



Revista Mad. Revista del Magíster en  
Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad

E-ISSN: 0718-0527

revistamad.uchile@googlemail.com

Facultad de Ciencias Sociales  
Chile

Delamaza, Gonzalo

Sociedad civil y políticas públicas en un escenario en transición: Encuentros cercanos y  
relaciones distantes

Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad, núm. 1,  
2006, pp. 107-138

Facultad de Ciencias Sociales  
Santiago de Chile, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=311249718006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## Sociedad Civil y Políticas Públicas en un Escenario en Transición: Encuentros Cercanos y Relaciones Distantes

Gonzalo Delamaza

[gdelamaza@innovacionciudadana.cl](mailto:gdelamaza@innovacionciudadana.cl)

---

MAESTRÍA EN  
ANTROPOLOGÍA  
Y DESARROLLO  
UNIVERSIDAD DE CHILE

Junto al cambio institucional que significó la reinstalación de las estructuras de representación democrática y los procesos electorales, uno de los rasgos distintivos del cambio de gobierno en Chile a comienzos de los '90 fue la reactivación de las políticas públicas. Luego del predominio de la ideología "anti-estatista" y del prolongado debilitamiento de las funciones no represivas del Estado durante la larga dictadura militar, la Concertación de Partidos por la Democracia planteó la necesidad de renovar la acción pública, y lo hizo priorizando el área social. Ello se expresó en el crecimiento constante del gasto social del sector público a partir de 1990 y la creación de nuevas instituciones, incluyendo un nuevo ministerio (el Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan). Al mismo tiempo se ha ampliado significativamente la oferta programática del Estado y se ha impulsado un proceso de descentralización de la inversión pública que modifica el panorama institucional del Estado chileno. A la hora de evaluar los impactos del período de transición, estas transformaciones resultan aun más significativas si se considera que no ocurrió un cambio similar en el orden constitucional ni en los lineamientos básicos del modelo económico puesto en práctica bajo la administración militar. Así, junto con la democratización político-institucional, quizás el cambio en las políticas sociales pueda ser uno de los indicadores claves de lo que la transición democrática ha producido en el país.

Adicionalmente puede señalarse que este crecimiento cuantitativo y cualitativo de las políticas sociales se produce en un Estado privado de gran parte de sus funciones tradicionales, especialmente en el ámbito económico, de manera que este proceso en incremento ha llevado al Estado chileno a especializarse en el área social, al destinarle más del 70% de su presupuesto y

desarrollar un sinnúmero de mecanismos de focalización, asignación, evaluación, etc., que indican un grado importante de sofisticación de dichas políticas. La orientación general del Estado ha buscado asegurar la continuidad de la estrategia de inserción económica internacional con el consiguiente predominio del gran capital, pero en cuanto a la relación del Estado con la ciudadanía, las políticas sociales son el factor clave. De esta manera, "por arriba" el Estado se articula con los actores económicos internacionalizados y ello organiza la política exterior, así como la gestión de las finanzas y las políticas de desarrollo (minería, transporte, telecomunicaciones, agricultura, energía, etc.). "Por abajo", en cambio, el vínculo es con los grupos sociales desfavorecidos, a través de la política social de vivienda, previsión social, salud y educación.

Los cambios han sido principalmente en el nivel de las políticas y programas sociales que presentan mucho mayor dinamismo que el marco legal, el cual se ha modificado sólo parcialmente, mientras en el diseño institucional que las organiza, persisten importantes rasgos de continuidad de las reformas impulsadas durante los '80 por los "anti-estatistas". En cuanto a los mecanismos tributarios y de financiamiento, se establecieron en esa misma década y permanecen con muy pocas modificaciones. Ahora bien, la evaluación de los impactos de la política social (y de parte de la estrategia de descentralización) se puede abordar desde diferentes ángulos. Aquí interesa un enfoque particular: el relativo a los impactos sobre la sociedad civil y los vínculos de ésta con el Estado. Analizar las modificaciones políticas y programáticas, desde el punto de vista de su impacto sobre la sociedad civil, resulta un interesante ejercicio de análisis de una cara de las relaciones entre Estado y sociedad.

En este texto se aborda el rol de las políticas públicas —especialmente la acción gubernamental expresada en programas y políticas— en la creación y fomento de un ambiente o contexto favorable para el fortalecimiento de la sociedad civil en Chile, durante los años noventa e inicios del siglo XXI. Por cierto, los contextos para el desarrollo de la sociedad civil pueden ser más o menos favorables según un conjunto muy diverso de razones, históricas, políticas, económicas, etc. Aquí queremos examinar el rol de las políticas públicas, pues ellas son un factor relevante para definir y reconocer actores legítimos en el espacio público y para orientar sus roles y funciones,



incidiendo de esta manera en el desarrollo general de la sociedad civil. La acción estatal sigue siendo altamente significativa para definir la dinámica social. La pregunta sustantiva que orienta el trabajo es: ¿hasta qué punto las políticas públicas implementadas desde 1990 han contribuido a la creación de contextos favorables para una sociedad civil fuerte? ¿Son las políticas públicas eficaces en dicha contribución? ¿Qué obstáculos enfrentan para modificar variables estructurales que las afectan?

### Ambientes favorables para la sociedad civil

Antes de examinar el rol de las políticas públicas es necesario operacionalizar lo que es un ambiente o contexto favorable. Diríamos que un ambiente es favorable si propende al surgimiento de una sociedad civil más organizada, diversa, abierta a los cambios y con capacidad de control social, variables que pueden especificarse como sigue:

- a) Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones internamente más fuertes, con mayores vínculos entre sí, más democráticas y más eficaces);
- b) Garantía y estímulo al pluralismo, la diversidad e inclusión de la sociedad civil (libertad de organización y expresión, acción afirmativa en relación a los desfavorecidos y equidad de acceso a recursos económicos e institucionales);
- c) Garantía y estímulo a la emergencia de nuevos actores (equidad de acceso a recursos económicos e institucionales; respeto de la autonomía de las organizaciones; apoyo público a lo que las organizaciones realizan);
- d) Desarrollo de mecanismos de responsabilidad pública (*accountability*), control social, conciencia cívica, respecto de los poderes existentes (gobierno, grandes corporaciones económicas y medios de comunicación)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Adaptamos aquí los criterios establecidos por Bothwell para una "sociedad civil saludable", definida como aquella que simultáneamente es capaz de actuar autónomamente, cooperar, oponerse y controlar la acción de los grandes poderes político, económico y comunicacional. Bothwell (1989) 251 y sig.

El concepto de sociedad civil que subyace a las variables anteriores la concibe como plural, autónoma y no como un actor social con identidad política y "proyecto propio", unificado, como se advierte en algunos defensores —así como también en detractores— de la misma. También nos alejamos de entenderla con una "función complementaria" a los rumbos sociales impuestos desde el Estado. Así, la evaluación del vínculo con las políticas públicas no está en función de la constitución de ésta como "contrapoder", ni tampoco en su articulación armónica con el poder. El vínculo que se produce entre las iniciativas políticas y la sociedad civil puede conceptualizarse como una "interfaz" (Long, 1999), vale decir como un encuentro entre racionalidades diferentes cuya combinatoria produce determinados resultados, según sea la distribución de los recursos de poder de los actores que se vinculan entre sí.

Al contrario de una visión ingenua que imagina a una sociedad civil desarrollándose completamente al margen de lo que ocurre en el campo político, la trayectoria de la sociedad chilena obliga a considerar la acción estatal como de primera importancia, como lo subrayara la expresión ya clásica de Mario Góngora. Más allá de ello, los diversos estudios internacionales indican que, incluso en casos como el de Estados Unidos, la influencia del financiamiento y de la regulación pública es decisiva para el desarrollo de la sociedad civil, situación que es mucho más acentuada en los países latinoamericanos (Salamon, Anheier et al., 2000; Villar, 2001). Distinguiremos los ámbitos principales de la acción gubernamental a través de los cuales se ha incidido sobre el fortalecimiento o debilitamiento de la sociedad civil. En primer término analizaremos los enfoques y prácticas globales de la política pública en el área social y luego el campo más específico de los programas y agencias, tanto "tradicionales" (educación, salud, vivienda) como las innovadoras que se implementaron desde los años 90.

