

**UNIVERSIDAD ARCIS.**

**LOS CUASI MERCADOS DE PARTICIPACION...CASI PARTICIPACION.**

**SEMINARIO DE POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA**

**DOCTORADO EN EL ESTUDIO DE LAS SOCIEDADES LATINOAMERICANAS**

**ALEJANDRO DIAZ**

**Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente  
Doctorante en el estudio de las Sociedades  
Latinoamericanas.**

## **INDICE.**

### **I.- INTRODUCCIÓN.**

### **II.- PARTICIPACION: LAS VIEJAS DEFINICIONES.**

### **III.- DESARROLLO LOCAL.**

1. El despliegue histórico nacional de la noción.
2. El concepto de la noción de desarrollo local.
3. Las Vertientes históricas nacionales del desarrollo Local

### **IV.- LOS CUASI MERCADOS DE LA PARTICIPACIÓN.**

- 1.- Acerca del concepto de cuasi mercados como mecanismo de asignación de bienes públicos y sociales.
- 2.- La Etapa del Cuasi Mercado de Emergencia.
- 3.- Los cuasi mercados de participación...casi participación.
  - a) Efectos para la constitución de sujetos sociales.
  - b) Efectos para la transparencia de la relación Estado y Sociedad: expropiación de la ciudadanización.
  - c) Efectos para la constitución de participación ciudadana.
  - d) Efectos para el tiempo histórico: Tiempo de los “atendidos” v/s tiempo presupuestario anual del cuasi mercado.
  - e) Efectos para las ONG.
  - f) Efectos para los procesos de intervención social.

### **V.- A MODO DE CONCLUSIONES.**

### **VI.- BIBLIOGRAFIA.**

## I.- INTRODUCCIÓN.

Desde un tiempo a esta parte nos hemos inundado de prácticas participativas e innovativas. Los vientos del norte primer mundista nos “enseñan a innovar y a ser emprendedores”. La capacidad de un pueblo se mide por su competitividad sistémica, se nos señala y una de esas virtudes es la capacidad de “hacer participar” a la gente. Además, se ha “descubierto “el desarrollo local y los analistas nos plantean con regocijo que existía algo, que se nos había olvidado y que se llamaba “capital social”.

Pasado el tiempo del neoliberalismo con bota fascista, se nos dice que la eficiencia debe tocar todos los planos de la sociedad y que esa eficiencia, debe ser parte indisoluble del accionar del Estado, el cual tendrá que administrar la gestión del cuidado de un capital social y de su descubrimiento, cuando éste se encuentre muy escondido.

Pareciera ser un ejercicio adecuado mirar el conjunto de los contornos de esos programas que pretenden innovar en la participación para hacer de Chile una Sociedad civil integrada y ordenada, pletórica de “voluntarios”, con “microempresarios emprendedores”, con organizaciones sociales compitiendo entre sí, por los fondos concursables y adscribiéndose de tanto en tanto, a las pirámides clientelares de las representativas elecciones políticas.

En el centro de la temática integradora de hoy se encuentra nuestro viejo tema de la participación. Y es en torno a ella, es que sea necesario revisar de qué participación se nos habla en los tiempos de concertación. En torno a la participación

se han diseminado escritos, desde los tiempos de la Desal (1[1]), aquí en Chile hasta la participación en papel “couché” de la DOS de Alywin, Correa y Pistacchio (2)], hasta la participación estatizante de la actual DOS, que ha descubierto la participación ciudadana, posiblemente con rasgos españoles, y que en lo sustantivo da cuenta de un descubrimiento: en Chile se ha producido un descenso de las practicas participativas y ello se debe a la incapacidad de la sociedad para constituirse en sociedad civil.

Pretendemos en este artículo, hacernos cargo, aunque sea a manera de titulares, de un proceso de digitación de los procesos participativos, que llevan la marca de la peculiar transición Chilena y que hoy día se pretenden consolidar mediante la participación *gerencializada desde el Estado*, utilizando los cuasi mercados participativos, en donde las ONG juegan el papel de aparatos ortopédicos, destinados a sanar las carencias asistenciales, de emprendimiento, de capacitación de gestión gerencial, orientados todas a producir capital social para el neoliberalismo participativo.

Papel destacado, juegan en esta pobre estrategia de contención consoladora, las municipalidades chilenas, obligadas a

---

1.- DESAL, Centro organizado por los Jesuitas en Chile, en los alrededores de la hoy Universidad Alberto Hurtado, en donde se nos proponía una participación activa y pasiva, en la explicación de la marginalidad e integración de las masas migrantes del campo a la ciudad.

2.- Esta época participativa de la DOS se caracterizó por la organización de grandes eventos participativos asambleísticos, que se transcribían en hermosos documentos en papel satinado y couché.

participar de “juegos participativos” (3[3]), en donde se “recibe lo que cae” desde los ministerios centrales, a condición de participar en la designación de las ONG y Consultoras, que actuarán de licitantes privados en los cuasi mercados anuales de “participación” para los multifacéticos paquetes de acciones capacitadoras.

En este artículo queremos señalar que nuestra mirada pretende observar desde la perspectiva desde el ciclo largo histórico, que en nuestro caso viene desde la década del sesenta y por tanto bastante poco propensa a caer en espejismos de las cuentas de colores centro-europeas o centro-norteamericanos. Desde el proyecto Camelot (4[4]) quedamos con la sospecha que tanta “Fundación y beca suelta” deja sus huellas en nuestros intelectuales, tan propensos a las depresiones y a las jaquecas, que se sanan con donativos en dólares. (5)

Hoy día pareciera ser que se requiere una apuesta distinta...apostar fuerte para marcar las diferencias con las amalgamas gelatinosas de la post modernidad y del positivismo, que se retroalimentan: unos,

---

3[3] .- Por ejemplo, hoy día los Pladecos (Planes Comunales de Desarrollo) que no consiguen trasponer los umbrales de radicales transformaciones de la institucionalidad municipal, no logran otra cosa que “hacer como que se participa” y por tanto son play station de la Participación”: Bonitos... pero virtuales.

4[4].- El Proyecto Camelot fue una hábil estrategia de los norteamericanos para proponer un Proyecto de Investigación en Ciencias Sociales en Latinoamérica, en donde el objetivo oculto era descubrir las potencialidades de actividad subversiva, después de la revolución Cubana.

5[5].- En el período de la Dictadura, muchos dueños de ONG, se trasladaron de los barrios populares de San Miguel y la Cisterna a los más intelectualizados de la Reina, Las Condes, La Dehesa y alto Peñalolen.

dejando hacer que todo fluya” y el otro aprovechando la insoportable levedad del ser del post modernismo, para imponer su maquinaria normativa fordista a programas, políticas e instituciones.

Apostar a una democracia participativa radical y politizada en lo cotidiano...Pero esa es la parte final de estas reflexiones

## **II.- PARTICIPACION: LAS VIEJAS DEFINICIONES.**

Es lugar común que los territorios comunales y sus instituciones, en particular, las municipalidades hayan vivido un tiempo anexo de autoritarismo en tanto la débil democracia de los últimos años no ha sido capaz de penetrar el núcleo duro de las “geno estructuras” de la administración pública local y sus importantes componentes de formación autoritaria provenientes del régimen militar.

Y este tiempo anexo, puede ser evaluado de muy diferentes maneras, por todos aquellos que concurren al espacio comunal, a saber:

Para algunos, puede significar que la democracia no ha modificado sustancialmente su quehacer cotidiano y en este sentido lo que se haga es bueno, en tanto es un "quehacer técnico" no afectado por las eventualidades políticas generales.

