

Ciudadanía y participación en las políticas públicas. Dos casos chilenos*

Vicente Espinoza
Instituto de Estudios Avanzados. Universidad de Santiago de Chile
vespinoz@usach.cl

La operación de las políticas sociales chilenas desde comienzos de los 90 permite ilustrar un aspecto poco destacado en el análisis de la situación social latinoamericana. Las políticas sociales de la región reciben frecuentemente la crítica de que su subordinación a la política económica las hace incapaces de mejorar las condiciones de vida de la población, convirtiéndolas en paliativos a situaciones de carencia y exclusión creadas por un modelo económico esencialmente injusto. El caso de Chile permite revisar esta crítica y preguntarse por la eficacia de las políticas sociales en el marco de un crecimiento económico sostenido, que revierte en mejoría para las condiciones de vida de la población.

Las políticas que se examinaron en el marco de los estudios de caso del proyecto Claspo corresponden a una tradicional y otra más nueva: construcción de viviendas de bajo costo para familias pobres y prevención comunitaria del consumo de drogas ilícitas, respectivamente. La política de vivienda expresa la respuesta del Estado a la demanda de las familias pobres por condiciones de habitabilidad adecuada, mientras que la prevención del consumo de drogas aborda problemas de sociabilidad y relaciones sociales en el plano comunitario. La primera responde a la satisfacción de las necesidades básicas y la segunda aborda problemas de sociabilidad que aparecen cada vez más asociados con demandas al sector público.

Durante los años 70 y 80 se acumuló un déficit en la provisión de viviendas de bajo costo con financiamiento público, cuyas estimaciones alcanzaban alrededor de un millón de hogares. La construcción de viviendas de bajo costo durante los años 90 ha más que superado las cifras del déficit habitacional, por lo que, debe considerarse una política exitosa en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades de las familias. Una vez instalados en sus nuevas viviendas, las familias enfrentan problemas que derivan de las dificultades para encarar la sociabilidad entre familias desconocidas. El alcohol y las drogas, junto con la delincuencia han sido por largo tiempo la representación social de las amenazas a la convivencia pública. De allí que los programas comunitarios destinados a enfrentar los déficit en la sociabilidad se conviertan la búsqueda de un soporte para alcanzar un ideal de vida comunitaria.

* Una primera versión de este artículo se presentó en el seminario “Weaving Together the Social Fabric. Dialogues in the Construction of Social Policy” CLASPO 15 Abril 2003. University of Texas at Austin. Agradezco los comentarios recibidos de los participantes en esa ocasión.

El tema que se aborda en este artículo de síntesis puede plantearse en términos de los cambios en la demanda que los ciudadanos hacen a la política social a medida que mejoran sus condiciones de vida. Los estudios de caso ilustran, en primer lugar el contraste entre una política que aborda una necesidad material apremiante y otra que responde a problemas de sociabilidad en un barrio de familias modestas que ya cuentan con vivienda. Ambos casos remiten a una modificación del contrato entre el Estado y los ciudadanos que expresa la política social. En un caso, la provisión de vivienda supone que el sector público deja de prestar apoyo en otras áreas de vida de estas familias, las cuales deben buscar por si solas mecanismos para resolver este problema. En el otro, la solución de los problemas de sociabilidad se la hace depender de la capacidad de comunitaria para movilizarse y controlar su entorno; el sector público ofrece su apoyo en esta perspectiva.

Los cambios en la modalidad de la política social expresan un cambio en la relación entre el estado y los ciudadanos, lo cual, en último término es una definición práctica de la ciudadanía social. En el artículo se argumenta que la integración social –entendida como el acceso a un nivel mínimo de consumo– no resuelve los problemas planteados por el cambio en los términos del contrato de ciudadanía. Los casos muestran que para los hogares que participan en la política pública, ciudadanía no puede hacerse equivalente al consumo, así como el puro consumo tampoco es sinónimo de ciudadanía. El problema que se abre es aquel de la participación de los beneficiarios de la política pública de forma que incidan en la definición de los términos del contrato de ciudadanía social. Otras formas de participación menos institucionalizadas, como lo ilustran los casos bajo estudio, tienden a convertirse en variantes del clientelismo.

La propuesta que deriva del análisis de los estudios de caso es que mientras las políticas sociales del sector público logran un buen resultado en términos de la integración funcional de los grupos sociales más desaventajados, ello no lleva automáticamente al desarrollo de la responsabilidad social o el compromiso cívico. En estos términos, políticas sociales exitosas en lo funcional enfrentan un desfase con la demanda generada por una nueva situación social, caracterizada por un menor apremio en la satisfacción de necesidades básicas. Si bien los ejecutores de políticas aparecen conscientes de esta situación, las políticas que diseñan poseen limitaciones, específicamente porque el estado no puede sustituir, sino solo incentivar o apoyar dinámicas de participación comunitaria cuyo protagonista es necesariamente la población misma.

Nuevas políticas sociales

A comienzos de los años 90, las políticas sociales del estado chileno cambiaron su orientación desde el subsidio a los excluidos por el mercado, hacia otra que ponía su énfasis en la integración al desarrollo (Raczynski 1994). Las políticas sociales de la recién recobrada democracia marcaron su diferencia con el enfoque autoritario estableciendo una “nueva estrategia social” que buscaba mejorar la calidad de los servicios, establecer condiciones de equidad, invertir en capital humano e incorporar la participación de los beneficiarios (Raczynski 1994).

Las diferencias principales en el enfoque de los años 90 respecto del de los años 80 pueden sintetizarse como un incremento en los recursos, la complejización del enfoque de las políticas focalizadas, la incorporación de objetivos transversales que alcancen a los sectores medios y el impulso de modalidades descentralizadas en su implementación (Raczynski 1994).

La política social se muestra más activa y destina mayor cantidad de recursos públicos, en el marco del mantenimiento de los equilibrios macro-económicos y con el cuidado de que los incrementos en la recaudación tributaria no repercutan negativamente sobre el crecimiento de la economía. Los críticos de la política social ponen énfasis en el compromiso del gobierno por la preservación de las condiciones macro-económicas imperantes en Chile, que consolida la situación de desigualdad. De hecho, la sesgada distribución del ingreso no se ha alterado mayormente durante los últimos 15 años, mientras que las políticas económicas han mantenido las principales orientaciones del modelo implantado durante la dictadura militar. La preservación de los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento de la economía, sin embargo, no han jugado en contra del bienestar de los chilenos.

Cuadro 1. Hogares y población bajo la línea de pobreza. Chile 1990 - 2000

	Hogares	Población
1990	33.3 %	38.6 %
1994	23.2 %	27.5 %
1998	17.8 %	21.7 %
2000	16.6 %	20.6%

Fuente: Mideplan:.

Los niveles de pobreza se redujeron de una forma sostenida, prácticamente a la mitad durante la década del 90. La población chilena bajo el umbral de pobreza pasó de 39 por ciento en 1990 a 21 por ciento en 2000 (Cepal 2000). Simultáneamente, entre 1986 y 1998, la economía chilena mostró signos de estabilidad e inflación controlada, con crecimiento sostenido y bajo desempleo. Aunque el paso más lento del crecimiento desde 1999 ha cambiado algo esta descripción, sus aspectos principales se mantienen; de hecho, a pesar de un mayor desempleo los niveles de pobreza no se incrementaron.

Chile es uno de los pocos países en América Latina que ha logrado disminuir sus niveles de pobreza. Debe agregarse que la profundidad de la pobreza también ha disminuido, dado que el número de hogares indigentes también se ha reducido. El ritmo de reducción decreciente durante la década plantea la pregunta respecto cuáles son los factores que inciden en esta reducción.

Una parte de la explicación se encuentra en el contexto de sostenido crecimiento económico, que se acompaña de un crecimiento promedio del ingreso per-cápita de 5% anual entre 1990-2000. Sin embargo, desde el año 2000, el crecimiento del producto se asocia débilmente con un incremento en el empleo. De aquí que la otra parte de la explicación deba buscarse en el crecimiento del gasto social del sector público.

**Cuadro 2. Evolución del gasto público en educación y salud.
Chile 1990 – 1999**

	Gasto Público en Educación			Gasto Público en Salud		
	Per cápita	% PIB	% Gasto Público	Per cápita	% PIB	% Gasto Público
1990/1991	US \$ 87	2.6%	12.0%	US \$ 70	2.1%	9.6%
1994/1995	US \$ 129	2.9%	13.9%	US \$ 108	2.5%	11.8%
1998/1999	US \$ 202	3.9%	16.3%	US \$ 145	2.8%	11.7%

El gasto público per-cápita en educación y salud se ha más que duplicado en la década del 90, para representar 3.9% y 2.8% del PIB, respectivamente. La complejidad discusión respecto de la contribución neta del crecimiento económico y el gasto público al bienestar de la población desborda los objetivos de esta presentación. La discusión comprende desde críticas a la eficiencia en la gestión de los recursos hasta sofisticados modelos econométricos. Debe anotarse, no obstante, que a pesar del incremento en los niveles de desempleo y el menor ritmo de crecimiento, los niveles de pobreza no han mostrado signos de incremento. Al menos parte de la estabilidad debiera atribuirse a los recursos que el sector público ha inyectado en los programas sociales.

Junto con los nuevos recursos frescos que el sector público asigna a los programas sociales, se han implementado programas que cubren nuevas áreas de política social, a la vez que buscan activamente vincular el crecimiento económico con el desarrollo social (Raczynski 2002). El diseño de las políticas sociales busca enriquecer los objetivos, contenidos y prioridades de la política social focalizada, es decir, aquella orientada específicamente a los sectores pobres. En este campo los agentes públicos intentan transformar la acción asistencial en una promocional que facilite a los sectores pobres su incorporación en el proceso de desarrollo nacional. La formulación de políticas públicas privilegia la expansión de capacidades, la transferencia de herramientas y la ampliación de las posibilidades de acción autónoma de los beneficiarios.

