, de cultura política, de liderazgos, etc. sobre todo cuando los procesos participativos empiezan a avanzar, se vuelven más complejos y demandan diferentes tipos de conocimientos y capacidad de gestión"*.

Una de las principales deficiencias en los estudios realizados acerca de la práctica experimentada en los países en vías de desarrollo, es la falta de aptitudes y habilidades de los funcionarios locales. Así, para que exista una participación auténtica es necesario que los funcionarios cuenten no solo con sus habilidades profesionales, sino que además dominen otras, especialmente las de comunicación.

La gente tiende a participar, básicamente por dos razones: si tiene realmente la oportunidad de influir tanto en los procesos administrativos como en las decisiones finales resultantes de las mismas. Y si le interesa, afecta o preocupa el tema por el cual se participará.

Además, están los problemas referidos al escaso grado de participación por parte de los ciudadanos; el escaso nivel de organización ciudadana; el problema de representatividad de los actores intervinientes en los procesos participativos; las limitaciones derivadas de las relaciones de poder; las deficiencias de carácter financiero; el inadecuado flujo de información hacia los ciudadanos; la falta de transparencia como obstáculo a la participación; los factores que condicionan la sostenibilidad de las prácticas participativas y la ineficacia o inexistencia de un sistema de sanciones frente al incumplimiento de los gobiernos locales. (Medina, 2006: 27)

Ante esto, Villoria (2004:65) propone algunas estrategias para paliar estos efectos indeseados de la participación. Primero, los instrumentos utilizados deben ser coherentes con el problema que se quiere tratar o solucionar. Segundo, la participación debe iniciarse cuanto antes en el proceso decisorio, no puede convertirse en un matiz de un proceso tecnocrático. Tercero, los políticos deben estar presentes como oyentes en los procesos y deben asegurar unos medios financieros mínimos para que las decisiones tengan cobertura. Cuarto, la información debe fluir abiertamente. Quinto, hay que buscar la coordinación intersectorial de los procesos participativos y de sus consecuencias organizativas y presupuestarias.

Según Villoria (2004) la nota más extendida entre los ciudadanos en los últimos años es su apatía hacia los asuntos públicos. Algunos lo razonan por la sensación del ciudadano de falta de capacidad para influir en política y porque éste considera las tradicionales fórmulas de participación poco atractivas.

Por otro lado, la mayoría de los ciudadanos piensan en política en la medida que afecta a sus intereses particulares. Existe una necesidad de acercamiento a las instituciones públicas pero como respuesta a sus demandas individuales, no como búsqueda de una ciudad mejor que satisfaga al conjunto de la comunidad. Así pedirán servicios públicos concretos o de mayor calidad, etc. *"Estas demandas esporádicas y en temas muy concretos que afectan al ciudadano directamente no podemos afirmar que se engloben propiamente dentro de una democracia participativa. Las razones de esta actitud ciudadana pueden ser variadas, y suelen primar la falta de tiempo, el desconocimiento o la falta de credibilidad de los instrumentos actuales de participación"*. (Arenilla, 2004: 75)

La idea de participación del ciudadano iría desde la reivindicación de ser tenido en cuenta hasta el firme deseo de ser parte del proceso decisorio.

La receptividad que piden los ciudadanos de los gobiernos locales es doble. Por un lado, ser escuchados e incluso intervenir y, por otro, la eficacia en los resultados de las acciones públicas.

Complementando lo señalado por Medina y Villoria, Arenilla (2004:83-84), en tanto, plantea los problemas que puede traer la participación del ciudadano en las políticas públicas, en tres tipos de órdenes:

1. De equidad

- Monopolio de la deliberación: algunos ciudadanos mejor organizados en grupos o asociaciones captan el interés público en detrimento de ciudadanos desvinculados.
- Exclusión sistemática de minorías y mayorías: la pertenencia a grupos minoritarios como jóvenes, ancianos, etnias de escasa presencia o incluso de mayorías por falta de tiempo.
- Selecciones elitistas que no representan al conjunto de afectados.
- Procesos deliberativos que conviertan al ciudadano en actor pasivo.
- Existen foros que no tienen la pretensión de ser resolutivos por existir otros tácitos más decisivos.
- El tratamiento de temas concretos se convierte en desventaja cuando estos temas colisionan con políticas ya en marcha que el responsable público no puede variar.
- Existe el peligro de que se desvíen los temas principales del debate hacia otros irrelevantes. Surge la duda en los responsables públicos sobre cómo jerarquizar, a quién escuchar y qué criterios seguir en la decisión. Todo este arbitrio intentando evitar críticas de mala gestión pública o clientelismo.