Para otros, puede significar, que lo imaginado respecto de un desarrollo local democrático y participativo, se estrella contra el muro de las normas institucionales y de las políticas administrativas, haciendo inviables esas "imágenes" de unir las tareas del desarrollo local con la institucionalidad municipal.

Para los actores sociales de la comuna, este tiempo ha sido un " tiempo de espera ", que ya comienza a convertirse en desesperanza. Fundamentalmente por que las expectativas de acceder a canales de participación no han encontrado un camino de sustentividad, social y política. De allí a la apatía y el desinterés por la participación hay poco trecho.

Y así, podríamos seguir enumerando diversidad de opiniones, que no hacen otra cosa que manifestar una sensación de desapego y desazón frente a una situación en donde todo da lo mismo y el Estado, que ha sido siempre el principal sostenedor de los proyectos políticos participativos, se retira, argumentando una neutralidad ejecutiva en el despliegue de las energías sociales de la sociedad. Así el terreno de la participación social es disputado por tres grandes movimientos: **primero**, uno proveniente del mundo privado asistencial de corte religioso que sigue la viejas prácticas de la Iglesia Católica de constituir su "espacio publico" (6); **un segundo**, que expresa el proyecto de participación populista de la Derecha y que se engarza con la sedimentación de procesos clientelares de las municipalidades dictatoriales y que hoy día exhibe permanentemente su cosecha clientelar, elección tras elección, y en donde es presumible que ya esté operando una especial cultura microsociedad de integración de sectores populares "atendidos por generaciones por los

---

6[6] No pocos movimientos evangélicos ha emulado y exacerbado esta estrategia de la Iglesia católica post Balmacedista. El actual movimiento de la Iglesia Católica oscila entre un asistencialismo promocional tipo Hogar de Cristo hasta un conservadurismo integrista proveniente de los triunfadores de la disputa interna que termino con los sectores progresistas de los Comunidades Cristianas de Base y antes con los cristianos por el socialismo.

programas asistenciales de la Dictadura"; **y un tercero**, que ni siquiera constituye una estrategia deliberada y que podrían asociarse a una amalgama de prácticas sociales que se constituyen alrededor de las políticas publicas, en especial de las políticas sociales promocionales y en donde en cada una de ellas, conviven los dispositivos participativos diseñados en el interior de la Política junto a la particular conjunción que está obligada a realizar en cada territorio social. (7)

En esta ultima configuración, que se supone heredera de las prácticas Democratizantes de las Protestas antidictadura y de la negociación plebiscitaria, no existe doctrina conocida ni estrategia orientadora. Cada estamento estatal es más o menos autónomo o errático para aplicar una post modernidad participativa y cada estamento sub-nacional imprime orientaciones según su mejor saber y entender y que se acopla o entra en colisión, con la estructura clientelar piramidal de los Diputados y Senadores y que alimentan una microeconomía de subsistencia en los Distritos y en la Región. En el caso de la Derecha, esta estructura clientelar se apoya en un empresariado agradecido del neoliberalismo del régimen militar.

Así las cosas, pareciera urgente detenerse a revisar algunas cosas. Es decir como se

---

7[7] Por ejemplo los mecanismos de mesas de concertación del Fosis, que tenían que procesar los objetivos clientelares de cada Alcalde, los llamados de la secretaria del Diputado del Distrito, con los intereses sectoriales territoriales del Concejal con mas poder en el Concejo, la permanente disímil comprensión de las políticas sociales de las Dideco y Secplac y la particular comprensión de la ONG que prestaba el servicio de asistencia a la gestión territorial. Y por supuesto, los propios pobladores que aplicaban el principio de la Película Caluga o Menta: " si nos traen áreas verdes... áreas verdes queremos".

decía en alguna época... el mundo político y fundamentalmente el social, deben volver a revisar las posibilidades de desarrollo local. Esa, es nuestra preocupación para hoy día: el replanteo profundo de una tarea postergada, que ya lleva tiempo prolongado de espera.

En este sentido, creo que es posible plantearse algunas líneas de exploración y búsqueda para abordar la siempre contradictoria tarea de realizar análisis de la participación.

En primer lugar deseamos señalar que la idea de una construcción de una estrategia Participativa que suponga una estrategia orientada desde abajo hacia arriba con la presencia organizada de grupos que se plantean el acceso real a un proceso de decisión sobre recursos e instituciones que están actuantes sobre sus territorios y condiciones generales de existencia, es una idea y planteamiento que dejan de estar de moda en la actual escena socio participativa. Y lo es mas aun, si ésta con idea se hacía referencia a la presencia estructurada o semi estructurada de “pobladores”, mujeres”, comunidades cristianas de base, organizaciones de subsistencia y otras formas, que desarrollaban acciones colectivas conducentes a intervenir en la decisión y control ejecutivo de Políticas que afectan la existencia cotidiana. En forma particular en los tiempos de la Dictadura, eran políticas publicas represivas, para controlar el espacio publico, por donde se amenazaba la tranquilidad del régimen. Esta concepción no está de moda y no lo está porque alude a una noción de participación sesentista, dialéctica y contestarias, en donde los contenidos operativos de la participación estaban dotados de la posibilidad de incidir en lo Político como ambiente legitimo de

participación de las mayorías del pueblo y del bajo pueblo. Desde esa noción pretendemos miramos el acontecer actual y realizar los planteamientos siguientes. Ahora, al estar señalando esto, sé esta haciendo adscripción explícita a una concepción de participación, muy ligada a un sistema de democracia participativa, en donde existiría un traspaso profundo y progresivo del control de los recursos e instituciones a manos de la comunidad, lo cual en buenas cuentas significa un proceso creciente de redistribución del poder. Al decir de Moulian, una Politización de la sociedad en una democracia radical (8)

Obviamente, existirían otras concepciones de participación que no son tan drásticas en sus objetivos finales. Y que se plantean como acciones en la medida de lo posible, al evitar los obstáculos burocráticos para la participación, desestimular el hermetismo gubernamental y procurar un mejor nivel de información de la ciudadanía. Y que sin lugar a dudas, son pesquizables en los modos de concebir y entender ciertos programas estatales, como lugares comunes asignados teóricamente a la participación de la sociedad civil en América Latina.

Las definiciones respecto de la participación son variadas y cubren variados terrenos. Están aquellas centradas en los lugares micro sociales hasta aquellas que cubren los espacios globales. Limitaremos nuestro campo de referencia a aquella participación que pretende vincular ese espacio vacío entre Estado y sociedad. Para desde allí valorar críticamente los despliegues

---

8.- Tomas Moulian, Apuntes de clases, Magister de Políticas Sociales, 2º semestre del 2001, Universidad ARCIS.

institucionales que se realizan actualmente.

En este sentido desde una mirada global para América Latina parece sugerente el enfoque que plantea Guerra García (9) en torno a que, si la mirada se centra en el Estado y su relación con la sociedad, las estrategias nacionales de Participación, podrían ser:

- a) De contención del orden social existente, esto es de mantenimiento o reforzamiento de las estructuras de Poder excluyentes y conservadoras.
- b) De transformación del orden vigente, lo cual implica cambio en las estructuras y reordenamiento global de la sociedad.

Así podríamos diseñar el siguiente cuadro:

ESTRATEGIA	DE ARRIBA HACIA ABAJO	DE ABAJO HACIA ARRIBA.
CONTENCIÓN	-Represión Violenta -Políticas de incorporación al Sistema	- Acciones de contra Gobierno. - (Oposición legal hasta terrorismo.
TRANSFORMACION	- Estrategias transformadoras desde el Gobierno	- Movimientos Sindicales, Campesinos, Urbanos, etc.