Aun cuando las nuevas políticas sociales están orientadas preferentemente hacia los sectores pobres y más postergados, la política social intenta no dejar de lado el apoyo a sectores que viven modestamente, sin ser los más pobres. En este terreno deben destacarse políticas “transversales” que afectan a la sociedad en su conjunto. En este campo destacan las iniciativas en torno a la calidad de la educación; la problemática de género e igualdad de oportunidades de hombres y mujeres; el acceso a la justicia; las relaciones entre el sistema público y privado de salud.

Los nuevos programas sociales también ponen mayor énfasis en la relación entre ciudadanos y estado, favoreciendo la creación de diversos espacios de participación. El marco de las iniciativas de participación se vinculan crecientemente con el proceso de descentralización de recursos, funciones y atribuciones hacia las municipalidades. En efecto, mientras que entre 1979 – 2002 se realizó una desconcentración de las funciones del gobierno central, en la actualidad se busca alcanzar un efectivo traspaso de capacidad de decisión sobre políticas y programas sociales hacia las instituciones de gobierno local. Un aspecto complementario en la implementación de modalidades descentralizadas de políticas

lo constituye la ejecución de programas sociales a través de ONGs, organizaciones sociales y organizaciones privadas sin fines de lucro.

En suma, Chile exhibe avances sociales evidentes durante la década de 1990, los cuales pueden atribuirse tanto a las políticas sociales como al crecimiento económico. En marzo de 2003 fueron publicados los resultados del Censo Nacional de Vivienda y Población, los cuales muestran cómo el país va dejando atrás su condición de atraso para ofrecer un buen estándar de vida a la mayor parte de su población. El Cuadro 1 muestra los cambios en algunos indicadores básicos de calidad de vida.

Cuadro 3. Indicadores de calidad de vida. Chile 1992 - 2002

	Censo 1992	Censo 2002
Viviendas Permanentes / Hogares	86.3%	90.4%
Viviendas con electricidad	91.1%	96.9%
Viviendas con agua potable	82.8%	91.8%
Refrigerador	54,6%	82.1%
Lavadora de ropa	48,2%	78.8%

En materia de vivienda, se aprecia el incremento en el porcentaje de hogares con vivienda propia, lo cual indica la reducción de situaciones de “allegamiento” (hogares que comparten una misma vivienda), con la consiguiente reducción del déficit habitacional. Las condiciones de urbanización y sanidad de las viviendas también mejoran. La electricidad alcanza una cobertura casi universal, mientras que la disponibilidad de agua potable crece por sobre 90%, lo cual indica que buena parte de las áreas rurales cuentan con este recurso. En cuanto a la dotación de bienes el hogar, puede apreciarse el notable incremento en la disponibilidad de refrigeradores y lavadoras de ropa, que pasa de alrededor de la mitad de las viviendas a alrededor del 80%. En suma, los hogares mejoran su nivel de bienestar de una forma que denota mayor disponibilidad de recursos, sea por los servicios públicos como por la propia capacidad adquisitiva de los hogares.

Los datos censales muestran que el progreso no se reduce a los aspectos más básicos de la calidad de vida, sino que también puede apreciarse una modernización en curso. El Cuadro 2 muestra algunos indicadores de acceso a tecnología de comunicaciones y calidad de los recursos humanos.

Cuadro 4. Acceso de los hogares a infraestructura y tecnología de comunicaciones. Chile.

	Censo 1992	Censo 2002
Teléfono red fija	23,6%	51,5%
Teléfono celular	1,0 %	51,0%
Computador	-	20.5%
Conexión a Internet	-	10.2%
Con educación Superior	9.0%	16.0%

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda

El acceso a la telefonía alcanza más de la mitad de la población que, en el caso de la red fija casi duplica el porcentaje de acceso en 1992. La posibilidad de comunicación telefónica se convierte crecientemente en un servicio de acceso masivo. El acceso a tecnologías informáticas muestra una menor cobertura, lo cual indica que la incorporación a los aspectos más de punta de la modernización son aún muy sesgados.

Nuevas demandas para las políticas sociales

A pesar de los éxitos macroeconómicos, la percepción de la población, aun antes de la coyuntura recesiva, es que las recompensas sociales son mínimas con relación al esfuerzo personal (PNUD 1998, Moulian 1997). Así, parte de los hogares que han superado la “línea de la pobreza” lo han hecho con sus miembros insertos en ocupaciones precarias, con escasa regulación. La combinación de éxito macroeconómico y condiciones de vida difíciles ha sido constante y suficientemente profunda como para atribuirlos a consecuencias indeseables, pero transitorias, de un necesario crecimiento económico o de una difícil coyuntura, según sea el caso.

El contraste entre indicadores de éxito económico y la percepción de condiciones de vida deterioradas ha permanecido como enigma para los intelectuales chilenos. La respuesta que ofrece este artículo remite a las dificultades del sector público para expresar en nuevas políticas una demanda social que supera los marcos de la satisfacción de las necesidades básicas. Si bien en este desfase hay elementos de materialidad indiscutibles –como la calidad de los satisfactores– otra dimensión de la demanda remite a la dinámica de las relaciones sociales que se desarrolla bajo las nuevas condiciones materiales.

La propia dinámica de una política social exitosa debiera producir un desajuste entre la oferta de la política o programa y la demanda que busca satisfacer. Tal desajuste genera una demanda insatisfecha, muchas veces sin formulación explícita. El descalce no debiera extrañar pues, en la medida que los programas alcanzan los objetivos que se proponen, naturalmente tienen que desactualizarse con respecto a la demanda, creando nuevas condiciones para su aplicación. Lo contrario es suponer una situación estática en la cual los programas no tienen efecto alguno sobre la condición de su población objetivo.

La relevancia de las políticas seleccionadas para los estudios de caso es que ponen en evidencia un problema común a otras políticas sociales, como es el desfase entre la oferta de políticas y las nuevas demandas que surgen en un contexto menos apremiante de necesidades básicas. Los agentes que participan en el diseño de políticas tienen dificultades para percibir los cambios en la demanda. En realidad, sólo preocuparían al gestor de políticas sociales que no se encuentre la población objetivo (errores de focalización) o que la política no cumpla con sus objetivos (según lo indiquen evaluaciones de resultado o impacto). Sin embargo, hay otras señales de desajuste entre la oferta y la demanda que los gestores de política difícilmente pueden percibir, inmersos en un diseño que se justifica desde el cumplimiento de los objetivos.

La integración social lograda por estas políticas ha resultado adecuada en el plano funcional, pero menos satisfactoria en cuanto a su capacidad de integración social. El planteamiento de este artículo es que tal desfase debe concebirse en términos de ampliación de la ciudadanía, un aspecto que las políticas sociales debieran incorporar como objetivo explícito. Las políticas públicas reflejan la aplicación práctica que el estado hace de los derechos reconocidos a los miembros de una comunidad. La política pública es la "señal" que los ciudadanos reciben respecto de cómo el estado atiende sus derechos; vale decir, donde comienza la integración o dónde termina la exclusión.

Visto desde otro ángulo, los casos no se avienen con la idea que el consumo por sí mismo constituye una nueva forma de ciudadanía, como lo ha propuesto Néstor García-Canclini (1995). De acuerdo con este razonamiento, la representación de los intereses privados sería más efectiva en el consumo que "las reglas abstractas de la democracia"; en último término, el mercado operaría mejor que la democracia como organizador de la diversidad (García-Canclini 1995). Por cierto la ciudadanía es un concepto que refiere a una situación límite hacia la cual tiende una sociedad, sin realizarla plenamente, pero ello no debe llevar a descartar la concepción de la ciudadanía como la formas en la cual queda definida la relación entre el estado y sus ciudadanos.

Los estudios de caso que se analizan en este informe ponen en cuestión la propuesta de que el consumo constituye ciudadanía, porque la demanda insatisfecha detectada –la brecha entre los objetivos de las política bajo análisis y las expectativas de los beneficiarios– no puede satisfacerse con más consumo. Las demandas respecto de la convivencia comunitaria se entienden por los usuarios como el correlato público para un esfuerzo individual limitado por la desigualdad de las relaciones sociales. Vale decir, la población objetivo de la política reclama una responsabilidad estatal sobre la operación de las relaciones sociales, lo que no es otra cosa que demanda por ciudadanía. Sin embargo, el sector público aparece como un agente poco activo, que interviene excepcionalmente, por lo general a nivel microsocioal, reforzando el efecto de privatización de los asuntos públicos.

Desde el punto de vista de la experiencia cotidiana, las políticas públicas aparecen como caminos interrumpidos hacia un objetivo de integración que tampoco está bien establecido. La consecuencia de lo anterior es que si las políticas sociales del sector público no incorporan estas nuevas demandas, el resultado será una creciente deslegitimación del sector público que, a la larga, puede tener consecuencias negativas para el proceso de democratización y la estabilidad a largo plazo del sistema democrático. Algunos datos de opinión y participación cívica permiten ilustrar la pertinencia de este punto.

De acuerdo con los resultados del Latinobarómetro 2002 para Chile, sólo 27% se declara satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Además, si bien 50% de la población considera que la democracia es preferible a otras formas de gobierno, 52% no tendría oposición a que asumiera un gobierno no democrático. Agreguemos una inscripción electoral poco mayor a un tercio de la población entre 18 y 29 años¹, para concluir que, en

¹ En el sistema electoral chileno el padrón electoral se forma por la inscripción voluntaria de la población en los registros electorales, acto que establece la obligación indisoluble de votar en las elecciones subsiguientes. Los cálculos se realizaron con datos de las elecciones parlamentarias de 2001 www.servel.cl y el Censo Documentado de Síntesis Estudios de Caso Claspo 2003.

realidad, el civismo más bien se ha reducido, al paso que la economía y el bienestar de la población se incrementan. La evidencia más clara de la tendencia es el apoyo de la población a alternativas políticas populistas gerencial, las cuales favorecen la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos.