### **Integración precaria en la modernización a la chilena**

El Estado chileno ha llevado a cabo políticas sociales desde 1925. Al comienzo, a través de la educación primaria obligatoria y luego a través de políticas nacionales de salud, vivienda y previsión social. Durante los años



60 y 70 se llevó a cabo una reforma agraria que modernizó y generalizó la producción capitalista en el campo chileno. La dictadura, posterior al golpe militar de 1973, redujo fuertemente el gasto social introduciendo, seguidamente, programas focalizados en extrema pobreza (subsidios y programas de empleo de emergencia). Durante la transición democrática en los años noventa, creció significativamente el gasto social del Estado y se ampliaron los instrumentos de focalización de las políticas sociales hacia grupos como las mujeres, adultos mayores, jóvenes, indígenas y discapacitados, entre otros. Se crearon nuevas instituciones orientadas a grupos específicos, pero no se alteraron los mecanismos básicos de operación de las políticas sociales, a saber: externalización de servicios, focalización, educación y salud en manos de municipios, previsión y salud (en parte) en manos privadas.

Desde 1990 las políticas sociales activas han ayudado a la reducción de los índices de pobreza, en contraste con otros países de la región. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico, la estabilidad política y la mejora global del nivel de los ingresos de las personas, no se ha producido en Chile un fortalecimiento efectivo de la sociedad civil, significativamente debilitada luego de casi 17 años de dictadura. Por el contrario, se ha consolidado la desigualdad de oportunidades entre los grupos sociales, se han ido acrecentado diversos fenómenos de desintegración social y participación política, a la vez que la adhesión democrática ha declinado considerablemente desde los años iniciales del régimen de transición.

El camino de "modernización" concordado a fines de los ochenta por las elites económicas y políticas fue entendido principalmente como crecimiento económico, "normalización" político-institucional, y lo que se llamó "el pago de la deuda social". Se intentó mantener las condiciones de crecimiento y adicionar políticas sociales más activas que, naturalmente, no podían cambiar el rumbo básico de la estructura productiva. De este modo, los relevantes logros sociales de la transición —como botón de muestra, la reducción de la pobreza de ingresos a la mitad— no se han traducido en integración y participación social estables.

Las políticas sociales, incluyendo incrementos en el salario y pensiones mínimas, así como el bajo nivel de desempleo (hasta 1998), aumentaron

significativamente el ingreso de los chilenos durante los noventa. Paralelamente, aumentó también la duración de las jornadas de trabajo y el sobreendeudamiento de las familias chilenas, cuestión que incidió en que la falta de igualdad de oportunidades se mantuvo inalterable e incluso se acrecentó.

La desigualdad ha ido de la mano del proceso de modernización económica, consolidando una fractura social que ya tiene efectos políticos, los que se hicieron explícitos en un año de elecciones presidenciales (2005). Por primera vez, en la era post Pinochet, la inequidad social fue un tema transversal a los programas electorales, sorprendente y sorpresivamente levantado por una candidatura de derecha. El problema mayor parece radicar en que la estructura de la distribución del ingreso en Chile no difiere mayormente de otros países latinoamericanos, salvo en lo relativo al grupo de más altos ingresos, que concentra una proporción extraordinariamente alta de recursos y oportunidades. Plantea, por lo tanto, un difícil problema de concentración del poder.

### **Las políticas públicas de un Estado pequeño**

Si bien la contribución de las políticas públicas ha sido decisiva para el aumento de los ingresos de los más pobres, sus impactos se ven limitados, pues el gasto público representa sólo un quinto del gasto total de la economía. De allí la paradoja de que mientras las transferencias monetarias del Estado representan para el decil más pobre de la población un 31% de su ingreso total, esto sólo mejora su situación en la distribución de ingresos en un 0,1%<sup>2</sup>. También hay que considerar que cada vez más los usuarios pagan parte de los servicios públicos (copago en salud, financiamiento compartido en educación, ahorro previo en vivienda).

En la medida en que no planteó reorientaciones a la estrategia de desarrollo, ni revisó las privatizaciones de las empresas públicas, la fórmula intentada por los gobiernos de la Concertación aseguró la gobernabilidad de la transición, obteniendo el compromiso de los actores económica y social-

<sup>2</sup> De acuerdo a lo señalado en la encuesta CASEN 2003. Disponible en: <http://www.mideplan.cl/publico/publicaciones.php?secid=48&catid=76>



mente hegemónicos (el gran empresariado nacional surgido al amparo de las políticas de la dictadura) que, aunque opositores políticos, se beneficiaban directamente de la política económica. Ello permitió al primer gobierno democrático obtener la aprobación parlamentaria de una reforma tributaria basada en el aumento de los impuestos indirectos, con la cual financiar el aumento proyectado del gasto social. También permitió controlar la eventual conflictividad social proveniente de la acumulación de demandas insatisfechas durante la larga dictadura. Para ello, se utilizaron las herramientas de la política social, pero también se estimuló la llamada "política de los consensos". Así, en el terreno legislativo, sólo se promovió aquello que tenía desde el inicio el apoyo de la oposición de derecha, es decir materias que habían sido previamente negociadas por fuera de las instancias deliberativas, como ocurrió con las reformas laborales y tributarias.

En el segundo gobierno de la transición (Eduardo Frei, 1994 – 2000), la prioridad estuvo puesta simultáneamente en la "modernización" económica y la definición de un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. Es decir se intentó una política "pro crecimiento económico", esto es, favorable a la inversión extranjera y al desarrollo del sector financiero y exportador de la gran empresa chilena. A esa política, se adicionó el diseño de un enfoque intersectorial que coordinara la oferta pública para abordar la llamada "extrema pobreza" (familias que no logran cubrir con su ingreso el valor promedio de una canasta básica de alimentos), intentando acentuar la focalización de las políticas sociales hacia las comunas que concentraban la población más pobre del país. El programa formulado fue de corta vida, aunque no fue evaluado en su impacto. Aparentemente favoreció una mayor inversión pública –sobre todo de infraestructura social y obras públicas– en las comunas más pobres del país<sup>3</sup>.

El énfasis sectorial en la segunda mitad de la década fue puesto en la educación, donde se comenzó una ambiciosa reforma tendiente a aumentar la cantidad de horas de clase en la educación básica y media, con la

<sup>3</sup> "El Plan (Programa) Nacional de Superación de la Pobreza perdió legitimidad durante el año 1996 y se desperfiló con la salida del ministro de Mideplan en octubre de ese año", Raczyński y Serrano (2002). p. 355.



consecuente inversión en infraestructura para hacerlo posible. En relación con los sectores pobres, se privilegiaron tres programas: hacia mujeres jefas de hogar, hacia jóvenes desempleados y hacia asentamientos urbanos precarios (campamentos), a través del programa Chile Barrio. Sólo este último se mantendría después del año 2000. Tanto en este como en otros programas, es posible advertir la evolución de las visiones sobre pobreza hacia una mayor consideración de las heterogeneidades que presenta a lo largo del país, además de la utilización del enfoque territorial y modalidades de participación de los beneficiarios en la definición de prioridades e implementación de los programas (Raczynski y Serrano, 2002).

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000 – 2006) el énfasis sectorial se desplazó hacia el sector salud, intentándose definir una agenda mínima de prestaciones sociales garantizada, el Plan AUGE, en un contexto inicial de reducción de los ingresos públicos. El énfasis en el área social fueron los programas de empleo temporal, que implicaron el término de los programas con enfoque territorial y, más tarde, la implementación de un sistema de asignación de los subsidios públicos hacia un conjunto de familias de extrema pobreza, denominado Chile Solidario, iniciado el 2004.