En este mismo sentido, se podría señalar que también existirían sentidos participativos, que estarían mediadas por las condicionantes socioculturales y que remitirían al modo de vinculación de las personas y grupos con el orden societal que los configura como posibilidad de integración. Así, podría señalarse que es posible identificar una:

- Participación orientada hacia aspiraciones: todos los miembros de la sociedad son iguales y satisfacen aspiraciones de cada uno de los componentes de la comunidad.
- Participación cooptativa: se desarrollaría cuando los sujetos y grupos son inducidos, canalizados a una toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por las autoridades.

Por otra parte, otro autor (Pateman), define tres tipos de situaciones respecto de la participación:

a) Seudo Participación: situación donde las autoridades someten a consulta un asunto, para dar la impresión de ser condescendientes, pero de hecho la decisión ha sido tomada a priori.

b) Participación Parcial: una situación donde dos o más partes se excluyen mutuamente en un proceso de toma de decisiones, pero el poder definitivo de decidir lo tiene solo una de esas partes.

c) Participación Total, como una situación donde cada grupo o individuo tiene igual influencia en la decisión final.

9.- Guerra García, citado en artículo de Julieta Fadda en 50ta Definiciones de Participación, Apuntes de clases, Instituto de Estudios Urbanos, PUC, 1991.

Existe otro autor (Arnstein, 1969), basándose en estudios específicamente

urbanos, propone una tipología de ocho grados de participación. Comienza por el nivel más bajo que denomina de manipulación, seguido por el de terapia, con el cual forma la categoría de "no-participación" para llegar hasta él más alto del control comunitario. Esto se puede graficar de la siguiente forma:

8.-CONTROL COMUNITARIO		Grados de Poder Comunitario
7. -	PODER DELEGADO.	
6. -	ASOCIACIÓN	Grados de Conversación
5. -	CONCILIACIÓN.	
4. -	CONSULTA.	
3. -	INFORMACIÓN.	
2. -	TERAPIA.	No Participación
1. -	MANIPULACIÓN	

En la situación actual, el tema de la participación se inserta en un tipo de sociedad, que en lo que respecta a las relaciones de poder, presenta las siguientes características:

Las instituciones de la democracia no controlan ni neutralizan la existencia de Grupos de Poder. Por cuanto se parte de la base de una distribución desigual de Poder y de la consiguiente posibilidad diferenciada de tomar decisiones trascendentales para la comunidad, esto es una participación social diferencial.

Habiendo sectores con privilegios y otros sin privilegios de Poder, los primeros tendrían mayor capacidad de realizar sus intereses objetivos específicos. En estas circunstancias, la literatura sociológica de buena parte del siglo XX abunda en conceptualizaciones que lindaban en el

libremercado y en las posibilidades de cualificar organizativamente, no habiendo otra cosa que intentar justificar esta desigualdad de poder y de acceso desigual a él. Al respecto un Sacerdote Jesuita en el contexto de la Revolución Sandinista señalaba “ Mientras el pensamiento burgués caracteriza la participación popular solo como la libre competencia económica y la existencia de esquemas parlamentarios que garantizan esa competencia, y la teoría elitista conceptualiza la participación como un resultado del desarrollo de las fuerzas productivas y la capacidad organizativa ( Robert Dahl y Wrigts Mills respectivamente), la perspectiva marxista prioriza la igualdad como clave para el problema de la participación y conceptualiza a ésta como un factor subjetivo que permite la realización del potencial humano. Dentro del marxismo, la corriente crítica plantea que el obstáculo principal para el desarrollo de un socialismo verdaderamente democrático no se encuentra en el atraso de las fuerzas productivas con su conjunto de problemas- como el nivel de desigualdad educacional-sino en la división del trabajo, pues esta sigue siendo básicamente de forma capitalista y se reproduce en las relaciones políticas e ideológicas de tal forma que la lógica económica sigue privilegiando los intereses particulares sobre los intereses comunales...” (10)

En estas circunstancias, la participación para ser tal, debe concebirse en función de una redistribución del poder y de una implicación progresiva de los grupos

---

10.- Peter Marchetti (1987), Guerra Participación Popular y Transición al Socialismo, en la Transición Difícil, La autodeterminación de los pequeños países periféricos, Editorial Vanguardia Pág. 103-125.

excluidos, a fin de obtener un mayor control para estos sectores.

Así, resulta vital la acepción que coloca Pearse y Steifeld que señala "... los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control..." (11)]. En ella queda sintetizada el núcleo explicativo esencial del problema fundamental de la participación: acceso al poder para regular lo público en beneficio de los hasta entonces excluidos del poder. Una frase sintética respecto de la participación: potencialmente la participación existe en todo ámbito, donde haya relaciones de poder y por tanto posibilidades diferenciales de distribución del poder. (12)

Hoy día, a la temática de la participación, se le añaden nuevas conceptualizaciones que en algunos casos no hacen más que complicar el panorama, ya de por sí ya complicado. Una de ellas es el desarrollo local.

---

11[11].- Pearse, J y Steifeld, (1979), "Participación Popular: un enfoque de Investigación", en *Socialismo y Participación*, N° 9.

12[12] Pearse y Steifeld señalan que la participación también puede ser entendida como: Movimientos y Organizaciones de Participantes Potenciales, biografía, o sea como experiencia participativa individual, como programa o Proyecto propuesto y ejecutado por alguna agencia (gubernamental u otra, como componente de una Política Nacional centrándose en las estructuras e ideologías antiparticipatorias, como "encuentro" entre los excluidos y aquellos elementos de la sociedad que mantienen o hacen cumplir la exclusión, op. cit

### III.- DESARROLLO LOCAL.

#### 1.-El despliegue histórico nacional de la noción.

La idea de desarrollo local es una idea que comenzó a abrirse paso por los años 80 y tiene hoy una segunda época de divulgación, en manos de los organismos internacionales del desarrollo. En la primera época, en las profundidades clandestinas o semi clandestinas de los ambientes dictatoriales tenía connotaciones profundas de convocatoria antisistémica, en particular en los países del Cono Sur de América Latina, sumidos en la represión de los regímenes militares filo-fascistas. Las sugerencias de ese entonces remitían a la idea de reflexionar y actuar un "otro desarrollo", distinto a los emprendidos con anterioridad y suponían un conjunto de ideas deseos respecto de cómo vivir en comunidad en una direccionalidad desarrolladora de lo local como lugar a "escala humana" (13), que desplegaba una "economía popular", que se apoyaba en sus emprendimientos con la institucionalidad estatal central, en ligazón con las organizaciones de carácter territorial, promoviendo la participación y la gestión de base" y en donde el carácter cultural, étnico y multifacético de los asentamientos humanos, emergían como una realidad que había sepultado el centralismo y en donde actuaba una institucionalidad de tercer nivel: los municipios, constituyéndose éstos en la promesa de ser agentes catalíticos de territorios carenciados y deprimidos por la centralidad de siglos del Estado nacional.

---

13.- Max Neuf y Hopenhayn, en el clásico *Desarrollo a Escala Humana*, Cepaur, 1988.

Se señalaba que todas estas proposiciones teóricas y exploraciones de desigual carácter eran partes integrantes de una cierta proposición teórica, que intentaba armar y hacer coherentes una variedad de prácticas sociales de base, con involucración de sectores populares y ONG. Además de los elementos ya señalados, las ideas-deseos señalaban la necesidad de incentivar la emergencia de organizaciones territoriales que desarrollarán participación y desarrollo territorial, sustentando con su accionar, gobiernos comunales democráticos, que eran el referente de base de la descentralización del Estado, que producían proyectos locales participativos, con especial preocupación por una práctica democrática que apoyara procesos de reconstitución del sujeto popular, cuestión que interpelaba a la intelectualidad por sus métodos de asesoría profesional. Ello, en un contexto, en donde el movimiento social de base, multiforme y polifacético se apropiaba de técnicas e instrumentos de planificación popular y comunitaria con los cuales podía disputar hegemonía, en los intersticios comunales y locales. Uno de sus sostenedores señalaba "...para que el desarrollo local se convierta en un punto de vista, en una forma de mirar y hacer la realidad, estos niveles mas generales y más particulares, más teóricos y más concretos, deben ir simultáneamente complementándose..." (14).