2. De eficacia:

- Lentitud: Las iniciativas de participación necesitan más tiempo para dar resultados.
- Mayor coste: derivado de su organización e implementación.
- No garantizan ni la eficacia ni la eficiencia de la decisión.
- Necesidad de que se produzca mucha coordinación entre responsables públicos y ciudadanos para conocer el asunto que tratan, máxime si tiene un alto componente técnico.
- Cuando se implantan iniciativas que limitan el tiempo de decisión y recursos humanos se pierde representatividad, información y puntos de vista.
- Cuando se restringe la intervención ciudadana en parte del proceso de las políticas públicas, se pierde la participación ciudadana que es sustituida por la comunicación unilateral. Este es el caso de las evaluaciones de calidad con encuestas y de las cartas de servicios.
- En modelos más participativos la búsqueda de la eficiencia conlleva una excesiva burocratización de las iniciativas.

3. De capacidad local:

- Limitaciones financieras para afrontar determinadas acciones.
- Limitaciones legales y competenciales del Ayuntamiento.
- Falta de conocimientos Y recursos del Ayuntamiento para tratar la heterogeneidad de los problemas planteados.
- Falta de autonomía: algunas decisiones de lo que ocurre en el Ayuntamiento no dependen únicamente del Ayuntamiento o los ciudadanos sino que se ven dirigidas por grupos de interés de mayor ámbito y por otras Administraciones. P 83 – 84 Arenilla

En esta misma lógica, Subirats (2001:74) realiza las siguientes críticas al actual sistema de participación ciudadana aportando distintas soluciones:

- La primacía de la lógica de los partidos frente a la de los problemas sociales. La composición y selección de las elites representativas está muy profesionalizada, lo que hace que prime la lógica de los partidos frente a la de los problemas sociales.
- La dificultad para que los ciudadanos discutan sobre distintos temas de forma desagregada y expliquen sus preferencias debido a que generalmente se tratan los problemas en bloque.

Ante esta situación ofrecen las siguientes soluciones para superar estas limitaciones:

- Aumento del peso del ejecutivo y sobre todo del Alcalde.

- Creación de organismos especializados para tratar temas "sensibles" fuera de los debates e intervención política.
- Mejorar la comunicación unidireccional entre representantes y presentados, por ejemplo con sondeos de opinión.
- Creación de espacios de encuentro e intercambio de información entre instituciones y organizaciones privadas. El fin es consensuar políticas, anticipar problemas y pactar soluciones.
- Implementación de instrumentos de democracia directa o participación ciudadana en los procesos de decisiones.

Capítulo V

METODOLOGÍA

Tal como es sabido, para aproximarse al conocimiento de un objeto de estudio en el marco de una investigación social, podemos utilizar distintos enfoques según la naturaleza de éste.

A pesar que existen diversos métodos, como el histórico, el comparativo y el crítico - racional (Beltrán, 2005), lo concreto es que las metodologías cualitativas y cuantitativas son las dominantes en el campo de la investigación social.

En este sentido, M. Angeles Cea D'Ancona (1998:44) distingue esta dicotomía metodológica, según una perspectiva humanista-cualitativa y otra perspectiva cientifista-cuantitativa. *"La perspectiva humanista - cualitativa, que concibe la especificidad de las ciencias sociales. Rechaza el modelo metodológico de las ciencias naturales y aboga, en cambio, por el análisis de lo individual y concreto, por medio de la comprensión o interpretación de los significados intersubjetivos de la acción social (desde el punto de vista del actor social). El énfasis se pone en el lenguaje y en los aspectos micro de la vida social (situaciones cara a cara). (...) La perspectiva cientifista / cuantitativa: Defiende la existencia de un único método (el de las ciencias exactas), general a todas las ciencias; al igual que el principio de la causalidad y la formulación de leyes generales en el análisis de la realidad social. El énfasis se pone en la explicación, en la contrastación empírica y en la medición objetiva de los fenómenos sociales"*.