La presidencia de Michelle Bachelet iniciada en 2006 puso como prioridad de política la reforma provisional, aunque con un contenido no precisado previamente, sino sujeto a un proceso de concertación social previo. Ese concepto que parecía metodológicamente novedoso, se concretó sin embargo en una comisión de expertos ligados a las diferentes corrientes ideológicas presentes en el escenario institucional (excluyendo por lo tanto las propuestas alternativas o de las fuerzas extraparlamentarias). En el inicio de su gobierno una masiva y prolongada movilización de estudiantes secundarios por la calidad y equidad de la educación chilena obligó a modificar la agenda e incorporar la educación como prioridad. Para ello se convocó, esta vez sí, a una Comisión Asesora compuesta por una gran cantidad de representantes de actores relevantes del sector educación (76 personas) en un ejercicio de concertación mucho más amplio y abierto que el diseñado para la política provisional. También se plantea extender el concepto de "sistema de protección social" utilizado para el Programa Chile Solidario, a un conjunto más amplio de prestaciones sociales y de sujetos destinatarios.

## Continuidad y cambios en las políticas sociales tradicionales

Luego del deterioro sufrido durante los años 70 y 80, las políticas sociales "tradicionales", como salud, vivienda, educación y previsión social, experimentaron una importante dinamización, principalmente en términos de montos de financiamiento y surgimiento de nuevos programas. Menos atención se ha prestado a la combinación de los factores de continuidad y cambio que marcaron en la práctica el entorno institucional, político y financiero para la sociedad civil chilena. Del conjunto de tendencias establecidas durante el gobierno militar, es decir, reducción de financiamiento, focalización, desconcentración, municipalización y privatización, se modificó significativamente la primera, aumentando el gasto y parcialmente la focalización, por cuanto se refinaron los procedimientos para ella y se agregaron nuevos "grupos prioritarios" (jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores). No se retomó la orientación "universalista" que tenían estas políticas hasta el año 73 y se establecieron nuevos programas sin alterar la institucionalidad de las políticas sociales diseñada por la dictadura militar.

La municipalización de la educación es un caso significativo de lo anterior. Luego de 25 años de implementada, aún no se somete a evaluación y revisión, a pesar de los magros resultados obtenidos. Parte de la explicación está en el marco legal de rango constitucional que la rige, que fuera dictado el último día de la dictadura militar y que requiere por tanto de una mayoría parlamentaria muy amplia para ser modificada. Fue recién a partir de la movilización de los estudiantes secundarios en mayo de 2006 que el tema de la "arquitectura institucional" de la educación básica y media se puso en agenda, sin que existan propuestas relevantes de cómo modificarla en un sentido de profundización de la democracia y la equidad social.<sup>4</sup>

El incremento presupuestal ha sido importante en todas las áreas y sostenido en el tiempo. En cuanto al tema que interesa en este trabajo, las principales políticas sociales implementadas bajo los gobiernos de la

<sup>4</sup> Las propuestas que se conocen apuntan a profundizar la autonomía de los actores de mercado en la educación y flexibilizar aún más la regulación estatal, sin poner el acento en las metas de equidad y calidad que han orientado las políticas de la Concertación.



Concertación no han tenido entre sus objetivos principales el fortalecimiento de la sociedad civil. Los espacios que se han abierto a la participación de las organizaciones civiles de diverso tipo han buscado principalmente el co-financiamiento de los programas y políticas (vivienda, educación y salud). De este modo se ha subsidiado la insuficiencia de recursos del sector público. Este co-financiamiento organizado se suma al financiamiento que crecientemente se realiza de modo individual. Así, por ejemplo, la vivienda social se financia con aportes de la familia y con subsidio estatal, mientras los pavimentos frente a la vivienda se financian con aportes comunitarios y programas públicos. En educación, se dio paso al sistema de financiamiento compartido que ha permitido a la educación subvencionada cargar parte de sus costos a las familias de los alumnos.

También la sociedad ha participado en políticas públicas a través de otra modalidad de ejecución de programas: la externalización de servicios. Se trata de un importante modo de vinculación entre la acción gubernamental y entidades privadas, no sólo organizaciones sociales y ONG, sino también empresas. A través de ella, el gobierno planifica la acción y asigna los recursos, siendo los privados quienes ejecutan los programas y proyectos. Los principales servicios externalizados han sido operados por empresas, aunque se han incluido también organizaciones no lucrativas (algunos sostenedores educacionales, programas de vivienda, capacitación laboral). En el caso en que se mezclan ambos tipos de organizaciones, no ha existido ningún estímulo que fomente la consolidación del sector no lucrativo como operador de servicios. Antes bien se ha estimulado una competencia entre empresas y organismos sin fines de lucro (ONG, municipios y, en algunos casos, organizaciones sociales) en función de obtener la mejor ecuación costo/beneficio para el gobierno. Al comienzo de los años noventa, Mideplan publicó diversos informes donde se daba cuenta del creciente monto de fondos traspasados a organismos no gubernamentales, identificando ese traspaso con una estrategia de apoyo y fortalecimiento de los mismos. Evidentemente, en esos casos, estos organismos sólo estaban actuando como mandatarios de la política estatal y no en su calidad de entes autónomos y en base a sus propias propuestas de acción. Como consecuencia de esos vínculos, las ONG fueron orientándose cada vez más en función de los objetivos gubernamentales, perdiendo potencialidad crítica y autonomía.



## Salud, educación y vivienda. Estrategias y diferencias sectoriales

En el caso de la salud, se mantuvo el sistema mixto establecido en 1981, donde el sector privado capta a los grupos de mayores ingresos, mientras el sector público atiende a la mayoría y asume las enfermedades catastróficas, los adultos mayores y, en general, los aspectos "no rentables" de la atención en salud. Al mismo tiempo, se mantuvo el proceso de subdivisión del Servicio Nacional de Salud en servicios regionales autónomos, así como la administración municipal de la atención primaria. A pesar de la importante inyección de recursos, el sistema público sufre de un desfinanciamiento crónico, que ha llevado a plantear una reforma integral de la salud, vinculando de otra manera a los sectores público y privado. La reforma se basa en el establecimiento de un conjunto de prestaciones de salud garantizadas para toda la población, independientemente del sector donde se atienda. A nivel regional se establecen autoridades sanitarias que deben fijar la metas que ordenarán el sector y al mismo tiempo se tramita en el parlamento la fijación de derechos y deberes de los usuarios de salud. También se plantean cambios en la forma de gestión de los hospitales, propendiendo a una mayor autonomía de dichos establecimientos.

En cuanto al vínculo del sector salud con la comunidad, se desarrolló desde 1992 el Programa de Promoción de la Salud, y durante un tiempo se promovieron también los Concejos Locales de Salud y de Desarrollo de los Hospitales. Actualmente existe una amplia red de organizaciones y grupos que colaboran en la acción de salud con enfoques de promoción (Comités Vida Chile, Comunas Saludables, campañas anti-tabaco, alcohol, obesidad y otras problemáticas de salud). No hay sin embargo relación entre estas dinámicas y la discusión sobre la reforma de la salud, ni participación en la definición de las orientaciones de política general de salud. Se trata de una concepción básicamente colaborativa de la participación.

La interlocución principal de los gobiernos de la Concertación ha sido con los gremios de trabajadores de la salud y no con la población beneficiaria, que ha sido convocada a colaborar con recursos humanos y materiales y principalmente en el ámbito de la promoción de la salud. En el comienzo del gobierno de Ricardo Lagos, se intentó una estrategia de diálogo más

amplia, "de abajo hacia arriba", involucrando tanto a funcionarios como a directivos, y en menor medida a la población usuaria, para determinar los rumbos de la reforma. Sin embargo, al igual que en otros casos, el cambio de ministro —la sustitución de Michelle Bachelet por Osvaldo Artaza— discontinuó esos esfuerzos, instalando la iniciativa de reforma en el campo de los medios masivos de comunicación. La gestión "mediática" de Artaza tampoco duró mucho, con lo que la reforma de salud terminó siendo negociada en el parlamento, sin apoyo popular, donde la derecha eliminó aquellos aspectos que permitían alterar el sistema establecido en 1981. La reforma de salud reintroduce, sin embargo, una noción de "garantía de derechos universales" jurídicamente garantizados que significa un cambio importante en las concepciones dominantes de política social (Fernández y Robles, 2005). Volveremos sobre eso más adelante.