Ya en ese momento, desde sus propios divulgadores, se colocaba la precaución acerca de las pretensiones demasiado ligeras de verbo, que hicieran de las inducciones ligeras y ampulosas, basadas en supuestos signos de realidad, virtuales

o circunstanciales, una realidad no exactamente anclada en una tendencia o asomo de tendencias de prácticas sociales.

Con todo, esta noción, ya en los años 1987, dotaba de un sentido proyectivo al quehacer práctico y cotidiano en donde todos los componentes o exploraciones se convertían en prismas para evaluar las experiencias populares. Tanto las experiencias nacionales como aquellas que con dificultad trasponían las fronteras amuralladas de la dictadura.

## 2. - El concepto de desarrollo local.

La conceptualización que se lee en los documentos de la época habla de posesionarse de un "aumento de foco para mirar las experiencias", en donde la noción tenía una idea asociada de "territorialidad", que preguntaba por la "relación que establecen las experiencias sociales, grupales, comunitarias con su entorno" y/o la capacidad real de "integración de personas y grupos" a una experiencia situada en un determinado espacio de territorio. Es decir hay un marcado acento por reconstituir la "sociabilidad comunitaria", que se articula y se concierta para el "desarrollo de ámbito territorial comunitario". Ello se traduce en preguntas, desde las cuales se interrogan a las experiencias.

Cuando los textos responden a la crítica respecto de la posibilidad de enclaustramiento en la promoción y reflexión de micro experiencias marginales respecto del acontecer social general, se señala que éstas sirven para ampliar la mirada, desde la cual las micro experiencias interrogan y arrojan luces respecto de lo general y en ese sentido, no solo pueden ser entendidas ni ser reducidas solo a un radio de acción local.

---

14.- Raúl González, Revista Canelo de Nos, Taller de Desarrollo Local, 1988

Aun así, en ese momento quedan flotando los problemas de la articulación entre lo micro y lo macro, lo local y lo nacional y el cómo se transita desde la “experiencia local piloto” a las “políticas de desarrollo local” con ingredientes institucionales. Al respecto González señala en 1987 “...la tendencia, entonces es ir considerando los entornos territoriales no como unidades de acción y análisis auto referidos sino como niveles, para nosotros con grandes potencialidades, dentro de la búsqueda de aportes al desafío de un desarrollo nacional”.

(15)

En el contexto del Taller de Desarrollo Local de Canelo de Nos, se planteaba entonces la idea de preguntar acerca de cuanto era posible resolver en los espacios locales en las variadas necesidades humanas, especificando el grado o magnitud de un problema que puede ser enfrentado con esfuerzos locales, determinando o averiguando cuanto es posible y que tipo de obstáculos se tenían que desplazar para aumentar los márgenes de maniobrabilidad. Así se planteaba que “...los esfuerzos locales expresados en recursos económicos, organización, capacidad de concertación y otros pueden articularse con actores, instituciones y recursos extra o supra locales a fin de mejorar las condiciones de vida y su importancia y efectos sociales...”(16)

Una reflexión interesante de relevar, es que estos actores primigenios de la escena nacional señalan que las instituciones de apoyo “reaparecen” ante los ojos de sus integrantes como posible lugar permanente, desde donde buscar afectar

la realidad, y se sobrepasa el sentimiento de lugar circunstancial, en espera de un cambio, que permita el acceso a un lugar definitivo en el aparato del Estado, la Universidad o el Partido Político y se comienza a ver las instituciones como un producto propio de esta época que subsistirá en un futuro(17)

La concepción de desarrollo se parece mucho a la que más tarde elaborará Naciones Unidas en orden a concebirlo como “... como un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, para acceder a una vida prolongada y saludable; alcanzar un buen nivel de educación, tener la posibilidad de ser creativas, productivas y respetarse a sí mismas. Pudiendo acceder a los recursos necesarios para tener una vida mejor...” (18) Todo esto en un contexto institucional democrático, donde exista la libertad política, la seguridad personal, la participación comunitaria y la garantía de los derechos humanos.

Así el desarrollo local, se concebirá como un proceso acumulativo y creciente de expansión de las capacidades propias de los actores locales, personas grupos, organizaciones y comunidades que habitan en determinado territorio. En este proceso unen su voluntad solidaria en función de las necesidades y de los

---

17.-] Lamentablemente esta reflexión optimista solo había de durar hasta la entrada a la transición democrática, en donde el propio Estado se encargó de eliminar por inanición a muchas de estas instituciones que proveían de un lugar democratizante de acción y reflexión en el periodo dictatorial. E incluso éstos ocurrió a manos de muchos ex ONG que actuaron como los primeros operadores soberbios de la “eficiencia estatal”

18.- NU. PNUD Informe Desarrollo Humano, 1990.

---

15.- Raúl González, Op. cit

16.- Revista el Canelo de Nos, Taller de Desarrollo Local, N° 14 .

recursos locales, buscando mejorar su calidad de vida y generar nuevas relaciones sociales.

Existirán en la concepción de desarrollo local tal como se entiende en la escena nacional, a lo menos cinco componentes: actor, territorio, identidad, concertación-negociación-conflicto y participación.

La noción, entonces, hará referencia a una concepción de desarrollo local que dice relación con el aprovechamiento de los recursos físicos y humanos que existen en cada comuna, de modo que la comunidad local en conjunto con la capacidad técnica y de concertación del gobierno municipal, pueda impulsar iniciativas de desarrollo.

De esta forma la noción de desarrollo local, constituirá características que se quieren posibles y deseables en una comunidad y que de manera sucinta supondrá un Proceso centrado en las personas quienes se transforman en sujetos de su propio desarrollo dentro de un espacio territorial específico mediante un Proceso autogestionado y autodependiente. Este proceso conlleva a una movilización social detrás de objetos de satisfacción de las necesidades para mejorar la calidad de vida y en este proceso la propia sociedad (comunidad) local mediante su participación consciente, establece sus necesidades y fija sus prioridades e intereses y se integra a las acciones destinadas a mejorar los niveles de vida

Ahí están expresadas las principales variables deseos de la concepción que establece una direccionalidad casi teleológica para la gestión social antisistema.

### **3.- Las vertientes históricas**

#### **nacionales del desarrollo Local.**

A estas alturas, los lectores avisados estarán señalando múltiples otras vertientes de origen respecto del concepto de la noción de desarrollo local. Y estarán en toda su razón. La verdad es que la historia de los conceptos de las ciencias sociales jamás habían tenido tal ambigüedad y multiformes expresiones para explicar ésta idea. Por nuestra parte digamos, que a lo menos, hay que señalar algunas notas de modestia para desmitificar la pesadez del concepto.

En primer lugar, en el plano nacional la noción de desarrollo territorial ya había estado presente en la discusión de la ley de Juntas de Vecinos del año 1968 (19) y por tanto era parte de la memoria del movimiento de pobladores y por supuesto de los primeros cristianos y falangistas de la promoción popular (20). En la discusión parlamentaria de ese entonces, el Partido Comunista por medio de su Comisión Nacional de Pobladores señalaba la necesidad de hacer de esta Ley de Junta de Vecinos un instrumento de organización del pueblo y de hecho son variadas las experiencias de organización de pobladores que muestran la organicidad y la innovación social de los dirigentes comunistas para enfrentar la nueva realidad de los marginales periféricos urbanos.