Así, el paradigma cualitativo se asocia a la epistemología interpretativa (dimensión intersubjetiva), centrada en el sujeto individual y en el descubrimiento del significado, los motivos y las intenciones de su acción, mientras que el paradigma cuantitativo corresponde a la epistemología positivista, a una dimensión estructural de la realidad social. (Cea D'Ancona, 1998:46)

Tal como señala Cea D'Ancona (1998), durante muchos años en el campo de las ciencias sociales se ha discutido sobre las limitantes y contraposiciones entre uno y otro paradigma, reconociendo la pluralidad de vías para acceder a la realidad social. Ya en los años ochenta, se comienza a plantear una posible complementariedad entre paradigmas, y no a su oposición. De ahí que se comience a hablar de un nuevo concepto, denominado triangulación o utilización de distintos métodos en una misma investigación.

El concepto de triangulación tiene sus raíces en otros ámbitos de conocimiento diferentes al de la investigación social, donde adquiere el siguiente significado: *"la utilización de múltiples puntos de referencia para localizar la posición exacta de un objeto en el espacio"*. De esta forma, agrega Cea D' Ancona (1998), se puede lograr una mayor precisión que la alcanzada mediante la aplicación de un único punto de referencia. Siguiendo esta línea, la autora afirma que en las ciencias sociales se entiende como *"la aplicación de distintas metodologías en el análisis de una misma realidad social"*.

Convencionalmente se asume una definición genérica como una forma de estrategia, donde la triangulación es el uso de múltiples métodos en el estudio de

un mismo objeto. Así, María Mercedes Arias (1999) plantea que es conveniente concebir la triangulación envolviendo variedades de datos, investigadores y teorías, así como metodologías. En tanto una definición dada por Denzin en 1970 (EN: Arias, 1999), sobre la triangulación en investigación, la define como *"la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos, métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno singular"*. Para Cowman, la triangulación se define como la *"combinación de múltiples métodos en un estudio del mismo objeto o evento para abordar mejor el fenómeno que se investiga"*. Por su parte, Morse define la triangulación metodológica como *"el uso de al menos dos métodos, usualmente cualitativo y cuantitativo para direccionar el mismo problema de investigación"*.

Se trata de considerar la triangulación metodológica como la complementariedad o combinación de diferentes métodos que pueden acercarme mejor al objeto de estudio que se pretende conocer. De esta forma, la triangulación se usa para asegurar que se toma una aproximación más comprensiva en la solución del problema de investigación.

En concordancia con lo que se expuso anteriormente, el presente estudio pretende conocer y analizar la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de la política habitacional chilena entre los años 2000 – 2009, a partir del enfoque recién descrito, es decir, el de la triangulación metodológica. La elección de un enfoque triangulador se sustenta en la idea de tomar en cuenta los métodos cualitativo y cuantitativo. La utilización de ambos le proporcionará una riqueza particular al estudio.

La dimensión cualitativa, intentaría acomodar la vista para poder dirigir a la realidad social una mirada hermenéutica, una mirada capaz de percibir el significado que las cosas tienen para nosotros, rescatando la riqueza del lenguaje y de lo simbólico (Beltrán, 2005:44). En este sentido, lo cualitativo considera el lenguaje no solo de un modo indicativo, sino también en su *"dimensión creativa de irradiación de sentido"*. Así es posible acercarse a la realidad social desde los discursos producidos por los sujetos sociales, en este caso, los distintos actores involucrados en la problemática, destacando el significado y sentido que éstos le otorgan a la inclusión de los mecanismos de participación ciudadana en la influencia de la toma de decisiones públicas, particularmente en la política habitacional chilena.