En el sector educación también se ha mantenido la coexistencia entre los establecimientos privados y los públicos bajo administración municipal, que captan a la población de menores ingresos y a quienes son rechazados por el sistema privado. Coexisten en este sector las corporaciones sin fines de lucro (principalmente de origen religioso) y un creciente sector empresarial lucrativo, que recibe subvenciones estatales. Tanto el sector particular subvencionado como el municipal se han beneficiado del aumento de la subvención escolar, así como también de la puesta en práctica de diversos programas de mejoramiento de la calidad de la educación y de los recursos estatales para la construcción de infraestructura que haga posible la jornada escolar completa en la educación básica. En la administración de las subvenciones, no existe ninguna diferenciación entre el sector lucrativo y el no lucrativo.<sup>5</sup>

Las principales innovaciones en educación han sido de tipo programático, tendientes a fortalecer la calidad de la educación entre los más pobres y, en consecuencia, mejorar la equidad de sus resultados. Sin

---

<sup>5</sup> Durante el año 2004, se introdujo una modificación legal en el proyecto de ley sobre Jornada Escolar Completa, agregando regulaciones tanto de transparencia en el uso de recursos como de exigencias de inclusión de alumnos "en riesgo social" para establecimientos particulares subvencionados. Es el primer intento de modificación de las regulaciones a la educación subvencionada, de acuerdo a como ésta fue establecida a comienzos de los 80, y que tiende a resguardar su carácter público y equitativo.



embargo, no se han hecho modificaciones a la institucionalidad establecida por el régimen de Pinochet.

En relación a la participación ciudadana, en 2004 funcionó una comisión ad hoc que entregó un informe con propuestas sobre el tema, que aún no se implementan. En el terreno institucional se pusieron en marcha los Consejos Escolares –con la oposición de los establecimientos particulares subvencionados; primera instancia de gestión escolar donde participa la comunidad. Aún no hay una evaluación de los mismos. Durante el 2006, como producto de la enorme movilización de los estudiantes secundarios, se comenzó un debate más integral sobre el futuro de la educación chilena.

En el caso del sector vivienda, la política pública ha estado orientada a proporcionar el mayor número de "soluciones habitacionales" a los sectores carentes de vivienda, disminuyendo así el inmenso déficit habitacional existente al término del régimen militar. Esto fortaleció la alianza preexistente del Estado con el sector de la industria inmobiliaria, que cuenta con un enorme "mercado cautivo" en la medida que recibe el subsidio gubernamental. La política estatal se mueve dentro de los parámetros fijados por el control privado del suelo, ya que las inmobiliarias son de hecho propietarias de la mayor parte de los terrenos donde se puede radicar una vivienda social de bajo costo. Se utiliza el mecanismo de subsidio a la demanda de los más pobres que garantiza la rentabilidad del negocio inmobiliario. Este hecho ha aumentando la segregación de las ciudades, así como el crecimiento desmedido e inorgánico de las ciudades intermedias y la reproducción de la pauta de urbanización precaria ("poblaciones") en las zonas rurales. Se ha organizado a la población beneficiaria en diversos "comités", instancias no permanentes que apuntan principalmente a hacer posible el ahorro previo y el aporte financiero que los pobladores han debido realizar para la obtención de sus "soluciones habitacionales" y para la pavimentación de sus calles.

En síntesis, se observa que los sectores tradicionales de la política social chilena, los más significativos en cuanto a financiamiento si exceptuamos la previsión social, muestran una pauta mixta de continuidad y cambio. Han aumentado sus recursos y han implementado nuevos programas, mejorando significativamente su infraestructura así como su focalización hacia los



sectores de pobreza. Al mismo tiempo la preocupación por la calidad ha pasado a ser un objetivo prioritario en el sector educación. Sus modalidades de ejecución institucional y de gestión financiera, sin embargo, han heredado lo establecido durante la dictadura con otros objetivos.

Desde el punto de vista de su relación con la sociedad civil, se trata de las políticas y programas estatales más importantes: por el monto de sus recursos, por el alto nivel de institucionalización, por la gran dotación de infraestructura y por contar con mecanismos estables de financiamiento. Sin embargo, sólo se ha conceptualizado una dimensión colaborativa e instrumental (recursos y organización) de su contribución a las políticas sociales. En el caso del sector de ONG, la política de vivienda las ha considerado como ejecutoras en competencia con otros actores privados, mientras en salud y educación cumplen funciones principalmente de consultoría a los programas públicos. Es interesante contrastar a este respecto el caso de otro sector de política tradicional, en el cual sin embargo se ha buscado un cambio más integral: las políticas de infancia.

### **Una situación diferente: las políticas de infancia**

Otro sector que recibe subvención estatal permanente, pero que muestra un panorama diferente, es el de atención a la infancia en situación de riesgo social. Durante el período de la dictadura se constituyó un sector de instituciones tradicionales de atención a lo que se denominaba "menores en situación irregular", estableciéndose una subvención por cada niño internado en dichas instituciones. En 1990, el Estado chileno suscribe la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia y comienza una redefinición global de las políticas hacia el sector, buscando hacerlas concordantes con el enfoque que plantea la Convención. Esto significó apuntar a disminuir los períodos de internación de los niños y a la promoción de programas innovadores a cargo de instituciones no lucrativas que comparten el enfoque de "garantía de derechos", expresado en la Convención. Al mismo tiempo se promovió una profunda reforma legal del sector, que incluye la institucionalidad (el Servicio Nacional de Menores, Sename); leyes de protección de derechos de la infancia; ley de responsabilidad penal juvenil y otras. En el 2003, se esta-

bleció una instancia interministerial regulada por ley, responsable de las políticas de infancia, dirigida por Mideplan. Como la aplicación de las normas de la Convención Internacional está sometida a revisiones periódicas, el gobierno ha informado ampliamente sobre sus acciones y el sector no gubernamental también ha constituido sus propias redes para el monitoreo e informes a la instancia de Naciones Unidas.

En el ámbito de las políticas de infancia, se muestra la transformación de un sector tradicional, que contempla la participación de la sociedad civil y que cuenta con los mecanismos de financiamiento que la hacen posible. Al mismo tiempo, no limita dicha participación a la ejecución de programas, sino que establece también instancias de interlocución política, que han impactado en los proyectos de reforma legal. A pesar de que subsisten problemas no resueltos, el sector cuenta con un cuerpo doctrinario y legal consistente; con un marco de políticas a largo plazo (planes nacionales y regionales de la infancia); con mecanismos de financiamiento no dependientes sólo de proyectos concursables, dirigidos exclusivamente al sector no lucrativo; y con instancias de consulta y negociación política. Si bien la ejecución de los programas sigue siendo externalizada, el marco en el cual ello ocurre es radicalmente diferente al de los examinados anteriormente<sup>6</sup>.

El diseño e implementación de estas políticas de infancia topan también con problemas dentro del propio Estado, lo que indica la complejidad de los cambios institucionales. Por una parte, está el bajo monto que sigue teniendo la subvención, la que no ha tenido los incrementos existentes en educación, seguramente por la menor prioridad política de este sector. También representa una enorme limitación en el impacto el recurrente sectorialismo de la administración, que desvincula las políticas de "infancia en riesgo" de aquellas de salud y, especialmente, educación. Por otra parte también se enfrenta a la resistencia de parte del estamento judicial a cargo

<sup>6</sup> De manera paradójica, uno de los problemas a resolver es el de la defensa corporativa que mantienen las instituciones desarrolladas al amparo de una política de subvenciones destinada a "externalizar servicios", pero carente de los marcos legales y políticos actuales, lo que indicaría que no es la externalización en sí misma el problema, sino los objetivos y modalidades con que se realiza y el resguardo del carácter público de la política.



de la "justicia de menores", grupo mucho menos influido por las concepciones que apuntan a la garantía de derechos que han predominado en la rama ejecutiva. Por cierto, también en el campo legislativo el enfoque de derechos suscita fuerte oposición en parlamentarios de derecha y no goza de buena prensa, pues la comunicación masiva normalmente plantea una agenda de reforzamiento de la represión policial. De hecho la discusión sobre la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, parte integrante de las reformas del sector, ha sido influenciada fuertemente por el tema de la "seguridad pública", que focaliza en los adolescentes y jóvenes el problema de la delincuencia y sensibiliza a la opinión pública a favor de adoptar medidas como acrecentar el número de detenciones y encarcelados (que ya llega a los niveles más altos de América Latina).