Las políticas que se analizan en este artículo conciben la ciudadanía como un elemento implícito de su diseño, sin que constituya su objetivo de interés. No obstante, la observancia de estrictos criterios técnicos para su aplicación, no exime a la política pública de sus implicancias políticas estrictas. La excelencia técnica es una condición necesaria para que los derechos de los ciudadanos sean efectivamente atendidos y la política pueda sustentarse. No obstante, la relación entre el sector público y la población objetivo es más que el sucedáneo de una relación entre clientes y proveedores, ya que define prácticamente las características que asume la ciudadanía. Por lo anterior, como respuesta al déficit de participación han surgido orientaciones, aún poco legitimadas dentro del sector público, a la búsqueda de nuevas formas de ciudadanía.

El análisis que realiza este artículo identifica y caracteriza el desfase de las políticas con su demanda, a la vez que elabora sobre las consecuencias que ello tiene para su diseño. Los elementos de información para abordar el problema propuesto provienen de los efectos que siguen a la intervención de los programas, lo que en algunos contextos se denomina efecto ulterior o efectividad (Sulbrandt 1993). De hecho, toda política genera efectos vinculados con su objetivo de interés, los cuales no se incorporan explícitamente al diseño ya sea porque no han sido previstos, porque se consideran intrascendentes o porque se estima que se producirán de todas formas (Mohr 1995, Richards 1985).

Puede criticarse, quizás, como exageradamente riguroso o simplemente arbitrario tratar las políticas públicas desde el punto de vista de sus efectos ulteriores, lo cual haría resaltar sus insuficiencias sin destacar debidamente sus méritos. Arbitrario, entonces, porque las analizaría desde un punto de vista que no constituye su objetivo explícito. Entendamos bien: tomar en cuenta los efectos ulteriores de una política o programa revestiría arbitrariedad sólo si se buscara evaluar sus resultados desde este punto de vista.

Las condiciones creadas por la aplicación de una política al margen o más allá de su objetivo de interés son antecedentes que los gestores no pueden visualizar adecuadamente debido a que sus evaluaciones, incluso las de impacto, se ajustan a los objetivos propuestos por el programa o política (González 2000). En consecuencia analizar las políticas desde el punto de vista de los efectos ulteriores sobre sus usuarios, no reviste arbitrariedad alguna; por el contrario, es un reconocimiento a su capacidad de modificar la demanda en el curso de su aplicación. Reconocer estos cambios de demanda no es, ni puede concebirse como una evaluación de la política, sino como una contribución dinámica a su ajuste por medio de la revisión de los supuestos de su diseño.

Erradicación de campamentos y vivienda social²

Los asentamientos humanos denominados “campamentos” corresponden a una ocupación irregular de terrenos, realizada generalmente por agregación, cuyos habitantes construyen precarias viviendas, las que no cuentan con condiciones mínimas de sanidad. En las grandes ciudades pueden encontrarse estos asentamientos en bordes de río, basurales, laderas peligrosas, bajo los puentes, en fin, “tierras de nadie” en los intersticios de la gran ciudad. Los campamentos resultan de la dificultad de las familias más pobres para lograr el ahorro que les permita el acceso a la vivienda por medio de los mecanismos regulares que contempla el sector público.

Desde 1984, las políticas de vivienda social, han operado sobre la base de un subsidio del estado a la demanda por vivienda y el requisito de un ahorro previo como contrapartida del postulante. Dentro de estas políticas se contempla una “vivienda social básica” que cuenta con una superficie de unos 40 metros, destinada a las familias más pobres. En la medida que los problemas de vivienda de quienes contaban con capacidad ahorro iban quedando resueltos, la política buscó proveer vivienda a los habitantes de campamentos.

El Programa “Chile Barrio” creado en 1997 fue destinado principalmente a resolver los problemas de vivienda de los habitantes de campamentos. Su implementación tomaba en cuenta la sociabilidad desarrollada por los habitantes del campamento y buscaba movilizarla como recurso en la búsqueda de solución³. De esta forma se realizan actividades destinadas a reunir los fondos necesarios para postular colectivamente a una vivienda. A la vez, el programa convoca a las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil a fin de que contribuyan en el avance de este proceso. A la larga, la densidad de los vínculos asociativos debería permitir que en sus nuevas viviendas los pobladores contribuyeran a mantener y dinamizar una vida de barrio.

Entre la focalización y la exclusión

La Villa San Arturo comprende 408 viviendas y fue asignada por parte del Programa de Subsidio Básico a la Vivienda (colectiva e individual) y el Programa Chile Barrio. Un grupo pequeño de pobladores llegó a esta villa por medio de cupos operados directamente por el Ministerio de Vivienda (denominados “reserva ministerial”). Algunas de las personas fueron trasladadas desde la misma comuna de Maipú, mientras que otras llegaron de otras comunas. El asentamiento se encuentra en la periferia de la comuna de Maipú, una comuna de clase media asalariada, en un terreno que cuenta con una sola vía de comunicación expedita con la comuna.

² Esta sección se basa en el informe “¿Construir un barrio o un baile de los que sobran? Villa Nueva Resbalón de Cerro Navia y Villa San Arturo de Maipú?” que presenta el estudio de caso realizado por Teresa Cáceres Ortega, bajo la supervisión de Francisca Márquez Belloni, en el marco del Programa de Apoyo a Investigadores Jóvenes de CLASPO.

³ Este diseño contrasta con las nefastas “erradicaciones de campamentos” realizadas por la dictadura militar, las cuales destruyeron los vínculos de solidaridad existentes entre las familias de campamentos, con el resultado frecuente de pérdida de control social sobre el entorno y degradación en las condiciones del habitat.

Los funcionarios de Serviu (Servicio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile) entregaron las viviendas de la Villa San Arturo de Maipú el 15 de diciembre de 1999. El comienzo de este asentamiento fue más bien traumático; ante los atrasos de la constructora, los asignatarios decidieron entrar por la fuerza. Enfrentado a un situación de hecho, Serviu entregó departamentos cuyas obras se encontraban incompletas. No hubo por lo tanto una inauguración formal, algo que los habitantes resienten hasta ahora: “Lo lindo hubiera sido que nos entregaran [la vivienda] con una ceremonia”. Sólo quienes provenían de la comuna Cerro Navia tuvieron algo equivalente: la alcaldesa les envió una botella de champaña y un pan de pascua a cada familia.

La forma improvisada en la cual se instalara la villa generó un conjunto de problemas que han condicionado la vida cotidiana de la población. En efecto, los retrasos en la entrega se explicaban porque las viviendas no cumplían con las normas de construcción, lo cual involucraba que la Dirección de Obras de la Municipalidad consideraría la villa como una construcción irregular. Una vez entregada la vivienda, Serviu declaró cerrado el proceso, con lo cual traspasó a los habitantes la responsabilidad de lograr la recepción de la obra. Entretanto, la empresa constructora quebró, por lo cual resultaba imposible perseguir su responsabilidad por la mala calidad de la construcción.

Las personas de Villa San Arturo buscan establecer una carta de ciudadanía y existencia que las saque del anonimato en que se encuentran: el Presidente de la República no inauguró la Villa, por la entrega irregular no tienen fecha de aniversario, no hubo un cura que bendijera las viviendas, la municipalidad considera que no cumple con el estándar de construcción y Serviu ha extinguido su responsabilidad luego de entregar los departamentos. Los interlocutores de los habitantes de la villa que representan posiciones de poder son entidades inalcanzables o fantasmales. Más aún, entre ellas inician un juego de implicaciones mutuas –mientras Serviu considera que la Villa San Arturo es responsabilidad municipal, ésta se niega a reconocerla mientras no sea entregada de forma regular– cuyo resultado para los habitantes de la villa es que nadie defiende sus derechos ni se hace responsable por su situación. No hay mapas; muchos funcionarios municipales no saben de su existencia; los que la han escuchado nombrar, no saben cómo llegar. No existen en Maipú.

Los habitantes de la Villa San Arturo no tienen acceso a las garantías y derechos que se aplican a otros residentes de la comuna de Maipú. La municipalidad los reconoce sólo como una construcción irregular y no desarrolla interlocución alguna con ellos con respecto a su situación. Los funcionarios municipales de Maipú plantean una resistencia porque el bajo status socioeconómico esta villa llevaría a un descenso de la calidad de vida comunal. Una funcionaria de DIDECO (Dirección de Desarrollo Comunitario) de la municipalidad de Maipú, señaló que la gente que llegaba, particularmente la que venía de otras localidades, bajaba el perfil de una comuna cuya identidad se estaba constituyendo en torno a una clase media emergente.

En Serviu no hay interés por los problemas que enfrenta la Villa San Arturo, porque para ellos la vivienda representa un elemento objetivo de ascenso social. Algunos funcionarios piensan que la gente debería estar contenta al tener su nueva vivienda, porque poseen algo

de lo que carecían. No entienden las quejas y deslindan su responsabilidad al respecto. Si bien algunos funcionarios reconocen fallas de construcción, su reflexión sobre estos problemas se enfoca a las próximas construcciones. Los nuevos propietarios no son sujetos de derecho para el Ministerio de la Vivienda.