Esto, en la medida que en el campo empírico las acciones y nociones están orientadas por fines y motivaciones que se expresan en conceptos o categorías compartidos por los actores desde el sentido común. Ello implica que *"no sólo es válido sino imprescindible rescatar las lógicas sociales a través de las perspectivas de los actores para describir y explicar el proceso social, debemos darnos los medios para penetrar en este territorio en su alta complejidad y ensayar formas de articular el mundo de los actores con el plano teórico que sustenta la tarea explicativa, sin anular o extrapolar uno al otro"*. (Rotondi, 2000: 48)

Por otro lado, tomando en cuenta la dimensión cuantitativa se podrá conocer el objeto de estudio desde otra forma, otras técnicas que permitirían mirar el fenómeno desde una mirada intencionada, con una medición objetiva, demostrando

la posible causalidad y generalización de los resultados. Se trata entonces, de analizar la participación partiendo de lo más sencillo, donde por ejemplo, la dimensión cuantitativa nos refleje la cantidad de personas involucradas en el proceso. En tanto, la dimensión cualitativa se relaciona con el grado de intervención en el proceso decisorio y el grado de intermediación que existe entre el ciudadano y el decisor.

Utilizar la triangulación metodológica en este caso se transforma en un desafío importante, pues existen fuertes riesgos en la manera de abordar este enfoque. Por lo tanto, se vuelve fundamental realizar un análisis cuidadoso de cada método a utilizar en relación a los otros, y también respecto a las demandas del proceso de investigación. (Denzin, 1975. En: Cea D'Ancona 1998)

Acotando un poco más el concepto, según Arias y Cea D'Ancona, la triangulación de métodos puede hacerse en el diseño o en la recolección de datos. Existen dos tipos, la triangulación dentro de métodos (within-method) y entre métodos (between-method o across-method) (Arias, 1999), que es la que se desarrollará en el presente estudio.

Esta –agrega Arias– es una forma más sofisticada de combinar triangulación de métodos disímiles para iluminar la misma clase de fenómenos: se llama entre métodos o triangulación a través de métodos. Lo racional en esta estrategia es que las flaquezas de un método constituyen las fortalezas de otro; y con combinación de métodos, los observadores alcanzan lo mejor de cada cual, superan su debilidad. La triangulación entre métodos puede tomar varias formas pero su característica básica puede ser la combinación de dos o más estrategias de investigación diferentes en el estudio de una misma unidad empírica o varias.

En este caso entonces, la utilización de una triangulación entre métodos, intentaría disminuir o paliar las posibles debilidades de cada uno de los métodos, combinando distintas estrategias.

El estudio que se propone tiene un carácter descriptivo, ya que se dirige sólo a la descripción de los hechos sociales, opiniones o actitudes de los actores; y por otro lado, es transeccional pues busca describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado, eso sí considerando el periodo de 2000 a 2009.

Teniendo el enfoque de triangulación metodológica de base, se pretenden utilizar distintas estrategias para obtener la información necesaria, distinguiendo entre fuentes secundarias y primarias.

En concreto se pretenden utilizar las siguientes técnicas: Recolección de datos secundarios; Entrevistas semi estructuradas y grupos de discusión.

En cuanto a las fuentes secundarias que se proponen utilizar:

- Indagación Bibliográfica: Evidentemente, para lograr un mejor acercamiento al fenómeno a estudiar, se debe comenzar por una revisión exhaustiva de documentos, datos, informativos, entre otros, que trabajan en esta

temática. Así, es fundamental un acercamiento a los principales autores que abordan temas de participación ciudadana en la gestión pública o políticas públicas; sobre la relación entre la sociedad civil y el Estado tanto en el contexto chileno como también desde una mirada más global; sobre el fenómeno de la gobernanza como nueva forma de gobernar; la participación en las políticas sociales de ciudadanos que viven en situación de pobreza. También se vuelve relevante revisar lo referente a la política habitacional chilena, tanto cifras, como fundamentos y principios de ésta, poniendo énfasis en el componente participativo que se propone, así como también en el marco normativo e institucional que enmarca la política.