### **Las modalidades de financiamiento**

Las modalidades de financiamiento público utilizadas en los sectores sociales tradicionales, especialmente el subsidio y la subvención, se han mostrado adecuados para fortalecer la participación de actores privados en áreas de la actividad nacional que el Estado busca privilegiar. Estos sistemas comenzaron a ponerse en práctica bajo la dictadura, precisamente para sustituir al Estado y privatizar diversos campos de lo que había sido su actividad tradicional. Así se hizo con el sistema privado de salud, con la explotación forestal y el fomento a las exportaciones. Más tarde el gobierno la utilizaría para fomentar la intermediación financiera para el crédito a la microempresa, la concesión de carreteras y la participación de privados en la educación, entre otros. Pero no se ha utilizado en favor de la sociedad civil, sino principalmente en favor de la empresa privada, siguiendo la orientación establecida durante el gobierno militar.

El Estado chileno tiene experiencia en externalizar y traspasar fondos a privados, subsidiándolos significativamente, experiencia que se ha acrecentado en un contexto de aumento del gasto público en el área social. Crear condiciones favorables para el sector no lucrativo, y más aún, para el conjunto de la sociedad civil, supondría una prioridad política de éste en la agenda gubernamental y una comprensión más clara de las funciones que



le caben en el desarrollo social. Sin embargo, hasta el momento se lo ha concebido principalmente como parte de un conjunto de agentes privados que cooperan con la función estatal, a un menor costo.

## La nueva institucionalidad social

Junto a las áreas "tradicionales" que ya hemos expuesto, desde 1990 se crearon nuevas instituciones especializadas en el área social, las que debían hacerse cargo de los programas innovadores que marcarían la diferencia con el gobierno militar. Estas instituciones estaban focalizadas en grupos de la población considerados como vulnerables y frente a los cuales no se habían desarrollado programas y políticas, adquiriendo así un enfoque potencialmente multisectorial. Se las agrupó en un nuevo ministerio creado para tal efecto: el Mideplan, nacido de la antigua Oficina de Planificación Nacional, que administró la red social durante los años 80 directamente desde la Secretaría de la Presidencia.<sup>7</sup>

El impacto general de las instituciones innovadoras ha sido relativamente bajo en cuanto a alterar la situación de los grupos a los que están dirigidos, pues no han podido articularse eficazmente entre sí, a pesar de que varias pertenecen al mismo ministerio. Tampoco se han coordinado bien con la política social tradicional, que sigue teniendo un enfoque sectorial por la falta de una autoridad social de nivel ministerial y por carecer de una instalación institucional definida dentro del sector público.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> En una primera etapa (1990 - 91) se constituyeron instituciones especializadas en jóvenes (Instituto de la Juventud, Injuv), mujeres (Servicio Nacional de la Mujer, Sernam), pueblos indígenas (Comisión Especial de Pueblos Indígenas, luego Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi) y extrema pobreza (Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis). A mediados de los noventa se crearon los servicios del Adulto Mayor y el Fondo de la Discapacidad (Fonadis). También se adscribió a Mideplan la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (Agci), que luego fue transferida a la Cancillería. Más adelante se agregarían servicios especializados en áreas nuevas de intervención pública, como la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), el Consejo Nacional para el Control del Consumo de Estupefacientes (Conace) y el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac). La última camada de programas se ha orientado hacia la "seguridad ciudadana", reforzando la acción policial y estableciendo diversos programas de prevención de la delincuencia.

<sup>8</sup> Hacia fines de los años 90, el gobierno anunció el cierre de Mideplan, precisamente por considerarlo un organismo de bajo impacto, lo que hasta la fecha no ha ocurrido. También instituciones como el Injuv, la Conadi y la Agci han atravesado profundas crisis internas.

Sin embargo los organismos innovadores son los que introducen en la administración pública la preocupación por actores no considerados hasta ese momento, de tal modo que inciden en su visibilización, amplían la agenda gubernamental y establecen relaciones directas con los sectores sociales involucrados. En este sentido la importancia de estas instituciones en el vínculo con la sociedad civil es muy grande. En algunos casos actúan bajo el amparo de leyes más o menos completas que deben ponerse en práctica, como el caso de la Ley Indígena, la Ley de Violencia Intrafamiliar y la Ley del Defensa del Consumidor (aprobada en 2004). La necesidad de dictar cuerpos legislativos específicos ha implicado diversas negociaciones y transacciones con la oposición, lo que ha mermado en gran medida el alcance de las leyes que en un comienzo se impulsaron.

Quizás quien mayores logros ha obtenido en cuanto a institucionalizar su agenda en la administración pública sea el Sernam, que obtuvo el status de ministerio, ha avanzado en la implementación de los acuerdos de la Convención por la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer y la aprobación gubernamental de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (1994), con sus respectivos planes regionales, así como instancias de negociación de compromisos con otras reparticiones públicas. La creación del Sernam fue el efecto directo de la acción de diversas organizaciones de mujeres en la movilización contra la dictadura. Sin embargo, la institucionalización parcial de las demandas del movimiento feminista significó en la práctica un importante debilitamiento del mismo. Por otra parte dicha agenda no tenía consenso dentro de la Concertación, lo que condujo a importantes divisiones y dificultó nuevos avances en la materia (Ríos, 2003; Baldez, 1999; Valdés, 2002). Con el correr del tiempo, sin embargo, se consolidaron los avances en la materia y se introdujo la equidad de género en la corriente principal de la reforma administrativa a través de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, que asocian cumplimiento de metas con mejoras salariales de los funcionarios y que se aplican a todas las reparticiones públicas.

Otro aspecto importante de mencionar es que varias de las instituciones de la "primera generación" de innovaciones, como el Sernam, el Fosis, la



Conadi y el Injuv han sufrido permanentemente la tensión entre ser una agencia especializada del Estado dedicada a un sector determinado y ser organismos que "representan" o "expresan" a dicho sector al interior del Estado. Sólo la Conadi tiene, por ley, un Consejo Directivo compuesto por representantes del Presidente de la República y por miembros elegidos directamente por las etnias reconocidas por la ley indígena. Los conflictos al interior de ese consejo han sido continuos, lo mismo ha ocurrido entre los diversos directores mapuches de la Conadi y el propio Presidente que los nombra. Los demás organismos tienen algún tipo de Comité Consultivo o Consejo que en la práctica no cumple funciones específicas y carece de atribuciones, y cuyos miembros no son representativos de organismos de la sociedad civil sino seleccionados de modo individual.

Las nuevas instituciones de política social, nacidas en los noventa, son las que mantienen contactos más permanentes con las organizaciones civiles del sector donde trabajan, y han constituido un sinnúmero de instancias de participación en distintos niveles de implementación de la política. Sin embargo, el formato de proyectos de corta duración asignados competitivamente reduce la participación a una dimensión meramente instrumental (la obtención del proyecto), y no permite la construcción de una asociatividad de tipo más permanente. Las metas, tiempos, modalidades y productos esperados de las instancias participativas se vuelven tecnocráticos o, en el peor de los casos, clientelares, en la medida en que se subordinan a la agenda de la institución. La multiplicación de instituciones especializadas que convocan a la sociedad civil independientemente unas de otras, produce como efecto una asociatividad fragmentada y efímera. De tal modo que lo decisivo no es tanto la creación de instancias, sino su diseño y modos de implementación, existiendo al respecto diversidad de experiencias.

Todas estas instituciones han operado con el sistema de licitaciones y concursos de proyectos, destinados mayoritariamente a organizaciones no lucrativas de carácter local, tanto profesionales como de membresía. Esto ha producido una multiplicación de fondos públicos para el financiamiento de pequeños proyectos a través de múltiples "ventanillas de financiamiento", así como una significativa complementación de fondos de parte de las orga-



nizaciones civiles a los programas de gobierno, pues casi siempre dichos proyectos suponen una importante cuota de co-financiamiento y/o trabajo voluntario por parte de la institución ejecutora.