19.- Véase ley 16.880 Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias del Agosto de 1968.

20.- El Gobierno de Frei estableció la Consejería Nacional de Promoción Popular, organismo encargado de promover la participación comunitaria por medio de "Promotores" que estaban encargados de producir organización social de pobladores y campesina. Es el típico caso de Institucionalización técnica de las labores de promoción social, que florecieron en América Latina a impulsos de la Alianza para el Progreso y de la Carta de Punta del Este

Mucho de la experiencia comunista para experimentar su acción social y Política en el desarrollo local se vincula con su experiencia histórica de organización del movimiento obrero y campesino y en forma particular con la experiencia de las mancomunales obreras que promovidas por Recabarren, rearticulaban la sociabilidad cultural de la clase obrera chilena en torno a nuevos tipos de organicidad social. Tal experiencia será reivindicada por el Taller de Estudios Municipales de Instituto de Ciencias Alejandro Lipchutz, cuando en el año 1989 planteaba que la Comuna es una experiencia histórica, que desde la Comuna de París ha expresado las reivindicaciones de los explotados y que expresa la permanente reflexión marxista respecto de la relación y oposición entre democracia directa y democracia representativa. Al respecto uno de los expositores señalaba

“... Poder municipal ha existido en Chile desde el momento mismo de la llegada del conquistador español, y de alguna manera empieza a ser historia con el nacimiento del país; pero no quiere decir que ese poder municipal fuera un poder ni democrático ni popular;; pero subrayamos que en toda sociedad organizada, formas de poder local son las primeras que se manifiestan...En Chile, el primer organismo colegiado que se crea es el poder comunal...el Cabildo...es el único poder elegido por los vecinos frente al Gobernador, representante del poder ejecutivo que es designado por el Rey de España, y también por la Real Audiencia, que desempeña un papel legislativo...los españoles

en el siglo XVI fundaron en esencia las ciudades chilenas pero fueron los pobres, los sin casa, aquella gente sin hogar, los que en el siglo XX han fundado la mitad o un tercio de Santiago: han dado casa, pobre pero casa al fin, sobre la base de la lucha y del sacrificio, a la mayor parte del pueblo chileno...”“...Marx le atribuyó a la Comuna un papel fundamental...decía que la Comuna es el gobierno de los productores por si mismos” porque al fin y al cabo, ahí están los trabajadores, el estudio mucho el problema de la Comuna de París, es la revolución del año 1870, que para él fue un anuncio de las revoluciones futuras del siglo XX y posiblemente del siglo XXI; a su juicio, la representación elegida por el pueblo de París por sufragio universal expresa la necesidad de un gobierno democrático e integrado-agrega- por miembro supeditados a las instrucciones concretas de sus electores, y destituibles en cualquier momento , es decir, dependen de la voluntad popular, es una forma de democracia directa y muy controlada; muy controlada por el elector, no desde arriba, sino desde abajo; es una democracia desde abajo; esto es una cooperación no solo-dice-parlamentaria sino trabajadora, ejecutiva y legislativa al mismo tiempo; él se pronuncia contra el poder centralizado y la comuna es el poder descentralizado..”(21)

---

21.- Ponencia de Volodia Teitelboim La Comuna

La experiencia comunista con las acciones locales de desarrollo, son de larga data en la historia nacional. Es lugar común el mencionar la Toma del Zanjón de la Aguada y la constitución de la Población La Victoria. Ocurrida en 1956 es el primer hito en la organización de la resistencia de los marginales por acceder a la vivienda al margen de las políticas sociales del Estado. Inaugura una línea reivindicativa del PC Chileno, que da origen a un movimiento social que reivindicará esa experiencia para subvertir el orden urbano de la ciudad capitalista, organizando, uniendo, movilizándolo y haciendo uso gradual y medido de la fuerza como factor potenciador de la reivindicación poblacional. Estas movilizaciones de desarrollo local dieron lugar, entre otras a los asentamientos poblacionales de la Victoria en la actual Comuna de Pedro Aguirre Cerda, a lo Hermida en la actual Cerro Navia, a la Bandera en la actual Comuna de San Ramón, al campamento Raúl Silva Henríquez en la actual Comuna de la Pintana, dirigida por el histórico dirigente de Pobladores Eduardo Valencia. (22)]

Desde la vertiente que se incubaba en los referentes de la doctrina social de la Iglesia, se desarrolla una segunda matriz de pensamiento y acción que comienzan a desarrollar sus acciones en el interior de la Iglesia católica. En los primeros años de la década del sesenta el cardenal Raúl Silva Henríquez, entrega fundos de la

---

Democrática en Seminario Participación Popular y Municipalidad Democrática, en folleto de Taller de Estudios Municipales, 1989.

22.- Este histórico Dirigente de la Toma de Pobladores más masiva en plena Dictadura es hoy día estudiante de Derecho de la Universidad Arcis, junto a otros destacados dirigentes de la Comisión Nacional de Pobladores del PC de la época.

Iglesia a los campesinos en una virtual micro reforma agraria de sus propiedades y con ello se señala una orientación de un sector de la Iglesia Chilena, que desde el Concilio Vaticano II había venido haciendo la autocrítica respecto del papel de la Iglesia en la promoción del desarrollo social. Esta orientación se encuentra con la posibilidad de actuar societalmente en dimensiones mayores, cuando asume el Gobierno de Frei, en el año 1964 y se aboca al cumplimiento de algunos de los acuerdos de la Alianza para el Progreso proclamada por Kennedy en 1961 para neutralizar la Revolución Cubana. Muchos de los católicos de la Juventud Obrera Católica (JOC) concurren junto a los hijos de la pequeña burguesía emergente del Colegio San Ignacio, (23) a rendir testimonio social en “acciones de desarrollo local” en las variadas formas de trabajo voluntario para promover la solidaridad y la participación de los “marginados”. (24)

---

23.- Los Jesuitas del Colegio San Ignacio marcan “culturalmente y socialmente” a toda una generación de jóvenes Católicos pudientes, que más tarde darán origen a la principal escisión histórica del Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Acción Popular Unitaria (MAPU), más tarde dividido en el Movimiento Obrero Campesino (MAPU-OC) y en su fracción armada el Movimiento Juvenil Mapu Lautaro, cuyo principal dirigente Guillermo Ossandon todavía permanece recluido en la Cárcel de Máxima Seguridad, desde hace 10 años.

24.- Según Aníbal Quijano se asiste en las sociedades latinoamericanas, al nacimiento de un nuevo estrato formado de la población marginalizada por el conjunto del cuerpo social. Ya no son pequeños grupos aislados y dispersos sino que tienden a constituirse en franjas que comprometen a vastos conjuntos de población, que han dejado de estar aislados y dispersos y que se encuentran rechazados del mercado del trabajo y privados de recursos: puesto que todos los sectores y ramas de la economía marginalizan mano de obra, existe un sector marginal en todos los niveles del sistema. No se trata de un grupo limitado, sino de la formación de una

En este periodo el Jesuita Roger Vekemans funda el Instituto de Desarrollo Social (DESAL) que propondrá una explicación teórica para la marginalidad social de América Latina y que con sus conceptos de participación pasiva y activa, nutrirá de soportes teóricos-ideológicos a las teorizaciones sociales que nutrirán el desempeño de los cientos de católicos activistas sociales, que se despliegan por el territorio, para superar la marginalidad social en la así llamada “revolución en libertad”. Ello produjo efectos inmediatos en la formación de un pensamiento común legitimador de un tipo de acción social que alimentaría las políticas sociales, en particular el primer periodo de la Reforma Agraria y de las reformas educativas y de salud. (25)

Una tercera gran matriz de pensamiento local se elabora en los propios procesos de movilización social de la Unidad Popular, fundamentalmente en los modos que la clase obrera comienza a estructurar su participación en las fabricas que comienzan a ser integradas en la llamada Área social de la Economía, la emergencia de formas sociales de propiedad de la tierra, que definían con mas fuerza la propiedad cooperativa y la propiedad estatal de las tierras expropiadas y los procesos de tomas de terreno que redefinían de manera abrupta la velocidad con que los pobladores accedían a un terreno y a una vivienda. Todo ello en el contexto de una

---

estratificación nueva en todo el cuerpo social por un conjunto de grupos salidos de todos los sectores.