- Análisis de publicaciones gubernamentales: Principalmente las realizadas por la SEGEOB, MINVU y SERVIU regionales. Estas publicaciones son de gran relevancia porque, además de presentar diagnósticos precisos han dado a conocer las líneas programáticas y propuestas legislativas en materias de participación ciudadana en la gestión pública chilena.
- Análisis estadístico: Será fundamental acercarse a estas fuentes de información, para conocer datos concretos referentes a la temática a estudiar. Entre ellos se pretende utilizar datos publicados por el SEGEOB, DOS, MIDEPLAN, MINVU, SERVIU's regionales, SUBDERE de Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, el PNUD, entre otros.

A partir de esta recolección de información, se pretende elaborar el marco tanto teórico como empírico para abordar el estudio y así construir los instrumentos para la investigación.

Fuentes primarias:

- Entrevistas Semi Estructuradas:
Este tipo de entrevista permite ser una guía básica para el desarrollo de ella, sin forzar ni limitar el discurso ni opinión de los sujetos. Están guiadas por preguntas cerradas, es decir, definidas, así como también abiertas, donde el entrevistado de su visión particular sobre el asunto y, a partir de ello, el entrevistador intenta recoger, interpretar y comprender esa visión particular. El entrevistado entonces, construye su discurso personal (deseos, necesidades, etc.) en un marco de estudio de los factores sociales en un escenario natural (Delgado, 1995). Se escogió esta técnica, pues se busca que los sujetos logren develar sus opiniones frente a temas que no están visibles o que requieren de una mayor introspección hacia el individuo.

Como esta técnica no pretende necesariamente buscar la representatividad, la selección de los casos a estudiar es por medio de métodos de muestreo no probabilísticos, como la muestra intencional, en la cual se seleccionan los sujetos según los objetivos analíticos (De Toro y Díaz, 2006). El hecho de que sea intencional significa seleccionar casos que varíen en aquellas características consideradas relevantes para la respuesta a la interrogante planteada. Se considera muestras significativas (Rotondi, 2000), en función de que los casos seleccionados den cuenta de posiciones, relaciones o circunstancias vividas por los sujetos.

Teniendo en cuenta estos principios se propone realizar estas entrevistas a

los actores claves que participan tanto en la política habitacional, como en la Agenda Pro Participación Ciudadana, así como también a expertos que trabajan sobre las temáticas que aborda el estudio. Evidentemente antes de realizar las entrevistas, se elaborará un mapeo de los distintos actores, considerando las diferentes características para así diseñar la muestra correspondiente.

De esta forma se busca conocer por medio del discurso de los entrevistados, cómo han sido los mecanismos de participación ciudadana implementados, la apreciación sobre los resultados y efectos de dicha participación, así también la influencia de ésta en la toma de decisiones públicas.

- Grupos de Discusión:

Una de las prácticas cualitativas más características es el llamado "grupo de discusión" al que Ibáñez define como una "confesión colectiva" donde se dan dos niveles de discurso: uno primero o empírico, en el que el grupo se manifiesta, y otro segundo o teórico, que habla del discurso de primer nivel y que permite interpretarlo o analizarlo.

La realidad social sería, pues una realidad con significados compartidos intersubjetivamente y expresados en el lenguaje; significados que no son simplemente creencias o valores subjetivos, sino elementos constitutivos de la realidad social (Ibáñez, 1990:50).

Esta técnica permite rescatar las percepciones producidas en la interacción de los sujetos. En otras palabras, es una instancia artificial en la que se reúnen personas, en un espacio determinado, con la finalidad de generar una conversación acerca de temas establecidos por la persona guía.

Las personas que han de formar parte de un grupo de discusión, ojalá entre 5 y 10, requieren un cierto equilibrio entre homogeneidad y heterogeneidad que haga posible y fructífera la interacción verbal. La idea es que el investigador proponga la cuestión a discutir y se abstiene después de toda intervención, salvo las estrictamente necesarias para catalizar o controlar la discusión, lo que se registra para un análisis posterior. (Beltrán, 2005: 47)

El número de grupos de discusión a realizar será definido más adelante, pues es necesario contar con el mapeo de actores intervinientes, así como también considerar la factibilidad de realizarlo y el alcance que se pretende obtener a partir de la técnica.

Eso sí, sería interesante tener en cuenta los resultados obtenidos de los grupos de discusión, para luego elaborar la pauta o guía de las entrevistas semiestructuradas, pues esto podría permitir un mayor y mejor alcance a la elaboración de preguntas pertinentes.