Desde el punto de vista del financiamiento, se puede decir que estas instituciones estatales han contribuido a la subsistencia de un conjunto de organizaciones sociales de diverso tipo, las que han accedido en un momento u otro a la ejecución de los proyectos. Sin embargo, el sistema ha mostrado múltiples limitaciones para el desarrollo de una sociedad civil autónoma y con mayores capacidades: el bajo monto global comprometido y la excesiva fragmentación de los proyectos, los continuos cambios en las condiciones de los concursos, la corta duración de los proyectos, el carácter instrumental de la participación y la multiplicación de "ventanillas".

### Focalización en Pobreza

En relación con los programas focalizados, la situación descrita permite pensar que también cumplen de hecho un papel en la estructuración de la asociatividad, especialmente a nivel de los sectores pobres, dado que allí está concentrada la actividad gubernamental. Dichos programas constituyen en la práctica estructuras de incentivos para los grupos pobres y marcan su relación con el Estado en este "último eslabón de la cadena" de las políticas públicas. Datos del Informe de Desarrollo Humano del año 2000 indican la existencia de gran cantidad de asociaciones de diverso tipo en el país, y caracterizan dicha asociatividad como fragmentada, sin vínculo a redes y con baja incidencia en el rumbo de las políticas públicas, como veremos más adelante (PNUD, 2000). De hecho los programas sociales hacia grupos prioritarios, así como otras agencias gubernamentales —como Chiledeportes y el Indap— inciden en las formas de asociación de los grupos pobres, pero lo hacen de un modo que no fortalece su duración en el tiempo ni el desarrollo de mayores capacidades. Si se considera que en términos presupuestarios éste es el sector que más ha crecido durante los 90 y que su relación con los grupos populares es directa, se comprende que a pesar de las limitaciones de diseño institucional su contribución al desarrollo de la sociedad civil podría ser diferente.

La agenda de programas contra la pobreza se ha centralizado en un sistema de asignación de recursos denominado Chile Solidario (que se comenzó a operar a través del Programa Puente del Fosis). Este sistema fue diseñado por el Ministerio de Hacienda, con el fin de reducir los costos crecientes de una acción social que evaluaban como dispersa y descoordinada. En efecto, se decidió focalizar progresivamente el conjunto de los recursos asociados a la red asistencial (subsidios individuales y familiares, becas, etc.) en un conjunto de 226.000 familias, que se estima son aquellas que viven en situación de extrema pobreza. Para ello, el sistema consulta la acción de un "apoyo familiar", persona que se acerca a la familia y negocia con ella un "contrato" a través del cual el Estado compromete la asignación de sus diferentes recursos de asistencia social y la familia se compromete a mantener a los hijos en la escuela y otras cosas.

Una innovación importante del Chile Solidario introduce una noción de derechos garantizados, pero no universales sino focalizados en quienes han sido definidos previamente como beneficiarios. En relación con lo que aquí se ha expuesto, es necesario destacar la reducción del enfoque contra la pobreza a unidades familiares dispersas, sin consideración de las dimensiones territoriales ni comunitarias de la política social. El sistema no contempla el elemento de asociatividad y redes locales en ninguna de sus acciones, pues establece una red de atención directa (mediada por un contrato) entre "el Estado" y "la familia" en situación de pobreza (siempre que haya sido previamente calificada como tal). Como es básicamente un mecanismo para racionalizar y focalizar al máximo el gasto social, tampoco considera un rol determinante para los municipios que sólo canalizarán los servicios. La paradoja del Chile Solidario en relación al tema que nos interesa es que por una parte pone a las familias en el centro de la política, obligando al Estado a responder cumpliendo estándares mínimos. A pesar de ello, sin embargo, no estimula la participación de esos mismos sujetos en la construcción ciudadana, quedando la satisfacción de necesidades en manos de la administración pública. Vale decir, se escinde la agenda de pobreza respecto de la participación ciudadana (Contesse y Delamaza, 2005).



## La agenda reciente de la seguridad ciudadana

A fines de los noventa se estructura una política pública en el área denominada de "seguridad ciudadana", fuertemente presionada por la atención mediática y política de la oposición en el tema de la delincuencia. En cuanto al vínculo entre estos programas y la sociedad civil, es interesante que –en el planteamiento de los programas– ésta es central, en tanto los programas priorizan un enfoque de protección social. Es decir, se asume que gran parte de la inseguridad ciudadana tiene relación con el deterioro de los vínculos sociales producido durante las últimas décadas, y que, por lo tanto, un fortalecimiento de éstos generaría cierta protección social que reduciría a su vez las oportunidades de ocurrencia de delitos y la sensación de inseguridad. Este enfoque se complementa con acciones orientadas a otro tipo de problemas como la violencia intrafamiliar, el desempleo, la calidad de la educación, niños y jóvenes en conflicto con la justicia o en riesgo social, etc.

La seguridad ciudadana en cierta forma ha venido a reemplazar otros paradigmas de acción social presentes en la etapa anterior (enfoque territorial, participación comunitaria), heredando sus modalidades de actuación, donde predomina un enfoque de fortalecimiento instrumental de la sociedad civil. Éste permite dinamizar iniciativas y canalizar fondos para una prioridad de gobierno, pero presenta múltiples limitaciones, mirando desde el punto de vista de la propia sociedad civil. En primer término, la presión por resultados concretos lleva a que la participación se restrinja a quienes están en condiciones de formular proyectos de modo expedito y permitan cumplir el requisito de "participación" sin alterar la agenda de prioridades y ritmos de ejecución ya determinada. Por otra parte, los fondos concursables imponen su formato y prioridades, pues son instrumentos para llevar adelante determinadas soluciones y no un mecanismo abierto a la formulación comunitaria, de tal manera que iniciativas de concertación local autónoma se ven dificultadas por los mecanismos empleados para la participación.

## El caso de la institucionalidad medioambiental

Un caso especial es el de medio ambiente, un área inexistente antes de los noventa, con una institucionalidad de relativo bajo perfil –la Comisión Na-

cional de Medio Ambiente (Conama)— y fuertemente presionada por los intereses del gran empresariado. Frente a los grandes conflictos medioambientales (centrales hidroeléctricas, megaproyectos productivos), la Conama ha tenido un rol subordinado. Sin embargo, la innovación principal es que en esta área se ha establecido un mecanismo institucional de participación, vinculándolo a los estudios de impacto ambiental que las empresas deben presentar para desarrollar sus proyectos. El sistema de evaluación de impacto ambiental de proyectos, creado en 1997, vinculó, obligatoriamente, los procesos de decisión sobre inversiones con el análisis de la ocurrencia de posibles externalidades negativas para el medio ambiente y al mismo tiempo la obligatoriedad de consultar la opinión de los ciudadanos directamente afectados por los proyectos acerca de los posibles impactos en su entorno.

Destaca en este caso el vínculo con la agenda del proyecto de modernización del Estado, cuyos principales énfasis han estado en la capacidad de gestión, la prioridad de los resultados por sobre los procedimientos y la mejora de la calidad de los servicios y beneficios prestados. Más que la participación, mejora la información y la atención a los usuarios de los servicios públicos, así como la entrega de información a la ciudadanía sobre el funcionamiento y resultados de la gestión pública. No está explícito en el proyecto modernizador el objetivo de lograr que la sociedad civil pueda participar en decisiones del poder público acerca de políticas y programas<sup>9</sup>.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental recoge opiniones de diversas instituciones públicas competentes y de la ciudadanía, para que el organismo de gestión ambiental finalmente emita una Resolución de Calificación Ambiental. A través de ella se autoriza, rechaza o autoriza con condiciones la ejecución de un proyecto. Las comisiones ambientales regionales deben asegurar una participación informada de la comunidad organizada respecto de los Estudios de Impacto Ambiental. También la participación puede ser anticipada, modelo que fue adoptado por el Ministerio de Obras Públicas para sus obras de infraestructura, aunque dicha modalidad es voluntaria.

<sup>9</sup> Es decir el tema de la participación en la gestión de políticas públicas, si bien está presente en una gran variedad de programas sociales —aunque sin participación en toma de decisiones—, aparece como poco conectado con la reforma del Estado. Armijo (2001).