La situación descrita generó acción colectiva destinada a obtener respuesta a los problemas que enfrentaba el nuevo conjunto habitacional. Las demandas son comunes para toda la villa, aunque los residentes difieren en su prioridad. Un tipo de demandas remite a la inseguridad que ofrece el entorno para la convivencia; manifestaciones de ello son la delincuencia, el desorden y la vulnerabilidad. Otro grupo de demandas tiene que ver con aspectos materiales como el mal estado de las viviendas, la falta de recepción municipal y el alto monto de los dividendos; a éstas se pueden agregar las protestas por la pérdida de subsidios municipales. Las primeras demandas corresponden más bien a quienes postularon de forma individual y que se identifican más con la clase media. En términos organizativos, estas demandas se expresan principalmente por el Centro de Madres de la Villa. Las demandas materiales se expresan a través de la Junta de Vecinos y tienen como principales portadores a los vecinos que postularon colectivamente a la vivienda.

A mediados del año 2002 los vecinos bloquearon el camino a Melipilla durante una hora, como protesta por el monto de los dividendos que se pagaban por sus departamentos. Las dos principales organizaciones de la villa participaron en la toma, aunque no de forma coordinada. La convocatoria fue general y tuvo una respuesta mayoritaria en la villa. Un programa de servicios sociales de la televisión acudió hasta el lugar, aparecieron los funcionarios municipales, pero no los de Serviu y se estableció una conversación frente a las cámaras. Los profesionales del programa de televisión prometen seguimiento y búsqueda de soluciones, pero ello no ocurrió. En realidad, el Serviu, responsable del monto de los subsidios no estuvo en la conversación. No hubo convocatoria a otras movilizaciones, por lo que se debe inferir que los vecinos la consideraron un camino inconducente.

La protesta de los vecinos permite apreciar en acción a los principales actores de esta interfase, a la vez que muestra la precariedad de los vínculos que les relacionan. Los líderes de las organizaciones de la villa convergen en el intento de protestar por una rebaja en sus dividendos. La convocatoria resulta masiva y logran bloquear pacíficamente una importante vía, con lo cual logran la atención de la televisión. Este medio de comunicación se convierte en la única posibilidad de mediación hacia las autoridades. No obstante, sólo aparecen los funcionarios municipales, los cuales deben mostrar una imagen de preocupación frente a los problemas que enfrenta la comuna, pero no establecen compromiso alguno. La municipalidad no arriesga demasiado, porque el principal destinatario de las demandas es el Serviu, institución que permanece ausente de la conversación.

En esta situación los residentes quedan al margen del ejercicio de sus derechos sin tener nadie al frente a quien exigir su responsabilidad. No logran tampoco abrir una negociación, ni logran una promesa de mediación del alcalde. Los resultados son magros: ni se articula una protesta social, ni se establece una negociación, ni siquiera aparecen como clientela

política potencial⁴. La sensación de desprotección y de desconfianza es grande entre los habitantes de la villa. No hay confianza ni en Serviu porque no se responsabiliza por la calidad de la construcción; ni en la municipalidad, porque los estigmatiza; ni con las organizaciones de la Sociedad Civil que se perciben sesgadas.

A fines del 2002, casi tres años después que las familias habían llegado a la villa Serviu propuso iniciar un proceso de reparación de las viviendas, que condujera a su recepción municipal. La reunión conjunta entre los actores comunitarios y las autoridades fue tensa porque consistió principalmente en airados reclamos contra funcionario de Serviu, el único representante público presente, ante la inasistencia de representantes de la municipalidad. En un momento, ante la creciente ola de demandas y acusaciones, el funcionario dio por cerrada la reunión.

Fue el representante de la constructora a cargo de las reparaciones quien intervino para restablecer la conversación: "vengo a hacer mi trabajo y si no se ponen de acuerdo de tal forma que para mí sea rentable arreglar sus viviendas, yo no hago nada". El mensaje apareció honesto y atendible ante los interlocutores de la villa. El diálogo tomó una perspectiva técnica, logrando así acuerdos con la mayoría de los hombres presentes, obreros de la construcción. Hoy casi todos los propietarios lograron reparar sus viviendas, lo que puso como prioridad de la villa los temas de convivencia.

Prioridad para la mayoría, porque para los pobladores que lograron acceso a la vivienda a través del Programa Chile Barrio los problemas de pobreza son aún acuciantes. Sus problemas económicos los expresan en términos de exclusión por el Estado, lo cual puede interpretarse como una pérdida de ciudadanía social. En efecto, de acuerdo con los sistemas de asignación de transferencias monetarias a familias pobres, el hecho de contar con vivienda propia es incompatible con tales subsidios. Los residentes más pobres de la villa consideran esta situación una grave injusticia, debido a que su pobreza no ha disminuido. Al contrario, viven en una comuna más cara, tienen espacios más pequeños y deben pagar cuentas por servicios básicos. "Ahora que tengo una casa estoy más arruinada [que antes]", decía una beneficiaria.

Para estas familias el fin de la participación en el Programa Chile Barrio y de los elementos de apoyo que ofrecía éste al llegar a su casa definitiva aparece como "ser dejados de lado" por el Estado. En este contexto se genera la fantasía de que ese vínculo se quedó en la comuna de origen, en la que estaba el campamento, dificultándose el reconocimiento del cambio real en las relaciones generales con el Estado.

El pago de dividendos, agua o luz, no es un tema de alegato, independientemente de su capacidad de pago, dado que asumen que es parte del "contrato de la nueva vivienda". Su principal queja es que el Estado ya no se ocupa de su situación de pobreza. La inexistencia de subsidios, de ayudas, tan siquiera de canales de diálogo, es sentida por todos. Dicha ausencia levanta un discurso con un fuerte componente de derecho ciudadano, ya que expresan ser discriminados por tener vivienda: hay ciertos beneficios para personas en sus

⁴ El alcalde de Maipú es de oposición al gobierno, por lo que le basta con el desprestigio de Serviu para neutralizar un eventual conflicto político.

mismas condiciones de pobreza que ellos no reciben, por una condición. Tener una vivienda, que no los libera de la pobreza.

La Villa San Arturo de Maipú difícilmente puede presentarse como una experiencia exitosa de construcción de barrio. Si bien logra unificarse puntualmente alrededor de una demanda al servicio público de vivienda, a la larga el problema se traslada a la calidad de la convivencia entre vecinos. Los vecinos de la Villa San Arturo no se refieren a ellos como nosotros, ni se ponen de acuerdo sobre cuál el nombre de la villa, ni saben cuál debiera ser la fecha de aniversario. No posee tampoco espacios públicos. La sede comunitaria es parte de un basural y sólo las canchas, las esquinas se usan como lugares de encuentro por jóvenes y niños. Encuentro que, según muchos padres, plantea el riesgo de "contagio" con peligros como la droga, la delincuencia y el embarazo adolescente.

Definitivamente los vecinos de la Villa San Arturo no han logrado establecer un control social sobre su entorno. Si los pobres se quejan de ser "estar arruinados [pero con] casa propia", para las familias de mayores recursos se trata alcanzar la resignación para "aguantar lo malo que nos tocó". Por una razón u otra casi todos preferirían partir de este lugar. Unos porque consideran mejor la situación de allegado en una comuna más central, en barrios de clase media que propietario en esta villa. Otros porque la vivienda precaria les ofrecía mayor espacio y ninguna obligación de pago de cuentas de servicios. Más encima, todos sienten el estigma de ser la población de los pobres en una comuna que busca identificarse como clase media.

De la vivienda a la convivencia

Los problemas de convivencia que se plantean en la Villa San Arturo aparecen también con bastante fuerza en la Villa Nueva Resbalón, otro caso analizado dentro del Programa Chile Barrio. Los problemas de convivencia se convierten en una demanda difícil de visualizar para la política pública. Las dificultades para percibir esta demanda tienen que ver en parte con servicios públicos cuyo objetivo es la producción de viviendas, por lo que dejan los problemas de convivencia a un lado. Otra razón por la cual esta demanda es difícil de percibir es que los vecinos la plantean de forma confusa, sin que haya demasiada claridad con respecto a su pertinencia o factibilidad.

La Villa Nueva Resbalón es más pequeña que la analizada anteriormente y también más homogénea en términos socioeconómicos, pues comprende 92 hogares de la misma comuna, la mayor parte de origen modesto. A pesar de la homogeneidad de status, las diferencias se hacen sentir en este barrio, de forma que los vecinos se designan entre sí según el asentamiento de origen: "Los del Frente" son 47 hogares del Campamento El Resbalón; "Los de Atrás" son 33 hogares de diversos micro-campamentos; mientras que "Los Casa-Taller" comprenden 12 hogares de microempresarios que participan en una modalidad piloto del Programa Chile Barrio.

La villa se ubica entre el borde de una vía rápida de reciente construcción, y una calle principal de la comuna. La Villa Nueva Resbalón cuenta con una sede social, una plaza con juegos fuera de la villa y las instalaciones de un antiguo taller para la producción de velas.

La Villa Nueva Resbalón en Cerro Navia se inauguró en octubre de 2001, en una ceremonia en la cual el propio Presidente de la República hizo entrega de las casas y recorrió los departamentos escuchando los problemas y reclamos de los pobladores. El proyecto de erradicación terminaba con un asentamiento que se había mantenido por largos años en la comuna, como símbolo de una pobreza contra la cual no cabría remedio alguno. Sin embargo, el Programa Chile Barrio y la Municipalidad habían logrado alterar esta fatalidad. Quienes no pertenecían al Campamento Resbalón destacaban que la ceremonia parecía hecha exclusivamente para los que venían “del frente”.