25.- Es posible plantear que esta matriz de pensamiento tiene una especial relevancia en la estructuración operativa de los primeros programas sociales del Gobierno de Aylwin y que se alimenta de funcionarios que responden a esta línea conceptual y referencial en lo social

experiencia revolucionaria de cambio social que establece una referencia definitiva para los procesos emancipadores de América Latina. Las experiencias de movilización social en estos ámbitos destacan dos elementos centrales: que la participación es una manifestación de poder autónomo para reivindicar satisfacción a necesidades y expresar identidad contra cultural y que en ese proceso se construyen nuevas realidades locales que asumen la integralidad de constitución sistémica de asentamientos humanos, en donde la multifacética tensión del desarrollo de un grupo humano para su reproducción social, se presentaba completa. Ello era especialmente observable en los asentamientos de la Reforma Agraria y en el establecimiento de los Campamentos Poblacionales, que institucionalizaban formas avanzadas de democracia directa y de autoorganización de sus habitantes.

Al respecto una investigación del año 1971 señalaba que:

“...la cuestión fundamental planteada es saber el significado social objetivo de los campamentos chilenos con respecto a las relaciones de clase y su potencialidad en tanto que experiencia de transformación social. Esto puede precisarse a través del examen de dos niveles de practicas: 1.- El tipo de práctica social observada en los campamentos en las diferentes dimensiones de la existencia material (modo de vida, organización local, etc.) En este caso se trata de detectar cuales son las experiencias socialmente transformadoras y, sobre todo, que factores estructurales y coyunturales favorecen o dificultan la emergencia de esas

prácticas en los diferentes aspectos. 2.- El modo de articulación del movimiento de pobladores al conjunto de contradicciones sociales, en particular aquellas generadas en el sistema productivo y en la, lucha Política...” Tal investigación concluía que en la experiencia de los campamentos se dan “ experiencias de transformación en la organización social a partir de la fusión de tres elementos fundamentales: la importancia estructural de la contradicción en cuestión, la débil capacidad de intervención del aparato del Estado en ese terreno y la presencia de una línea política coherente sustentada orgánicamente y dirigida a la defensa de los intereses de los pobladores. De esta forma, el movimiento de pobladores se articula objetivamente por un lado a la política estatal de la UP, de dar respuesta a las necesidades colectivas y, por otro, a la movilización social necesaria para conquistar los centros de poder contradictorios con el orden social que prefiguran los campamentos...” ( 26)

Estos elementos de participación social, se veían a través de la escena principal y dominante, cual era la confrontación Política entre un Gobierno que amenazaba la estabilidad de los intereses de la clase dominante y sus aliados imperialistas y la derecha política y

---

26.- Manuel Castells, M. Teresa Chadwick et al, Campamentos de Santiago: Movilización Urbana en Imperialismo y Urbanización en América Latina, Resumen preliminar de Investigación, 1971.

militar, que representaba esos intereses. En ese contexto las experiencias de participación y su profunda vinculación con la memoria histórica de prácticas sociales del movimiento popular quedo temporalmente subsumida en la contienda política y en su trágico desenlace. Sin embargo, cuando se desarrollan las miradas de ciclo largo, para desentrañar las posibilidades de construcción de una acumulación de gestión social colectiva es inevitable la necesidad de reconstituir los eslabones del “ADN” que han estado deliberadamente ocultos u obligados a ocultarse por la represión con guante blanco de la transición democrática que estigmatiza, ridiculiza o ironiza respecto de la antigüedad y la premodernidad que ellas representan en los tiempos de la globalización.(27)

En este telón de fondo de épocas de gestión colectiva y movimientos sociales resalta mas profundamente la extraordinaria configuración dependiente y rastrera de los centros hegemónicos de imposición de políticas publicas y participativas, asentados en los centros dominantes de pensamiento social de las Universidades Norteamericanas y ahora ultimo por medio de la labor subsidiaria y de rango menor de ciertas Universidades Españolas. (28. Uno de sus componentes metodológicos, **los cuasi mercados de gestión de programas sociales**, merece un tratamiento especial por los efectos de

---

27.- Queda pendiente de análisis el periodo de reconstitución del movimiento social y político en el periodo de la dictadura y que aparecerá en una versión posterior de este artículo (18/12/2001). Estos elementos previos sirven para sustentar la pertinencia histórica, política y social de las actuales estrategias de participación, impulsadas por los organismos sociales del estado, en particular DOS y Fosis y Mideplan.

28[28] Algunas de ellas con programas de doctorado a distancia.

largo plazo respecto de la constitución de un sujeto participativo popular y sobre la misma conciencia y ser social de los intelectuales que gestionan estas políticas.

#### IV.- LOS CUASI MERCADOS DE LA PARTICIPACIÓN.

##### 1.- Acerca del concepto de cuasi mercados como mecanismo de asignación de bienes públicos y sociales.

Uno de los mecanismos profusamente utilizados en los modos de implementación de políticas sociales, es la configuración de cuasi mercados, que aparecen como la solución técnica óptima mediante los cuales el Estado posibilita una metodología descentralizada económicamente para actuar en el desarrollo social. Finot nos señala que "... la descentralización económica configura cuasi mercados, en que la demanda es definida políticamente pero la producción para atender esta demanda se genera a través y los precios de los bienes son determinados por una oferta y una demanda configurados..." (29)

Esta especial configuración de provisión descentralizada de servicios sociales que son catalogados de servicios y bienes finales, ha desembocado en la experiencia chilena, en la aparición de un especial fenómeno según el cual las instituciones publicas construyen fondos de acceso restringido de servicios sociales, utilizando el mecanismos de fondos concursables, que colocados en la oferta publica de la institucionalidad social del estado permite a un numero restringido de

organismos sociales, competir por recursos siempre escasos. Tal mecanismo se ve complementado por la creación de listas de "proveedores sociales", que en su mayoría siendo originalmente ONG, han devenido en instrumentos operativos de ejecución de las políticas, programas y proyectos del Estado y en donde los Términos Técnicos de Referencia, es decir las pautas mediante las cuales se realiza el servicio, es una demanda cumplimentada por los oferentes sin cambio ni critica.

En estas condiciones el **Cuasi Mercado Chileno de Servicios Sociales** se configura como una Estrategia pretendidamente aséptica con la cual la transición chilena se "hace cargo de la promoción social, desarrollo social, pobreza, exclusión e integración". Tal mecanismo es una operación de descentralización económica, aplicada, se supone, según las orientaciones del FMI y BM y el Ministerio de Hacienda nacional. Tal procedimiento se desarrolla en forma creciente, sin cuestionamientos de los actores sociales y de la propia institucionalidad de la sociedad civil. Avanza por el interior de los ministerios, desarrollando una supuesta modernidad llena de indicadores sociales que son apresuradamente contruidos para justificar los presupuestos anuales. Por los menos no es extraño que todos los rediseños institucionales de la institucionalidad social del Estado, haya establecido estos especiales mecanismos de asignación de recursos. Tal práctica, amenaza con convertirse en un modelo estable de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado y que con su presencia ejemplarizadora de "asignación eficiente de recursos" se expande hacia los mecanismos regionales de asignación y municipales de asignación.