El enfoque y alcance de la participación es consultivo; es decir, va más allá de la simple información, pero no se llega al nivel deliberativo o resolutivo que incida en forma directa sobre las decisiones de las autoridades acerca de los proyectos. Las observaciones ciudadanas sólo deben referirse a los efectos ambientales de los proyectos. A pesar de ello, una gran proporción de las observaciones se refiere a temas vinculados con aspectos socioeconómicos. *"Se produce entonces una importante contradicción, pues por un lado los Estudios de Impacto Ambiental resaltan los beneficios económicos directos e indirectos de los proyectos y, por otro, se cuestionan las observaciones de igual naturaleza emitidas por la ciudadanía"* (Filgueiras, 2001).

El conflicto suscitado por la contaminación de una planta de celulosa en un humedal en Valdivia en 2005, modificó la posición de los actores políticos y sociales frente al tema ambiental, llevando al surgimiento de propuestas de cambio en la institucionalidad ambiental, en orden a fortalecer la sostenibilidad ambiental como factor de desarrollo clave en una economía orientada al exterior (Delamaza, 2005).

En materia de financiamiento, la Conama ha utilizado el mecanismo usual del concurso de pequeños proyectos para organizaciones de base, de bajo impacto y alta dispersión. Una modalidad diferente, sin embargo, fue la utilizada en 1995, al establecerse el Fondo de las Américas, nacido de la conversión de la deuda bilateral de Chile con Estados Unidos y dedicado a la temática ambiental. Este fondo estuvo destinado íntegramente a organismos no gubernamentales sin fines de lucro y fue administrado por un Consejo mixto, en el cual una parte de sus miembros es elegida entre los ejecutores no gubernamentales y otra es designada por el gobierno, siendo mayoría los primeros. El fondo fue una modalidad concreta de traspaso de recursos públicos para la gestión autónoma de organizaciones civiles y produjo una interesante movilización de recursos adicionales. Si bien también utilizaba la totalidad de sus recursos en modalidades concursables, los montos eran de mayor significación que gran parte de los concursos del sector público e incluyeron interesantes modalidades de seguimiento y asistencia técnica. Su estructura de gobierno, expresada en la composición de su directorio y el manejo autónomo de los recursos, demostró la viabilidad de implementar fórmulas mixtas, con autonomía de los actores civiles, aunque debiera

revisarse un problema de *accountability* que deriva de la doble condición de ejecutor y cuerpo electoral del Consejo que tienen las ONG ligadas a él.

El Fondo de las Américas utilizó la totalidad de los recursos de que disponía, requiriendo para su continuidad de un aporte estatal directo o de un nuevo programa de conversión de deuda para financiar una segunda generación. Ambas opciones fueron rechazadas por el Ministerio de Hacienda. Contrasta ello con la forma de institucionalización de las iniciativas innovadoras del sector público a comienzos de los noventa, donde inicialmente se utilizaron los recursos de la cooperación internacional para echar a andar instituciones y programas innovadores en la administración pública (Fosis, Sernam, Conadi). Una vez que esos recursos se terminaron (alrededor de 1994), dichas instituciones se incorporaron al presupuesto nacional, beneficiándose así la política pública de los aprendizajes que se habían generado anteriormente. En este caso, la posición del Ministerio de Hacienda bloqueó esta posibilidad.

El caso del Fondo de las Américas ejemplifica una tendencia reciente, que puede tener sin embargo profundas consecuencias tanto en las políticas sociales como en los vínculos entre la sociedad civil y la acción gubernamental. Es el predominio de la gestión del Ministerio de Hacienda no sólo en la asignación de partidas presupuestarias, sino en la definición misma del contenido de las políticas y de los diseños institucionales para ponerlas en marcha. El fenómeno se intensificó durante la administración de Ricardo Lagos. En el terreno de las políticas sociales, hemos examinado el Sistema Chile Solidario, un diseño de gestión presupuestaria que determinó un nuevo rol para Mideplan (luego de que se había anunciado su disolución) y que busca fortalecer la coordinación de la institucionalidad pública creada después del 90, aunque lo hace exclusivamente en función del universo definido por este sistema (las 226.000 familias que supuestamente conformarían el universo de la extrema pobreza), reduciendo de este modo el alcance de algunos programas sociales y los modos de intervención.



## Conclusiones

La política social chilena ha mostrado interesantes resultados en cuanto a su capacidad de innovar en programas focalizados, aumentar los recursos disponibles y transitar de una estrategia paliativa a una de inversión social. Esta activación de las políticas públicas, sin embargo, ve sus efectos limitados por la excesiva sectorialización y desarticulación del propio sector público y por una relación excesivamente instrumental con la sociedad civil. Una efectiva promoción y fortalecimiento de la sociedad civil, es un objetivo sustantivo que debiera formar parte integral de la política, desde su diseño hasta su implementación y evaluación. Es relevante el establecimiento de mecanismos de participación institucional estables y legitimados, así como la continuidad de las políticas y la evaluación de sus resultados en esta área. La potencialidad de la política pública no se agota sólo en su desarrollo programático o en el incremento de recursos disponibles: incluye de modo fundamental el marco institucional en el que ésta se desenvuelve, aspecto mucho menos modificado como se ha visto.

Luego de las severas reducciones del Estado durante los años 80, la activación y fortalecimiento de la política pública era un requisito previo a los necesarios cambios requeridos en la legislación, la institucionalidad y el marco tributario. Las iniciativas de política permiten por una parte concretar las posibilidades que otorga el marco legal existente. Este habilita al Estado para interactuar proactivamente con agentes "privados" en beneficio de la acción "pública". Ejemplos de ello son la promoción de la capacitación laboral utilizando la franquicia tributaria y la promoción de la asociatividad empresarial, donde el Estado chileno ha articulado consistentemente ambos aspectos. Sin embargo, no lo ha hecho para el objetivo de promoción de la sociedad civil, la que hasta ahora ha sido principalmente considerada como un ejecutor de programas externalizados.

En el nivel programático pueden inducirse reinterpretaciones de las normas y procedimientos, modificaciones administrativas. Sin embargo, la potencialidad de estos cambios depende de su inserción en una estrategia que no renuncie a la modificación institucional más sustantiva. Su impacto se reduce sustancialmente cuando se renuncia a este objetivo, como ha ocu-

rrido, por ejemplo, en el sector educación. No es raro que ello haya ocurrido, si se considera que la arquitectura estatal actual es el resultado del impacto de las reformas de los ochenta sobre el Estado tradicional. Ni este se planteaba fortalecer la sociedad civil como actor de lo público, ni tampoco sus reformadores, apóstoles del "Estado mínimo". Algo similar ocurre cuando la iniciativa política es discontinua, está sometida a presiones coyunturales y no incorpora un concepto consistente de participación social en la gestión pública. Contextos de reforma más integrales como el ocurrido en salud o en las políticas de infancia abren mayores posibilidades para ello.

Un entorno favorable para la sociedad civil no está constituido sólo por una política o programa específico de "promoción" de la sociedad civil. Interesa la coherencia del conjunto de la estrategia de las políticas públicas, pues allí se juega la capacidad estatal para impactar sobre las tendencias globales de la sociedad. En Chile, el aumento constante de los presupuestos para las políticas sectoriales —especialmente salud y educación— multiplicó los vínculos entre la sociedad civil y el Estado en áreas de interés general, aun cuando no incluyó el fortalecimiento de esta última entre sus objetivos. Por la importancia de las políticas tradicionales, una "política de fortalecimiento de la sociedad civil" debiera abocarse prioritariamente a ellas, a riesgo de perder relevancia. Una política consistente tendría que incidir también en las modalidades de vínculo entre los programas focalizados y los grupos pobres y excluidos de la sociedad. Un Estado que está concentrando sus recursos en el área social y los focaliza hacia sectores pobres, requiere "leer" las consecuencias de su acción en la conformación de la asociatividad a nivel popular, que no depende únicamente de las "motivaciones" o la "cultura política" de los pobres, que es lo que parece desprenderse del juicio común respecto de que la gente "no quiere participar", que predomina el individualismo, etc. Luego de un período en que la "superación de la pobreza" subordinó las metas de construcción de ciudadanía y participación, se ha transitado hacia agendas escindidas, donde los pobres son considerados sujetos de derecho (ciudadanos en sentido pasivo), pero no participantes activos de la construcción ciudadana.