La vida en la Villa Nueva El Resbalón ha estado marcada por episodios de conflicto entre “los de atrás” y los de “las casas taller”; para estos últimos, el origen de las desavenencias está en la poca educación, el mal trato y la disposición al conflicto de quienes provienen de los micro-campamentos. En otras palabras, se declaran contentos con sus casas, pero no con el sector en que les toca vivir, porque sus códigos de convivencia son incompatibles. De acuerdo con su punto de vista las familias conflictivas debieran contar con ayuda para desarrollar hábitos de higiene, buenas costumbres y modos más armoniosos de construir sus relaciones personales. Los vecinos de las casas-taller que formaron parte de la primera directiva de la villa dieron prioridad a este aspecto en su gestión.

Los términos en los que se presenta el conflicto remiten a prácticas culturales de “los del fondo”: fiestas bulliciosas, violencia en sus relaciones familiares, peleas a sable. Los vecinos “del fondo” reconocen los mismos focos de conflicto, pero reciben las críticas como una limitación de su libertad. “[Siempre] he vivido liberal” afirma una vecina, con lo cual respalda su reclamo por tener que pedir permiso, aceptar condiciones y preocuparse de no molestar al resto de los residentes con sus actividades. Si el conflicto no quiebra a la villa es porque la ausencia de normas también afecta a quienes desean llevar una “vida liberal”. Se dan situaciones como una vecina que bota la basura, desde el tercer piso, sobre el jardín que cuidaba la vecina del primero.

En medio de conflictos de convivencia no resueltos, las familias provenientes del Campamento El Resbalón han adquirido una notable influencia en la vida del campamento, especialmente por su capacidad para gestionar la solución de los conflictos. Las iniciativas de desarrollo comunitario promovidas por la municipalidad e instituciones de la sociedad civil mientras constituían un campamento parecen haber dejado una huella en su forma de definir su propia situación. Su discurso se elabora sobre la transición entre su situación anterior como campamento y sus aspiraciones de llevar una vida acorde al entorno de la villa; de otro modo, es un discurso de movilidad social ascendente. Al igual que los vecinos de las “casas-taller” no quieren preservar “comportamientos de campamento”: el desorden, la basura, los ruidos molestos, deberían entrar excluidos en este nuevo espacio. Estos vecinos buscan organizar sus comportamientos en un contexto que diferencia el espacio privado del espacio público, un aspecto más bien difuso en la realidad de los campamentos.

Si la distinción entre lo público y lo privado es un signo que los diferencia de los vecinos que provienen de micro-campamentos, su condición de pobreza los acerca a ellos. Al igual que estos últimos, su inserción aún inestable en el mercado de trabajo les crea problemas para el pago de las cuotas de la vivienda. Subjetivamente los acerca el desprecio que perciben de los vecinos de las casas-taller, micro-empresarios que indudablemente se encuentran en mejores condiciones económicas. Estos vecinos que vienen del campamento del frente actúan frente a estas diferencias con acciones solidarias.

La construcción de una identidad colectiva avanza pese a los momentos de dificultad enfrentados durante el primer año, para pasar a asumir comportamientos propios de la “vida en condominio”, los cuales se diferencian de la vida de campamento. Aparece cierta unanimidad respecto de límites al comportamiento individual, a partir del descontrol en situaciones de violencia familiar. Surgen organizaciones juveniles que realizan actividades culturales y recreativas para los niños, ocupando así legítimamente los espacios públicos. Los vecinos se reúnen para decidir quienes representarán a la villa en un encuentro ambientalista fuera de Santiago. Ante los problemas de anegamiento que enfrentan el invierno consiguen el apoyo de la alcaldesa en la exigencia de garantías a la empresa constructora. Por supuesto, el hito que simboliza la generación de espacios de integración y convivencia es el aniversario de la villa, un evento masivo con invitados de fuera de la villa. El aspecto más notable de estos espacios de encuentro es la participación de quienes son percibidos como conflictivos, los cuales encuentran un cauce para expresar y resolver sus diferencias.

Mientras los vecinos de la Villa Nueva Resbalón avanzan en la resolución de sus problemas de convivencia, la relación con el estado plantea preguntas sin responder con respecto a su condición de ciudadanía. Durante varios años fueron atendidos en calidad de grupo prioritario por la municipalidad y agencias privadas. Simultáneamente con la llegada a sus nuevas casas en la villa perdieron su condición de grupo prioritario, lo cual algunos entienden como pérdida de derechos.

Salieron abruptamente de la red estatal y si bien quedó abierta la posibilidad de diálogo con las autoridades –la que sin duda ejercen– no hay compromisos formales que, como grupo o individuos les vinculen a las instituciones del estado. “[El Estado] se fue en cuanto nos entregaron las casas”, lo afirman tanto los dueños de casas-taller, quienes critican la falta de apoyo de la municipalidad a su desarrollo de micro-empresarios, como los más pobres que han perdido los subsidios monetarios al contar con casa propia.

La exitosa reparación de las viviendas inundadas en el invierno puede ilustrar la forma en la cual opera la relación entre los residentes y las agencias externas. Al momento de producirse la inundación, las asistentes sociales de la municipalidad se hicieron presente en la villa, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil. Como procedía exigir garantías por la construcción, los residentes establecieron un diálogo con la empresa constructora, la cual intentó dilatar la implementación de las reparaciones. La directiva y los antiguos líderes del Campamento Resbalón citaron a la Alcaldesa, cuya presencia activa puso en movimiento a la empresa constructora. A la larga no sólo se repararon las viviendas, sino que crearon empleo para los trabajadores cesantes de la villa, que realizaron las reparaciones.

Dirigentes y municipalidad se encuentran perplejos al no lograr definir, mucho menos establecer canales adecuados para relación entre los residentes de la villa y el Estado. La condición de precariedad económica de estas familias les diferencia de los típicos residentes de clase media modesta que se encuentran en otras villas. Todo esto influye en que se mantenga activa la comunicación con la municipalidad, que se realiza tanto desde las organizaciones como a título individual. El hecho de que estos canales de comunicación no institucionalizados operen como respuesta efectiva a las demandas de los residentes parece apuntar menos a la construcción de ciudadanía, y más hacia su perversión corporativa en el clientelismo.

Hacia el fortalecimiento asociativo de la comunidad⁵

Las iniciativas de desarrollo comunitario que acompañan a las políticas de vivienda cesan al momento que los beneficiarios inician su establecimiento como barrio. Las dificultades para establecer relaciones de confianza, reglas de convivencia o mecanismos para la resolución de conflictos pueden plantear situaciones que lleven a la pérdida de control social sobre el territorio, lo cual puede incidir en situaciones de inseguridad. Las dificultades de convivencia constituyen una demanda que la política pública no satisface en este caso. En otros contextos el Estado ha considerado la implementación de políticas de fortalecimiento comunitario que incidan en una mejor convivencia. Es el caso de la política comunitaria de prevención del consumo de drogas que se examina a continuación.

En 1990, el Gobierno de Chile creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE, dependiente del Ministerio del Interior, con la misión de implementar las políticas públicas en torno al problema de las drogas y prevenir el consumo y tráfico de sustancias ilícitas en el país. Lo componen 14 instituciones del Estado, las que utilizan sus redes sociales para coordinar y ejecutar programas de prevención del consumo de drogas, tratar su uso abusivo e informar a la ciudadanía sobre alcances del fenómeno. También aborda el tráfico ilícito de sustancias por medio del control policial y de legislación adecuada.

Como parte del programa de prevención del consumo de drogas el CONACE impulsó desde 1996 un programa preventivo basado en redes sociales comunitarias. El programa opera en las comunas, a través de un equipo especial vinculado con la municipalidad a través de la dirección de desarrollo comunitario. El modelo operativo de intervención, se implementa mediante el fortalecimiento, elaboración y gestión de redes sociales, con lo cual se espera incluir la diversidad de actores y de comunidades en las cuales el programa trabaja. En términos prácticos, el equipo responsable del programa realiza un catastro de organizaciones y convoca a participar aquellas que tienen interés en el tema; luego de una capacitación, éstas presentan proyectos de prevención a un pequeño fondo concursable.

⁵ Esta sección se basa en el informe *“Intervención comunitaria con redes sociales. La interfaz asociativa-institucional en la prevención del consumo de drogas ilícitas en una Comuna Urbana de la Región metropolitana ?”* que presenta el estudio de caso realizado por Paulo Gutiérrez, bajo la supervisión de Vicente Espinoza, en el marco del Programa de Apoyo a Investigadores Jóvenes de CLASPO.

En la red PREVIENE participan activamente alrededor de 15 actores, entre personas y organizaciones, que constituyen el núcleo de las actividades cotidianas de la red y la plataforma de acción del programa. Desde su inicio hasta el momento la red ha dedicado sus esfuerzos a el logro de la coordinación con otras organizaciones comunitarias, la realización de eventos masivos, especialmente festivales artísticos, que expresan públicamente a la red y, finalmente, realiza encuentros de debate y educación en diversos temas. Para los miembros de la red, el principal logro es la vinculación entre organizaciones y el fortalecimiento de esta red; de hecho, el programa mantiene relaciones activas con más de cien organizaciones de la comuna.

En el programa PREVIENE la prevención del consumo de drogas ilícitas logra conjugar a los actores en torno a objetivos similares, como parte de un colectivo constituido por la vinculación entre organizaciones de base. Las organizaciones entienden de forma distinta tanto la prevención como la organización del trabajo en redes; no obstante, el programa posee un carácter inclusivo que permite la coexistencia de esta diversidad. Ahora bien, el requisito para que esta metodología convierta en potencia asociativa las vinculaciones de organizaciones en un espacio común es reconocer como válidos los diferentes sentidos expresados en intereses y lógicas de los actores.