Una vez aplicados dichos instrumentos propuestos, se debe analizar la información recabada. En este caso, se cree pertinente utilizar el análisis de contenido, el cual permite inferir gracias a la hermenéutica controlada basada en la deducción. El

análisis de contenido se mueve entre dos polos: el rigor de la objetividad y el de la fecundidad subjetiva. En este sentido, aparece como un conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones que utiliza procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción de contenido de los mensajes. (Lawrence, 1996)

Este análisis de contenido, supone una descripción de la información realizada anteriormente. Sin embargo esta descripción no es relevante para el análisis en sí, la descripción será útil desde el momento en que permite enumerar resumidamente las características del texto, logrando inferir acerca de las opiniones dadas por los entrevistados, para luego interpretar los significados que estas tienen.

A partir de las técnicas propuestas la intención sería reconocer si realmente ha influido la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y conocer el alcance de ésta, específicamente en la política habitacional.

Además se pretende conocer cómo están operando las iniciativas participativas impuestas por el gobierno durante los años 2000 – 2009. En este sentido, indagar si ha existido realmente diálogo (considerando el principio deliberativo que define el gobierno) entre los distintos actores, si se cuenta con un diseño institucional acorde, una cultura organizativa apropiada donde los funcionarios se sientan parte y estén capacitados para lograr dicha participación, analizando también, cómo se canaliza la información y reflexiones generadas a partir de las instancias participativas. En definitiva, analizar si se toma en cuenta o no los frutos de la participación ciudadana en las políticas públicas chilenas, especialmente en la habitacional.

Cronograma:

Tareas / Meses	2009				2010												2011												2012			
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
Proyecto de Tesis																																
Elaboración Proyecto de Tesis	X																															
Entrega y defensa	X																															
Corrección Proyecto		X	X																													
Definición Tutor de Tesis			X																													
Indagación Bibliográfica																																
Revisión de Bibliografía según temas			X	X	X	X	X																									
Informe sobre el Estado del Arte							X	X																								
Primera fase trabajo de campo																																
Definición de Metodología a utilizar							X	X																								
Preparación de instrumentos de medición								X	X	X																						
Aplicación de instrumentos											X	X	X	X																		
Transcripción y revisión de resultados													X	X	X	X																
Análisis de resultados																																
Delimitación de categorías de análisis																	X	X														
Desarrollo del análisis																		X	X													
Entrega Informe sobre Resultados preliminares																			X	X												
Revisión y ampliación de resultados																																
Discusión de resultados con tutor y expertos																				X	X											
Entrega Informe de Resultados																					X											
Informe Final de la tesis																																
Redacción																									X	X	X	X				
Entrega informe final																													X	X	X	

Nomenclaturas:

APPC:	Agenda Pro Participación Ciudadana
CAS:	(Ficha de) Caracterización Socioeconómica
CASEN:	(Encuesta de) Caracterización Socioeconómica Nacional
CE:	Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación
CI:	Consejo Asesor Presidencial para las Políticas de la Infancia
CP:	Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional
CPE:	Constitución Política del Estado
DOS:	División de Organizaciones Sociales (pertenece a MINVU)
EGIS:	Entidad Gestora Inmobiliaria Social
MINVU:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OEA:	Organización de Estados Americanos
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSAT:	Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica
SEREMI:	Secretaría Regional Ministerial
SERVIU:	Servicio de Vivienda y Urbanismo
SEGEOB:	Ministerio Secretaría General de Gobierno
SEGPRES:	Ministerio Secretaría General de la Presidencia