Entre los mecanismos de traspaso de recursos para la ejecución privada de programas es necesario distinguir aquellos que ayudan al fortalecimiento y al carácter sustentable de las organizaciones civiles y aquellos cuyo énfasis está en estimular la competencia entre organismos para obtener menores costos de operación. En algunas áreas, las subvenciones y subsidios han sido complementados con fondos privados, movilizados por instituciones no lucrativas sólidas y comprometidas que amplían el área de servicios en la que actúan. Las licitaciones y concursos de proyectos, en cambio, también movilizan recursos privados, pero carecen de sustentabilidad y parecen tener un impacto institucional más bien negativo sobre el perfil de las organizaciones de la sociedad civil. La experiencia pionera del Fondo de las Américas muestra que las modalidades de financiamiento pueden ampliarse hacia fondos de administración mixta. Pero no se ha explorado el área de co-determinación de marcos presupuestarios y transferencias en función de resultados.

Un área de alto dinamismo en la gestión pública, como lo es el área social, ha involucrado una nueva modificación en los vínculos entre Estado y sociedad, después de un largo tiempo de conflicto y confrontación, desde 1973. Los objetivos impulsados y los mecanismos utilizados para llevar adelante esas políticas y programas sociales han involucrado de hecho a la sociedad civil en su implementación y co-financiamiento y, mucho más débilmente, en su diseño y evaluación. Los logros materiales de la política social se deben, en gran medida, a la disponibilidad de mayores recursos, y se han articulado de un modo relativamente virtuoso a la vista tanto de los espacios que crea el crecimiento económico como a algunos de sus requerimientos. En el ámbito que nos ocupa, sin embargo, los objetivos no han sido precisos ni permanentes, y tiende a predominar el sectorialismo en las áreas más determinantes, como salud y educación.

El "reencuentro" entre políticas sociales y sociedad civil requeriría por una parte de un fortalecimiento institucional de los propios instrumentos de la política y, por otra, de un concepto más claro respecto de las características y roles de la sociedad civil. Hasta aquí ha predominado una visión de carácter instrumental, que busca funcionalizar sus aportes materiales y

organizativos, así como de adhesión política. Esporádicamente se han hecho intentos por formular políticas más integradoras, admitir roles más autónomos o menos discrecionales, pero esos esfuerzos no han logrado continuidad y se han enfrentado a determinantes coyunturales de la política que les han impedido su desarrollo.<sup>10</sup>

Durante los últimos años de la administración Lagos, el Estado reintrodujo la noción de derechos ciudadanos garantizados, tanto en la reforma de la salud como en el Sistema Chile Solidario. Este es un paso decisivo hacia la modificación de paradigmas puramente "gerencialistas" de la acción pública. En el primer caso la noción está mucho más clara y admite la concurrencia de entidades privadas en la provisión de servicios, sin abandonar por ello la garantía de derechos que la política pública contiene. No hay, sin embargo, un planteamiento igualmente consistente para canalizar la participación activa de la ciudadanía en la orientación, implementación y control social de estas políticas. Esta debilidad se vuelve crítica en la medida que se desciende en los niveles de la administración y se observan los niveles locales de implementación. Más allá de los diseños generales, allí participación vinculante, responsabilidad (*accountability*) y control social pasan a ser factores críticos para hacer efectivos los derechos.

Como resultado de la transición democrática, en Chile se ha estabilizado un modelo de gobernabilidad, sustentado en la continuidad del crecimiento económico y la profundización de sus efectos en la sociabilidad, con una esfera pública que se va vaciando de actores conflictivos, la que es administrada con relativa eficacia por una elite política que va perdiendo lazos de legitimidad con la ciudadanía. Durante este período efectivamente se han creado nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil, pero la prevalencia del modelo de gobernabilidad ha bloqueado la ampliación de la esfera pública y la construcción de una nueva institucionalidad. Las modalidades de gestión de políticas, si bien contemplan la participación de algunos

<sup>10</sup> Así ocurrió a mediados de los 90 con el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, a fines del mismo decenio con los avances del enfoque territorial en la inversión social y en el 2003, promediando la administración de Ricardo Lagos, con la política de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (Delamaza, 2005).



grupos en la implementación de programas y acciones –sobre todo en el cofinanciamiento de las mismas– no han incorporado ese protagonismo en las áreas de decisión y deliberación sobre los fines de esas acciones y programas. En relación a la sociedad civil, aún no se incorpora como objetivo prioritario su fortalecimiento, ni se han traspasado atribuciones y recursos hacia agencias mixtas o con participación social. La participación ciudadana efectiva aún no es un criterio de priorización política, ni influye en la asignación de los recursos públicos.

¿Podrían las cosas ser diferentes? Posiblemente ello ocurra en la misma medida que la política social se emancipe del modelo de gobernabilidad que ha presidido la transición chilena desde sus inicios, modelo que la ha dinamizado y financiado, pero subordinándola a objetivos de reducción de pobreza sin fortalecimiento de actores sociales ni redistribución de poder dentro de la sociedad. Una autoridad social con peso específico y relativa autonomía de vuelo, el rediseño de varios de los mecanismos institucionales creados en los años 80 para favorecer la privatización de la función estatal y la institucionalización de nuevos mecanismos de participación en políticas y fondos públicos, son algunos de los requisitos de esta nueva etapa que reclama el desarrollo de la sociedad civil. En alguna medida la discusión política sobre participación y ciudadanía que se ha comenzado a producir al inicio del gobierno de Michelle Bachelet, y que fue impulsada por la primera movilización masiva desde 1990, la de los estudiantes secundarios, pone en el tapete el tema de los límites del modelo de gobernabilidad y las perspectivas que puede significar una modificación del vínculo entre Estado y sociedad civil.

## BIBLIOGRAFÍA

ARMIJO, MARIANELA. 2002. Modernización de la gestión pública en Chile 1994–2000. Lecciones y aprendizajes. En: *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela, editores. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos / LOM Ediciones.

- BALDEZ, LISA, 1999. "La política partidista y los límites del feminismo de Estado en Chile". En: *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Drake, P., Jaksic, I. (compiladores). Santiago, LOM Ediciones. P. 407 – 433.
- BOTHWELL, ROBERT, 1989. "Indicators of a Healthy civil Society". En: *Beyond the Prince and the Market*.
- CONTESSE, JORGE Y DELAMAZA, GONZALO, 2005. Pobreza y Derechos Humanos. Análisis de dos Programas Sociales. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Documento de Trabajo N° 15. Universidad de Los Lagos, Santiago.
- DELAMAZA, GONZALO, 2005, Tan Lejos, Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile. LOM, Santiago.
- FILGUEIRAS, CRISTINA, 2002. "Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil". En: *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela, editores. Instituto de Asuntos Públicos/LOM Ediciones, 2002.
- LONG, NORMAN, 1999. *The Multiple Optic of Interface Analysis*. UNESCO Background on Interface Analysis.
- PNUD, 2000. *Más Sociedad para Gobernar el Futuro. Desarrollo humano en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.
- RACZYNSKI, DAGMAR Y SERRANO, CLAUDIA, 2002. "Viejos Nuevos Problemas en la Lucha contra la Pobreza en Chile". En: *El Período del Presidente Frei Ruiz Tagle*. Muñoz, Óscar y Stefoni, Claudia, compiladores. P. 333 – 372.
- REPÚBLICA DE CHILE, 2000. *Informe Nacional de seguimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Copenhague, 1995*. Mimeo, Santiago de Chile.
- RÍOS, MARCELA, 2003. "Feminismo chileno en la década de 1990: paradojas de una transición inconclusa". En Panfichi, Aldo. *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina*. Andes y Cono Sur.



- SALAMON, LESTER; ANHEIER, HELMUT ET AL. EDITORES, 2000. *La Sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Fundación BBVA.
- VALDÉS, TERESA, 2002. "Las Mujeres, Protagonistas de los nuevos Tiempos". En: *El Período del Presidente Frei Ruiz Tagle*. Muñoz, Óscar y Stefoni, Claudia, Compiladores. P. 107–154.
- VILLAR, 2001. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá: CCONG.