29[29] Iván Finot descentralización en América Latina Teoría y Practica, serie Gestión Publica , ILPES, CEPAL, 2001, <http://www.cepal.cl/>

## 2. - La Etapa del Cuasi Mercado de Emergencia.

Después de la debacle y crisis del Estado desarrollista, el neoliberalismo impulsó formas abruptas de interrupción de sus objetivos de compensación social e integración. Las transiciones, no obstante continuar con el genoma estructural del neoliberalismo, se vieron obligadas a acoger las sugerencias de organismos internacionales de establecer institucionalidad y programas que paliaran el vacío de acción social integradora dejada por las Dictaduras o por la aplicación inmisericorde de las políticas del FMI.

En este contexto, surgen los variados organismos de compensación social, tipo Fondos de Desarrollo Social, que se hacen cargo de paliar la emergencia, mediante una estrategia de reconvertir a las ONG y las organizaciones sociales para una política de integración de límites acotados por su cobertura y utilizando una metodología que no se apartara en lo sustantivo, de la focalización social.

Esta etapa de la constitución de cuasi mercados de emergencia, que en la situación nacional comenzarán a actuar mediante los siguientes arreglos políticos institucionales, que son creados para la implementación de programas y proyectos. Estas instituciones elaboran( en el caso nacional veas la práctica social del Fosis, Sernam, Profim en la Sub Dere., Etc.) complicados sistemas de fondos concursables y licitaciones privadas y públicas, mediante las cuales se convocan a las organizaciones sociales a participar de procesos anuales de “desarrollo social” que deben tener una liturgia normativa en forma de proyectos, que deben auto justificarse mediante indicadores, que aseguren la efectividad

y la eficiencia, en una relación de protocolos justificativos de los recursos y de forma tal que se asegure una formalidad indicadora de buen aprovechamiento de los recursos.

Conforme esto transcurre, se empieza a elaborar una especie de “trascendidos oficiales” respecto de lo que correspondía hacer en materia de participación social y desde distintos lugares del espacio estatal, se difunde una doctrina con aureola post-moderna, que planteaba que los viejos temas de la participación, hoy no se correspondían con la realidad y que había que dar lugar a lo nuevo y esto indudablemente no se avenía con las viejas prácticas movimientistas. Desde la DOS, (30) organismo de la Secretaría General de Gobierno se difunde este nuevo discurso y en un evento de finalización de actividades del Gobierno de Aylwin se plantea un cierto manual de funciones respecto del ideario referencial a tomar en cuenta por los promotores de la participación social. En este seminario interno de la DOS Eugenio Tironi plantea una cierta doctrina que indica que “...en Chile se ha producido una profunda revolución cultural que tiene relación con una modificación en el patrón actitudinal básico de los Chilenos”...” Según estudios de opinión y encuestas...existen siete rasgos que hoy caracterizan a los Chilenos

- “a) Mucho optimismo...se detecta un alto nivel de optimismo...positivas expectativas respecto al futuro
- b) De cara al Futuro...tendencia de los

- chilenos de volcarse al futuro de un modo casi compulsivo
- c) Todos por el consenso...propensión al consenso, al acuerdo, a la concertación...los niveles de conflictividad social en este país son mínimos y esto está relacionado con nuestra participación
  - d) Síndrome BAM BAM Zamorano...una cuarta tendencia es la marcada identificación de los chilenos de hoy con el triunfo y los triunfadores.
  - e) La ética del inmigrante...un quinto rasgo es el comportamiento en un patrón mucho más individualista...
  - f) Relación instrumental con la Política...menor interés con la política
  - g) Confianza en uno mismo (Sic) “

Se plantea como colofón en esta especie de “doctrina Tironi” respecto del estado socio cultural de los chilenos que...“Pienso que esta nueva actitud es seguramente un valioso capital que tiene Chile para emprender la gran tarea del desarrollo...disponemos hoy día de un patrón actitudinal extraordinariamente valioso como capital para emprender con éxito este desafío...” (31)

---

31[31] Eugenio Tironi Barrios(1994), Revolución Cultural en Chile, Modernización y Participación Social De la transición a los Nuevos Tiempos, Seminario interno de la División de organizaciones Sociales, Las Vertientes, noviembre de 1993, Director a la fecha de la

Sin lugar a dudas que estos textos entresacados de la intervención de Tironi ante los funcionarios “les fijaba la línea” a los funcionarios de la DOS”, respecto de no internarse en situaciones que no se correspondían con una “transición a los nuevos tiempos”. Esta doctrina Tironi que también tuvo su expresión en la Política comunicacional, (32) dejaba el campo libre para la entronización de un tratamiento tecnocrático de los temas de la participación y muy de acuerdo a las recetas transicionales de contención y sometimiento de la demanda social.

### **3. - Los cuasi mercados de participación...casi participación.**

De esta forma los “gobiernos transicionales” elaboran todos Programas de Gobierno que recogen las demandas procesadas por sus respectivos partidos, sin asustar a nadie respecto de la participación ciudadana. Se obligaban a realizar limitadas aperturas de una participación que sirviera de complemento de la acción estatal en las políticas estatales. Ello encontró recientemente interlocutores privilegiados en los organismos internacionales de apoyo a las políticas sociales y públicas, en la voz de funcionarios que habían hecho una movilidad social desde ONG nacionales a organismos internacionales. En esa situación los conceptos de capital social, empoderamiento y tercer sector comienzan a servir de liturgia conceptual para la fundamentación de los programas nacionales de promoción social y de

---

Secretaria de Comunicación y Cultura. Texto editado por Enzo Pistacchio Ernesto Galaz, Claudio Rammsy.

32[32] Recordemos que este señalaba que la mejor política comunicacional del Gobierno de Aylwin era no tener Política Comunicacional.

“superación de la pobreza”.

Sin embargo la maquinaria transicional dedicada a la gestión de programas sociales había construido los cuasi mercados como estrategia privilegiada, lo que tendría insospechadas consecuencias para la gestión social.

**a) Efectos para la constitución de sujetos sociales.**

El fenómeno del cuasi mercado como operación instrumental de una descentralización económica, se instala en una sociedad dividida en el recuerdo de sus memorias y por tanto en el entender su devenir social y cultural. El instrumento del cuasi mercado, es decir la provisión de bienes y servicios por medio de agentes desvinculados de la dirección estratégicas y políticas del Estado, puede ser una acción de gestión gubernamental adecuada para las sociedades anglosajonas que saldaron a su modo la disputa entre capital y trabajo, a favor del primero. La gran empresa capitalista norteamericana, ganaron la confrontación a su clase obrera, integrándola y acondicionándola y con ello modelaron un tipo de sociedad civil que a su vez modela un Estado asegurador de una relación social fundamental capitalista. Nunca la cultura popular ha “sentido” que esa relación social se vio en peligro y por tanto el sujeto social nunca percibió con algún grado de certidumbre que la relación de dominación podía verse alterada en su favor.