Desde el momento que los sentidos y las lógicas son muchos y variados, los mediadores toman un rol central para la dinámica de la política social, de modo que el conocer el actor mediador o la estructura que media es clave para el análisis de las interfaces. En efecto, la operación de la estrategia de intervención depende en gran medida de la concepción del coordinador local del programa. De acuerdo con el coordinador el consumo de droga afecta a la comunidad en la medida que destruye su ethos social; la forma de contrarrestar este efecto negativo consiste en articular una red que exprese valores de solidaridad activa. En su interpretación, el programa de prevención comunitaria del consumo de drogas ofrece una oportunidad para “la articulación de la comunidad”, que se convierte en el objetivo de interés, para lo cual la prevención constituye un medio. Desde su origen y hasta el momento actual, sin embargo, la red se encuentra en lo que el coordinador define como “primera etapa”, que consiste en el traspaso de orientaciones y formas de trabajo en red hacia la comunidad.

La formulación que hace el coordinador para este programa social posee la ventaja que permite que las organizaciones reconozcan sus propias actividades en una lógica de prevención del consumo de drogas ilícitas. En efecto, para las organizaciones la prevención consiste en generar estrategias de vida saludable, que también denominan “integrales”, de modo que cualquier actividad puede concebirse como funcional a la prevención del consumo de drogas ilícitas. Operativamente, no obstante, la lógica integral entrapa a las organizaciones en la inercia de la vida comunitaria y disminuye la posibilidad de implementar las orientaciones estratégicas, sean éstas las del programa o las del coordinador. En tales condiciones resulta bastante claro por qué la red se mantiene aún en la “primera etapa” de un proceso indefinible porque se confunde con la propia cotidianeidad comunitaria. En realidad, el principal logro que el programa puede exhibir es precisamente su amplia vinculación con las organizaciones de la comunidad. Claro que la red asociativa no puede considerarse un logro del programa, porque lo pre-existe.

Los resultados del programa de prevención del consumo de drogas como tal distan de ser satisfactorios. Al momento de inaugurar las actividades del año 2002 el coordinador hizo presente a la asamblea de dirigentes y notables de la comuna que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Drogas que realiza Conace, durante el año, el consumo de drogas se había incrementado en la comuna. Casi inmediatamente el Alcalde se encargó de moderar el pesimismo del coordinador y destacar las dificultades que ofrece esa tarea. La anécdota revela una racionalidad política en la operación a la cual el Coordinador del Programa parecía no dar relevancia. La pronta reacción del Alcalde revela que para la institucionalidad política local la política de control del consumo de drogas está lejos de ser un tema baladí.

El agente local de Previene depende administrativamente de CONACE, la entidad pública nacional que financia el programa. En la implementación local, a su vez, adquiere peso la municipalidad, que coordina este programa con otras iniciativas comunitarias a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario (Dideco). El agente de desarrollo local debe ajustar el accionar del programa en la comuna, dentro de las coordenadas que representan las lógicas de la municipalidad y la institución a la cual pertenece. El agente de política social desarrolla una mediación doble pues necesita de ambas instituciones para la mantener el programa, aunque no concuerde con sus lógicas de acción. Más aún, dado que el posee su propia agenda de desarrollo comunitario, la dinámica de la interfaz resulta particularmente compleja.

El agente local pertenece a la esfera institucional del poder, una situación que intenta revertir en su relación con las bases. En este caso, la relación se plantea más en términos de colaboración y apoyo a las dinámicas autónomas de las organizaciones. El agente local, sin embargo, sostiene relaciones de tipo paternalista con las bases, lo que le permite la mantener la cohesión de la base social sin necesidad de resolver las profundas diferencias de orientación entre organizaciones. para el trabajo en prevención en la comuna. La ambigüedad creada por el agente local del programa le permite, entonces, negociar a tres bandas: con las bases, a las cuales apoya financieramente en su proyecto de autonomía; con el programa nacional, al cual le aporta un modelo de movilización comunitaria en clave de prevención; finalmente, con el Alcalde, a quien le aporta un auditorio de líderes comunitarios con los cuales puede establecer diálogo y conocer de primera fuente sus demandas y disposición.

El proceso de implementación del trabajo en red, se puede entender en dos planos diferentes. El primero representa una lectura organizativa, una forma de trabajo colectivo, que no responde a patrones jerárquicos, sino más bien a relaciones horizontales que generan una estructura distinta a la burocrática. El segundo plano remite a una estrategia colectiva orientada a construir una identidad comunitaria, aunque éste ocupa un lugar subordinado en los objetivos explícitos del la red de prevención.

Desde esta doble perspectiva, los beneficios que entrega el programa se dividen en aquellos dirigidos directamente a las organizaciones miembros de la red, tales como contar con mejor información y favorecer la comunicación entre ellas. Por otro lado se encuentran

logros relacionados con la estrategia comunitaria, como incidir en la agenda temática de las organizaciones y traspasar una metodología de trabajo diferente.

Las organizaciones que componen el programa reconocen la Red PREVIENE como un conjunto de actores que constituye un campo social. Sin duda, los participantes del programa participan en este campo con diferentes perspectivas que el programa concibe como necesarias de articular en el trabajo comunitario. En la red se expresan múltiples discursos relativos a la definición que los propios actores hacen respecto del sentido del trabajo de la Red PREVIENE. Tanto el agente local de política como los dirigentes que participan en la red transforman el discurso que proviene desde el Estado en política social con elementos que pueden provenir de su propio acervo de conocimiento o biografía.

Una primera visión del sentido del trabajo en red se enmarca en los rangos de las relaciones utilitarias o de clientela. La concepción de la red es inespecífica y refleja solamente expectativas positivas respecto de los aportes material, simbólico, o de influencia que la red pueda realizar para los apoyar los objetivos de trabajo en las organizaciones. No cabe duda que la clientela es una red, pero no es el tipo de relaciones que Previene busca arraigar en las asociaciones comunitarias. Sin embargo es necesario señalarlo para tener presente que la lógica corporativa o clientelista opera como un sentido posible del trabajo comunitario.

Otras organizaciones poseen enfoques más específicos respecto de las redes desarrolladas por Previene, las cuales orientan en un sentido de identidad comunitaria . Este grupo de participantes del programa entiende a las redes como una estructura natural de los seres humanos, especialmente en un entorno comunitario. Una participante de la red de salud señala que las redes constituyen “un principio básico de las necesidades del ser humano”. Para estas organizaciones el programa no tiene relevancia para la comuna o para el trabajo en prevención de drogas ilícitas, pues las redes que lo conforman ya existían antes de su llegada⁶. Esta apreciación es particularmente fuerte entre las organizaciones que poseen una inserción de la larga data en la acción colectiva de la población, y que corresponde a una lógica comunitaria defensiva de antiguos grupos izquierdistas (Paley 2001).

Para otro grupo de participantes, las redes constituyen un organismo de coordinación con fines específicos, incluso un medio para conseguir mayor eficiencia en la generación de los “productos” sobre los cuales la red tendría responsabilidad. Esta concepción aparece principalmente en las instituciones públicas o municipales y refleja el carácter funcional que la política pública asigna a la organización social de base⁷. De este enfoque participan también organizaciones comunitarias más cercanas la discurso oficial de la política social, una orientación que no ven contradictoria con el fortalecimiento y desarrollo de la comunidad.

⁶ Este planteamiento es bastante cercano al del coordinador, quien proviene de grupos comunitarios o “basistas” que operaban en los años 80 en el marco de la lucha contra la dictadura militar (para un análisis de esta lógica véase Oxhorn 1995).

⁷ El razonamiento completo supone que la participación de la comunidad en la política de prevención abarata los costos de operación que involucra su implementación.

La conciliación entre los sentidos clientelistas, instrumentales e identitarias en el trabajo de la red generan los encuentros y desencuentros que dan vida a la política social del programa PREVIENE. En efecto, la presencia de actores con orientaciones diversas y en distintos niveles plantea una negociación en la que juegan intereses, sentidos, identidades y legitimidad en la búsqueda de solucionar un problema claramente identificado, pero que presenta diferentes enfoques de abordaje. El liderazgo del encargado local del programa resulta clave para conciliar y resolver las diferencias en la rica textura de la interfaz. El coordinador del programa mantiene una doble relación, con rasgos personalistas, que lo caracteriza como un actor central. Por un lado, mantiene contactos privilegiados con las instituciones de poder de la comuna, esto es, el alcalde, DIDECO, y oficinas del equipo de gestión. Esto le permite establecer la base necesaria para lo que define como los reales intereses del programa esto como es la solidaridad activa y el desarrollo de la asociatividad. De otro lado, desarrolla relaciones fuertemente personalizadas con las bases, con lo cual contribuye a legitimar su poder como proveedor y mantener a la red asociativa existente como sostén del programa.

Si bien al corto plazo el juego a tres bandas del coordinador le permite mantener una amplia estructura de vinculaciones, a la larga ello no parece jugar en el sentido de fortalecimiento de la comunidad que propone. Desde el punto de vista de las vinculaciones existentes entre las organizaciones de la comuna, el papel del coordinador es destacado, pero no crucial. De hecho, si se le removiera de la red, ninguna organización resultaría desconectada, porque ya estaban densamente vinculadas antes de que el programa iniciara sus actividades en la comuna⁸. En otras palabras, al analizar la red de relaciones y contactos, resulta claro que la asociatividad aún opera por fuera del programa, de modo que el tema de la prevención no es requisito para lograr la vinculación.

La política PREVIENE ha logrado gestionar vínculos y reproducir la asociatividad ya existente en la comunidad, pero no ha logrado incluir las lógicas del programa en los discursos de la comunidad. Los esquemas de interpretación y niveles de comprensibilidad de las organizaciones se encuentran ajenos a las lógicas de la política social, debilitando las posibilidades de una intervención exitosa. En efecto, el programa utiliza la asociatividad existente para generar actividades específicas que no aparecen inscritas en una estrategia de trabajo comunitario.