BIBLIOGRAFÍA

- Adúriz, Isidro; Ava, Pablo. "Construcción de Ciudadanía: Experiencia de Implementación de un índice de Participación Ciudadana en América Latina". Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales – Fines. Revista: América Latina Hoy, N 42. Ediciones Salamanca. 2006
- Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura económica. México 2006.
- Aguilera, Carolina. Participación Ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales. Revista: América Latina Hoy, N 46. Ediciones Salamanca. 2007
- Alcántara, Manuel; Ruiz, Leticia (eds.) Chile: Política y Modernización democrática. Edicions bellaterra. España.2006
 - * Del Campo, Esther. Estado y Sociedad civil en el Chile postautoritario: el Proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Alonso, J. A; Garcimartín, C. Acción colectiva y desarrollo. El papel de las Instituciones. Estudios Internacionales. Editorial Complutense. Madrid, 2008
- Alvira, F;García Ferrando, M; Ibáñez, J. El análisis de la realidad social: Métodos y técnicas de Investigación (tercera edición). Alianza Editorial. Madrid. 2005
- Arias, Mercedes. Triangulación Metodológica: Sus principios, alcances y limitaciones. En: <http://www.robertexto.com/archivo9/triangul.htm>
- Bardin Lawrence. El análisis de contenido. Ediciones Akal, Madrid, España. Segunda edición 1996.

- Blanco, Ismael (2002) "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002
- Blanco, Ismael; Font, Joan. ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. (Feb. 2005). Caracas.
- Blanco, Ismael; Font, Joan. Experiencias de Participación Ciudadana. Polis, la ciudad Participativa. Participar en los municipios. ¿Quién? ¿Cómo? ¿Porqué? Papers de Participación Ciudadana, N 9. Diputación de Barcelona. España. 2006
- Blanco, Ismael; Gomá, Ricard. "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". Universidad Autónoma de Barcelona. 2003
- Castro, L; Castro, M.A; Morales, J. Metodología de las Ciencias Sociales. Una introducción crítica. Editorial Tecnos. Madrid. 2005
- Cea D' Ancona, M. Angeles. Metodología Cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Editorial Síntesis. 2001.
- Cherensky, Isidoro (Compilador). "Ciudadanía, sociedad civil y participación política". Ediciones Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina. 2006
 - * De la Maza, Gonzalo. Chile, Sociedad civil y participación política en la post dictadura.
 - * Garretón, Manuel Antonio. Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual.

- Cid, Pablo. Participación de los más pobres en Vivienda Social. Seminario de Investigación (quinto año) *Facultad de Arquitectura y Urbanismo* Universidad de Chile .Julio 2006.

- Cortina, Adela. "Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía". Alianza Editorial, Madrid. España. 1999

- Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 1997.

- De la Maza, Gonzalo. "Innovaciones Ciudadanas y políticas públicas locales en Chile". En: Revista Persona y Sociedad, vol. 18. Universidad Alberto Hurtado. 2004.

- De la Maza, Gonzalo. "Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: El caso de las Políticas Sociales. (1990-2004) Programa Ciudadanía y Gestión Local. En: Revista Política, N° 43, Universidad de Chile. 2004

- De Toro, Ximena; Díaz, M. Soledad. "Masculinidad y vivienda: La búsqueda de un espacio de participación en medio del desencanto y el desconcierto masculino". Trabajo de Finalización de la Carrera de Trabajo Social. Universidad Católica de Chile. 2001

- Delgado, J. M. Métodos y Técnicas cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales. Editorial Síntesis. Madrid, España.1995. Pág. 288 y 290.

- Delgado, Leticia; Iglesias, Alonso; Villoria, Manuel (coordinadores). "La participación ciudadana en grandes ciudades". Editorial Dykinson, S. L. Madrid, España, 2004

- * Alguacil, Julio. La emergencia de la participación ciudadana en el contexto de la globalización: hacia una estrategia relacional en el Gobierno de la ciudad.
 - * Arenilla, Manuel. Materiales para un debate sobre la participación.
 - * Blanco, Ismael; Font, Joan. Los factores estructurales, instrumentales e ideológicos como explicaciones de la oferta institucional de participación.
 - * López, Rocío. La participación ciudadana en el ámbito local. Formas e instrumentos.
 - * Villoria, Manuel. Democracia y Participación.
-
- Didier, M. Participación de los sectores pobres en programas de desarrollo local. UNICEF. Santiago, Chile. 1990
 - Font, J. (2001): "Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos". Papers de la Fundació, Barcelona, Fundació Rafael Campalans
 - FOSIS, Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Para soñar y construir... conversemos sobre Participación. Cuadernos de Participación. Santiago, Chile, 1999.
 - Garcés, Mario; Valdés, Alejandra. El estado del arte de la Participación en Chile. Documento Preliminar para OXFAM-GB. 1999
 - Garretón, Manuel Antonio. *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie de Políticas Sociales, nº 56, 2001.