El programa influye por la vinculación que establece más que por la creación de sentidos compartidos; la apuesta del equipo local de Previene es que, a la larga los vínculos que operan para generar actividades, pueden también generar sentidos compartidos en la perspectiva de estrategias comunitarias colectivas.

⁸ Este puede no ser el caso de otras comunas, por lo cual la afirmación no reviste carácter general.
Documento de Síntesis Estudios de Caso Claspo 2003.

Conclusiones

Los casos examinados pueden presentarse como una progresión que comprende desde las políticas centradas en las necesidades básicas hasta aquellas que abordan las demandas que surgen de la sociabilidad comunitaria. En un primer caso, los pobres que alcanzan su vivienda no resuelven realmente su necesidad material, porque sus viviendas presentan serias deficiencias, de las cuales nadie quiere hacerse responsable. En este contexto se producen movilizaciones masivas de carácter conflictivo, que no logran abrir la mediación hacia los agentes de política pública que toman decisiones a ese respecto. En un segundo caso, en pobladores igualmente pobres que los anteriores, pero cuyos problemas de vivienda aparecen mejor resueltos, adquieren relevancia los temas de vida comunitaria, esto es la capacidad para generar normas compartidas que regulen el entorno. Finalmente, el programa de prevención del consumo de drogas ilícitas opera exclusivamente sobre un problema que afecta la vida en comunidad y recurre para ello a la movilización de la comunidad organizada.

La progresión de la política social se mueve así desde los “problemas materiales” a otros que podríamos denominar “problemas post-materiales”. El elemento común en los tres casos es la búsqueda de participación asociativa, que se expresa como la movilización de la organización de base. A este respecto se puede señalar un saldo a favor de los programas que promueven participación comunitaria o “formación de capital social comunitario”. Si bien no parecen tener incidencia directa en la calidad de los productos, sus logros se hacen evidentes al momento de iniciar una “vida de barrio”. Los vecinos que provienen de programas de vivienda con un componente participativo muestran capacidad para mediar en los conflictos, así como para movilizar sus conexiones en beneficio del colectivo. El caso del programa de prevención muestra que los logros asociativos tienden a mantenerse en el tiempo y pueden utilizarse como base de operaciones para otras iniciativas.

El límite de la participación es la ausencia de una adecuada institucionalidad, lo cual hace que estos proyectos sean permeables al intercambio de ayuda material por apoyo político, con la probable distorsión en los mecanismos de asignación. Las familias obtienen ayuda por medio de vinculaciones particularizadas con agentes del aparato público cuando el canal institucional no puede dar curso a sus demandas. El caso más interesante es la operación de este sistema en el marco de una comuna con un tejido asociativo desarrollado. En este caso, los líderes locales obtienen apoyo para las actividades sus organizaciones, las cuales presentan de manera funcional a los intereses del programa que ofrece financiamiento.

La asignación de fondos públicos para actividades de las asociaciones locales o para las demandas de familias pobres se enfrenta a diversas distorsiones. En primer lugar a la posibilidad que los apoyos sean más funcionales a la preservación del apoyo político que a planes o programas de acción. Los reglamentos de los programas públicos limitan fuertemente esta posibilidad, aunque es posible apreciar que la relación estrecha con la autoridad comunal incrementa significativamente la probabilidad que ésta ejerza influencia sobre agentes no públicos de forma que reciban ayuda. En segundo lugar, tanto en el caso del apoyo a hogares u organizaciones, no hay recursos suficientes para atender a todos

quienes lo demanden o necesiten. El agente público local se enfrenta al gran problema de manejar las expectativas de hogares u organizaciones respecto de la probabilidad de recibir ayuda, así como los reclamos de quienes no la reciben. En este caso se puede producir una manipulación mutua, la cual no favorece el capital social. Finalmente, los mecanismos de asignación, especialmente los concursos de proyectos ponen a las organizaciones de base en la posición de competir entre si por los mismos recursos. En los casos analizados la asignación de recursos es una facultad discrecional de quien otorga la ayuda, de forma que ello favorece a la fragmentación del tejido social.

La conclusión principal de la revisión anterior es que los problemas de estas políticas no se ubican en su gestión, sino que en su diseño. Las políticas cumplen con sus objetivos y metas; su problema es que no incorporan explícitamente la dimensión de ciudadanía en su formulación. En la medida que lo hagan, podrán contrarrestar la crisis de legitimidad de las instituciones públicas y fortalecer el civismo en la población. Esto no significa asumir directamente las demandas de los pobres o cualquier otro sector social; hay que entender a la ciudadanía como una relación orientada a establecer instituciones públicas. Por ello la clave está en que el sector público emita señales en que acoge y considera seriamente estas demandas.

Los casos analizados dejan de manifiesto que los términos en los cuales el estado concibe la ciudadanía social son claves para la legitimidad de largo plazo que alcance el aparato público. La ciudadanía social es un “meta-relato filosófico” de la política social, que da cuenta de la forma en la cual una sociedad define la responsabilidad del Estado nacional para asegurar oportunidades de integración social a sus ciudadanos (Rosanvallon 1995). Lejos del particularismo que establecen las relaciones estamentarias, la ciudadanía social se presenta como reconocimiento de derechos a la integración social, que se aplican por igual a todos los ciudadanos. Lo anterior no excluye intervenciones destinadas a compensar la desigualdad en las relaciones sociales que presentan grupos desaventajados.

La demanda de los pobladores en los casos analizados puede sintetizarse como el reclamo por un estado que esté presente aún cuando no estén enfrentando situaciones de gran carencia. Ello involucra una crítica directa a la focalización como norma de la política pública, porque el reclamo puede frasearse como una pregunta respecto cuáles son los derechos de los pobres cuando ya no constituyen prioridad estatal. He aquí el límite de la focalización: Las demandas que caen fuera de los criterios de la selección de la política no se atienden con recursos públicos.

La relación de las familias de las villas con el Estado sufrió una modificación drástica al adquirir la calidad de propietarios, por cuanto dejaron de pertenecer a los sectores prioritarios de una política social que privilegia a los más pobres. Los hogares ya no víveres, ni ayuda específica de diverso tipo, así como tampoco transferencias monetarias. La autoridad comunal tiene pocas posibilidades de resolver este problema en el marco de las políticas y programas focalizados, aunque puede tender a ejercer su influencia de modo que agencias que no pertenecen al sector público puedan contribuir a absolver estas demandas.

Nos encontramos directamente con el problema que señala Roberts (2001) respecto de las políticas focalizadas “La ayuda [del estado] que reciben los pobres no es otorgada para asegurar su igualdad como ciudadanos, [sino que] los categoriza como dependientes y puede contribuir a su aislamiento social”.

Este es el momento en el cual entran en juego tanto las lealtades de largo plazo entre vecinos y autoridades, así como la capacidad de mediación política de la autoridad. Es probable que el alto simbolismo asociado con los pobladores de un territorio sea una señal que favorezca su atención prioritaria. En el caso de la villa mencionada, la alcaldesa pone presión sobre las empresas, pero también orienta a las agencias filantrópicas hacia esta población. La solución obtenida está lejos de la ciudadanía porque no establece una institución pública, sino que estabiliza relaciones particularizadas.

El desencuentro entre el Estado y los ciudadanos se manifiesta como un contraste entre lógicas institucionales y lógicas ciudadanas. Los gestores de políticas públicas consideran que están entregando eficientemente los productos a los que se han comprometido, en arreglo con las orientaciones de un sector público modernizado. Desde el punto de vista de los usuarios, sin embargo, estos son relatos frustrados de mediación hacia lo público porque el estado desaparece una vez que sus problemas más apremiantes han sido resueltos de acuerdo con el estándar vigente. Los ciudadanos dejan de pertenecer a una comunidad política y pasan a ser individuos cuya integración social depende sólo de su esfuerzo individual.

El sector público va en camino de superar su carácter de proveedor residual, por la vía de políticas focalizadas. Durante la última década se ha convertido progresivamente en un agente del bienestar de la población, pero este rol ha quedado limitado a los elementos, ciertamente necesarios, de la integración funcional. Parece llegado el momento par que políticas públicas recuperen la noción de derecho como fundamento de sus formulaciones. Conviene, entonces, rescatar de Marshall (1965) la identificación de la responsabilidad del estado en el logro de equidad social como dimensión de la ciudadanía⁹.

La generalidad de estas políticas en la actualidad difícilmente será aquella de las políticas universales de la segunda mitad del siglo XX, sino otra en la cual la intervención pública opera en un contexto en el cual es cada vez más difícil alcanzar al conjunto de la población por medio de beneficios laborales. Las alternativas abiertas son variadas y es una discusión abierta respecto de las características que debe asumir este nuevo universalismo. En efecto, no es una política pública a la medida de las demandas de un sector específico lo que hará mejorar la calidad ciudadana de los beneficiarios. Ello involucraría reproducir el modelo de la focalización bajo una forma clientelista o corporativa. La cuestión más general es que el estado debe actuar para reducir el peso de las desigualdades sociales en las instituciones que expresan la ciudadanía.

⁹ En la recuperación de la tipología de Marshall (1965) no se hace equivalente la responsabilidad social del estado en el logro de equidad con las obligaciones del estado social del siglo XX. También se aparta de aquellas definiciones en las cuales la ciudadanía no se diferencia de la integración social (Durstun 1996).

Convertir al sector público en un agente de la integración social requiere dotar a las políticas públicas de la capacidad de actualizar permanentemente su procesamiento de la demanda social. Esta es la razón por la cual la participación social es relevante para la formación de las políticas y no sólo para su implementación. En último término, sólo en la medida que la población tome responsabilidad sobre los bienes públicos se podrá hablar de una reorganización de las políticas sociales. Mientras la participación quede reducida a programas focalizados y a transacciones de mercado, el sistema político enfrentará crecientes problemas de deslegitimación, porque no habrá señal de cambio en las condiciones de ejercicio de la ciudadanía. Sólo en la medida que se resuelvan estos problemas la constitución de espacios locales de participación ciudadana puede ser una orientación adecuada para una nueva fase de las políticas sociales.

La "ciudadanía local" o las "nuevas formas de ciudadanía" son expresiones aún ambiguas, pero apropiada para referirse a iniciativas de crítica innovadora, donde confluyen el sector público y la sociedad civil (De la Maza 2001). En efecto, conscientes de los desafíos políticos que planteaba la "nueva estrategia social" implementada en los años 90, los gestores de políticas se plantearon preguntas respecto de las características del espacio público sobre el que le correspondería actuar a las políticas. En la mayor parte de los casos este espacio remite a los contextos inmediatos de interacción de los beneficiarios, generalmente definido por vecindad geográfica. En este sentido la reflexión se empalma directamente con las iniciativas de descentralización de las políticas sociales hacia espacios locales (Raczynski/Serrano 2001). La orientación apunta más allá de la desconcentración de funciones hacia la democratización de los espacios locales.

La noción de ciudadanía que aparece tanto entre los gestores de políticas públicas como quienes tienen acceso a ellas remiten a un campo que se concibe como más amplio que el simple ejercicio de los derechos políticos. Los gestores de políticas sociales reconocen espacios de participación que denominan ciudadanía local. Esta formulación concibe la inclusión en términos que se alejan de la focalización, y buscan hacerse coherentes con las orientaciones de la "nueva estrategia social" planteada a comienzos de los años 90 (Raczynski 1994).

La discusión sobre la vinculación entre las bases y sus agentes políticos se plantea con el trasfondo de una lucha por la democratización institucional contra una prolongada dictadura. Las aguas se separaron antes de la victoria electoral entre aquellos que privilegiaban la democratización de las instituciones y quienes, herederos de una militancia comunitaria de base, buscaban llevar la democratización a las relaciones sociales mismas (Espinoza 2003). El activo de esta orientación lo constituye una multitud de organizaciones de base así como funcionarios de ONG cuyo compromiso cívico se concibe en términos menos ideológicos que los militantes políticos. La forma institucional que adoptará esta orientación se encuentra aún en elaboración; esta es una discusión acerca de cómo ejercerán su potencia las asociaciones de base.

Debe considerarse, no obstante, la distancia que separa las redes comunitarias de los derechos ciudadanos. Las políticas participativas en materia de necesidades básicas o aquellas que abordan nuevas demandas pueden concebirse como procesos de innovación en ciudadanía. Tales procesos operan sobre un campo de organizaciones dispersas que no aspiran a

convertirse en movimiento social ni se consideran antagónicas con la gestión del estado. Una forma de plantear el problema puede ser el cómo pensar la participación cuando se pasa del conflicto a la cooperación, cuando desaparecen los antagonistas.

Las iniciativas analizadas preservan al actor social lejos del conflicto político y en convergencia con los espacios que abre el sector público a la participación de las bases, especialmente en el caso de la política comunitaria de prevención del consumo de drogas ilícitas. Este enfoque supone que es posible construir sentidos colectivos dentro del aparato del estado sin que ello se convierta en manipulación del movimiento sino, al contrario, un camino hacia la autonomía. La agregación de intereses en redes solidarias –horizontales, diversas, de baja jerarquía – juega un papel crucial en la organización de la acción colectiva, que se concibe más en términos de coordinación que de negociación o conflicto.

Concebir la autonomía de un actor social como resultado posterior a la participación en el estado va en el sentido contrario de la evidencia acumulada que muestra más bien situaciones de desmovilización de las organizaciones de base cuando éstas se integran en el aparato estatal. En la medida que participan en la gestión de instituciones estatales las organizaciones pierden la dinámica que las ha llevado hasta allí; en otras palabras se “desempoderan”. Para participar en las decisiones deben hacerlo en instituciones que representan el interés público y no acogen necesariamente los intereses particulares que constituyeron el movimiento. Pero el movimiento también pierde su potencia de cambio frente a situaciones de desigualdad o desarmonía en las relaciones sociales; esto y no otra cosa es lo que señala la crítica a la "desmovilización". El movimiento puede perecer a la trampa de la delegación una vez que el antagonista es desplazado: que otros hagan los cambios necesarios.

Las organizaciones comunitarias de base enfrentan con particular agudeza el problema de perder su capacidad de movilización, porque ésta constituye el principal recurso poder con que participan en el juego político. Las organizaciones de base establecen una relación generalmente difícil con agentes más especializados en la función política, los cuales introducen en el movimiento la lógica de la disputa del poder. Estrictamente, introducen al movimiento en una lucha por el dominio de las decisiones, objetivo al cual las movilizaciones se hacen funcionales. La vinculación puede manejarse de forma relativamente fluida en situaciones de oposición a un antagonista claro, que a la vez cierra los espacios de participación.

Las tres experiencias analizadas en estos casos muestran la necesidad de avanzar en la construcción de un espacio institucionalizado en el cual puedan definirse los términos del nuevo contrato de ciudadanía social. Tanto los casos de la vivienda como el de la prevención del consumo de drogas ilícitas muestran que la percepción de los beneficiarios no puede codificarse en términos de satisfacción de necesidades básicas. Los vecinos y sus dirigentes perciben en las nuevas políticas sociales la redefinición en los términos del contrato de ciudadanía. El problema es que este contrato no parece estar explícito, y mucho menos ser resultado de una deliberación en la cual participan los pobladores.

Las dos experiencias de vivienda dejan en claro también que los espacios locales no son espacios “des-estatizados”, por cuanto la decisión de la autoridad es clave para resolver

demandas que desbordan las capacidades de los residentes. No obstante la constitución de la interfaz depende más que nada de la voluntad de la autoridad para participar en ella. La principal limitación de la interfaz es que opera en términos de negociación de demandas, antes que como establecimiento de criterios para resolver las demandas. En el caso de las políticas de vivienda los vecinos se quejan de que han dejado de ser pobres para el Estado y buscan establecer esta relación cada vez que tienen oportunidad de contacto con la autoridad. En el programa de prevención el coordinador debe permanentemente aclarar las diferencias entre prevención y rehabilitación, esta última la demanda inmediata de la comunidad.

La ausencia de interfaz o una interfaz improvisada no contribuyen a legitimar las nuevas orientaciones de la política social, porque ellas establecen un cambio de contrato que no ha sido tematizado en la relación con los pobladores. La interfaz improvisada contiene algunos elementos de respuesta al problema aunque enfrenta de entrada el riesgo de sucumbir a la demanda corporativa. En el caso del programa de prevención, donde la interfaz posee un mayor grado de complejidad, su limitación más clara es la imposibilidad de tomar decisiones, lo cual la hace altamente dependiente de los criterios y estilos del coordinador local del programa.

Una interfaz institucionalizada supone definir procedimientos y atribuciones claras para las instancias que reúnen los actores interesados. Por cierto no requiere reemplazar la autoridad constituida, sino que introducir deliberación en nudos que hoy están librados a la discreción de quienes manejan los programas. Las dinámicas de presupuesto participativo aparecen como una alternativa que merece explorarse, especialmente en el caso de las iniciativas que operan con fondos concursables. La decisión pasa a los interesados mismos, los cuales deben ser capaces de lograr acuerdos y fijar prioridades que favorezcan al conjunto de la población. La distancia a la ciudadanía puede aparecer larga, pero todo camino, por largo que sea, comienza siempre con un paso.

Referencias

- De la Maza, Gonzalo. 2001. "Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. Chile Iniciando en siglo XXI" Ponencia presentada en Congreso Latin American Studies Association (LASA) Washington DC, 6-8 septiembre
- Durston, John. 2000. ¿Qué es capital social comunitario? CEPAL. Serie Políticas Sociales 38. LC/L.1400-P. Julio
- Espinoza, Vicente. 2003. Redes sociales de solidaridad en los movimientos sociales ciudadanos de Chile y Montreal. Estudios Avanzados Interactivos. Año 2. Núm. 1. Universidad de Santiago de Chile. www.usach.cl/idea
- García-Canclini, Néstor (1995) Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. Grijalbo S.A. de C.V.: Mexico D.F.
- Marshall, T.H. 1965. Class, Citizenship and Social Development. Anchor:NY
- Moulian Tomás. 1997. Chile actual. Anatomía de un Mito. Lom Ediciones.
- Oxhorn, Philip D. 1995. Organizing Civil Society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile. The Pennsylvania State University Press. University Park, Pennsylvania.
- Paley, Julia. 2001. Marketing Democracy. Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile. Berkeley: University of California Press
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 1998. Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización. Santiago: Naciones Unidas
- Raczynski, Dagmar. 2002. "Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile" ..Social Policy Overview Paper. CLASPO. U. de Texas en Austin.
<http://www.utexas.edu/cola/depts/llilas/centers/claspo/documentsoverviews.htm>
- Raczynski, Dagmar. 1994. "Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Chile: Balance y Desafío". Colección Estudios CIEPLAN, 39 (Junio).pp. 9-73
- Rosanvallon, Pierre. 1995. La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia. Manantial: Buenos Aires
- Roberts, Bryan. 2002. "Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política social". pp. 399-422 En Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de Documento de Síntesis Estudios de Caso Claspo 2003.

la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Coordinado por Rubén Kaztman y Guillermo Wormald. Cebasa Comunicación Visual: Rocha, Uruguay