- Gentes, Ingo. Modernización del Estado y Gestión Pública. Participación en Chile: Alcances, Obstáculos y Perspectivas. Cepal / Universidad de Wageningen. Revista: América Latina Hoy, N 42. Ediciones Salamanca. 2006
- Goodin, Robert E. (compilador). Teoría del Diseño Institucional. Colección Ciencia Política. Editorial Gedisa. Barcelona, España. 2003
- GTZ. Proyecto "Gestión Local para Soluciones Habitacionales". Manual para la Habilitación Social. Programa Fondo Solidario de Vivienda. Abril 2006.
- Gyarmati, G. La pedagogía de la participación: Una teoría política del bienestar psicosocial. En: G. Gyarmati (Coord.), Hacia una teoría del bienestar psicosocial (pp. 231-244). Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago, Chile. 1987.
- Herrera, Rodrigo; Larrañaga, Osvaldo. "Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile". Centro de Estudios Públicos, N° 109. Chile. 2008
- Huerta, M. Antonieta; Pressacco, Carlos. EL caso de Chile. Universidad Alberto Hurtado, ILADES. En: Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala. Documento OEA. 2000
- Ibáñez, Jesús. El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden. Sociología y Política. Iglo Veintiuno de España editores, S.A. Madrid, 1994
- Ibarra, Pedro. Manual de Sociedad Civil y Movimientos Sociales. Síntesis. Madrid. 2005
- Irrazabal Ignacio. Participación y Descentralización: ¿Mito o Realidad?". FOCUS Estudios y Consultorías. Santiago, Agosto 1999. Versión Final Corregida (inédita). En: Figueroa, Yanny. Participación social en contextos de pobreza dura. En: www.innovacionciudadana.cl/ddt/dcto9.pdf

- Lechner, Norbert. "Nuestros Miedos". Conferencia Inaugural en la Asamblea General de FLACSO, México 1998; publicada en Perfiles Latinoamericanos 13, FLACSO-México, diciembre 1998.
- Marcelo Martínez, Documento Participación Social. Departamento de Estudios. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Chile. 2006
- Medina, Manuel. "La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización". Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, FIIAPP, Madrid. España, 2006
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social. Logros y proyecciones. Santiago de Chile. 1992.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales (DOS). Documento Oficial: Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010. Chile, 2007.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales (DOS). Documento Oficial: Informe del reporte de Avance de Compromisos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007. Chile, 2008
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública. Santiago de Chile, 2003
- Mujica, Pedro. La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública. Corporación Participa. Chile. 2001
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Chile. "Más Sociedad para gobernar el futuro". 2000

- Prats, Joan. "De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo". Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 2005
- Raczinsky, Dagmar y Serrano Claudia. Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Local. Aportes de los años 90 y desafíos futuros. En: Patricio Meller (editor). La paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema. 2005
- Raczinsky, Dagmar y Serrano Claudia. Varias evaluaciones de programas sociales realizados para la SUBDERE, DOS, SERNAM y MIDEPLAN, Asesorías para el Desarrollo, años 1998, 1999.
- Rotondi, Gabriela .Pobreza y Masculinidad. El Urbano Marginal Editorial. Espacio. Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Subirats, Joan. "El debate sobre la Participación. Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y Amenazas". Equipo de Análisis de Políticas. Universidad de Barcelona. 2001
- Sunkel, Osvaldo. "*En busca del desarrollo Perdido*". En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo (comp). CLACSO Enero 2007.
- Tironi, Eugenio. "El sueño chileno: Comunidad, Familia y Nación". Editorial Aguilar. Chile. 2005

Sitios web consultados (entre Febrero 2009 – Septiembre 2009):

- www.minvu.cl
- www.serviu.cl
- www.participemos.cl
- www.cepchile.cl
- www.pnud.cl
- www.fsv.cl

- www.msgg.gov.cl
- www.ciudadania.uchile.cl
- www.bcn.cl