En la situación nacional y por el solo efecto culmine de la experiencia de la Unidad Popular, la constitución de un sujeto popular adquirió grados colectivos de conciencia respecto de la necesidad de construir un Estado democratizador que

no podía desvincularse de la dirección aglutinadora para la construcción de fuerza social colectiva, orientada políticamente para una transformación social revolucionaria. La dictadura de la sociedad civil pinochetista (clase media militar arribista) y la fusión de capital nacional expropiado con imperialismo nixoniano y las brigadas de asalto de Patria y Libertad, no resolvieron la disputa de la dominación de una vez y para siempre. Prueba de ello es la capacidad de los partidos para reagruparse en condiciones de clandestinidad y disputar, palmo a palmo, la dominación en el terreno político nacional e internacional. Es decir la dictadura nunca pudo evitar la acción colectiva, primero de sanación por el golpe militar y después de recuperación y nueva confrontación. En esos procesos, el sujeto popular prosiguió su construcción y recuperación y en un proceso incesante. Destinó cuadros y conciencias a las distintas formas de luchas que se hacían necesarias para enfrentar la dictadura, incluida la oposición armada.

En síntesis, desde los cabildos coloniales pasando por los federalistas, las mancomunales de artesanos, el movimiento obrero de principios de siglo, los defensores de la industria nacional y los movimientos sociales del poder popular en los 70, nunca dejaron todos ellos de producir procesos que hoy llamamos de empoderamiento y nunca dejaron de proponerse la producción de procesos constitutivos de gestión colectiva de la sociedad civil chilena, y a veces con un Estado nacional activamente asegurador y catalizador de estos procesos de construcción de políticas públicas integradoras.

En este contexto el mecanismo del cuasi mercado como operador instrumental y

mediático entre estado y sociedad civil, que exhibe como atributos fundamentales una alardeada imparcialidad y asepsia ideológica, que promueve una visión descalificante de la gestión pública versus una racionalidad eficiente, proveniente del sector privado, cercena el historial de constitución de las políticas públicas sociales como acuerdo y arreglos políticos institucionales que expresan el consenso permanente y la negociación conflictuada de actores sociales y políticos. Tanto de aquellos que planificaban y sancionaban la Política como de aquellos que colocaban en operatoria esos acuerdos de políticas. Es decir, el modo histórico de constitución de las políticas públicas se desarrollaba mediante mecanismos procesales de resolución de su aplicación a ambientes disímiles, complejos y plenos de incertidumbre. Con dificultades, el modo de convivencia republicano presuponía un ascenso permanente de los niveles de conciencia social, que no obviaban los niveles crecientes de violencia, en tanto las verdades de las desigualdades de clase se develaban. Con todo, el proceso, para unos y otros, suponía la participación política de clases y segmentos de clase que hacían explícitos sus intereses políticos.

Ese modo sufre transformaciones radicales con la contrarrevolución neoliberal. El modo de establecimiento de las relaciones entre Estado y Sociedad se reconvierte mediante un modelo disciplinario de ocultamiento y negación del conflicto mediante la represión política. Para el tratamiento de las políticas públicas, la ayuda ideológica viene de las transformaciones que simultáneamente está sufriendo el Estado europeo y norteamericano. El nuevo Estado capitalista se recubre de tecnocracia y en ese aspecto el

mecanismo del cuasi mercado encuentra un lugar plenamente legitimado. El mecanismo de cuasi mercado mediante su apariencia tecnocrática esconde un modo de operación profundamente neoliberal que aliena al ciudadano de la gestión pública, impidiéndole participar y con ello se asegura la visión monopólica de la relación social dominante, que entiende resuelto de una vez y para siempre la confrontación entre la relación social capitalista y otros modos de relación social latentes o emergentes en las sociedades latinoamericanas y que deberían expresarse en la gestión de la cosa pública o ciudadana.

En esa relación cosificada del cuasi mercado, el sujeto social destinado a ciudadanizarse en la gestión pública por medio de una participación orientada a producir empoderamiento para el control y auscultamiento del gobierno, se convierte en beneficiario focalizado que es “tratado” por entes privados que le entregan artefactos para desempeñarse de manera condicionada y ordenada en la relación social capitalista.

**b) Efectos para la transparencia de la relación Estado y Sociedad: expropiación de la ciudadanía.**

La aparición de múltiples cuasi mercados en los alrededores de los Ministerios, Intendencias y Municipalidades, que operando mediante licitaciones colocan en transacción al mejor postor múltiples servicios que el Estado debe proporcionar a su comunidad, provoca una escena reiterativa en los espacios institucionales del Estado: una cada

vez mas variopinta afluencia de mercaderes de servicios que compiten por la concesión o licitación de los llamados a concurso y ofertas publicas o privadas. Así la operación de las políticas publicas se restringe a la operación hermética entre dos agentes: uno que compra: el funcionario a cargo de tramitar la licitación y el superior jerárquico que aprueba y firma y los ofertantes, corporizados en un dueño del medio de producción ONG y/o consultora que dispone la contratación de un profesional que elabora la propuesta con la cual se competirá. Generalmente este último, está sometido a las leyes del mercado salarial y vende su fuerza de trabajo profesional en forma gratuita, jugando con la posibilidad a futuro de ganar la carrera de la licitación y obtener el pago de sus servicios, entre los cuales se incluirá la ejecución de los servicios ofertados en la licitación.

Las operaciones de relación de mediación se configuran así en la impronta neoliberal mediante al cuasi mercado, que sintéticamente queda reducido a la aparición de dos demiurgos de la relación Estado y Sociedad: el tecnócrata y el vendedor de los “fuegos fatuos” de satisfacción de la demanda del cuasi mercado, que ha sido procesada por la política publica y que será expresión de la conspiración planificadora de otros tecnócratas. Tanto el tecnócrata como el vendedor juegan a una relación “técnica” en donde las reglas, aparentemente están supeditadas por los términos técnicos de referencia de la licitación. En verdad, la relación esta preñada de contaminaciones, que en definitiva esta expropiando a la ciudadanía la determinación de los

medios mediante las cuales satisface sus necesidades y mediante los cuales controla la calidad y los objetivos políticos de esas prestaciones. Tanto el tecnócrata que aparentemente representa a la ciudadanía-pueblo en la definición de los modos de satisfacción de necesidades, puede oscilar entre el barbarismo tecnocrático y el barbarismo político (33) como el vendedor puede oscilar entre el seguimiento incondicional de la licitación y la gestión de múltiples lobby para adjudicarse el contrato. La victima de todo este proceso es la transparencia de la relación democrática de la ciudadanía con el Estado. El Estado es menos democrático en la gestión de sus políticas públicas y la sociedad civil es menos ciudadana en la definición de los procesos mediante los cuales aspira a mayores libertades.

Señalemos que si eso pasa, se cumple la sentencia de Hanna Arendt cuando señala que “...Nadie puede ser llamado feliz si no participa en los asuntos públicos; nadie puede ser llamado libre sin experiencia de las libertades públicas, y nadie puede

---

33.- Al respecto ver la definición de barbarismo político y barbarismo tecnocrático a los cuales hace referencia Carlos Matus cuando caracteriza los modos de gobierno en América Latina. El barbarismo político se definiría por la preeminencia de factores clientelistas ordenados en torno a la compra de clientelas políticas como condiciones determinantes para la toma de decisiones publicas y el barbarismo tecnocrático se ordenaría en torno a la preeminencia de factores tecnocráticos, que hace caso omiso de los datos de la realidad y solo quiere dar cuenta de los factores ideológicos del modelo técnico. Ver Carlos Matus Adiós Sr. Presidente. Política, Planificación y Gobierno, Planificación de Situaciones y otros artículos de crítica al nivel artesanal de gestión gubernamental en América Latina.

ser llamado feliz o libre sin participar y sin tener parte en el poder público”

**c) Efectos para la constitución de participación ciudadana.**

La expropiación anteriormente señalada, da origen a una serie de fenómenos micro sociales de adaptación de la población a las nuevas fisonomías del Estado. Esta población observa y analiza las nuevas reglas del juego y se dispone a transitar por ellas. El cuasi mercado social coloca una nueva forma de recorrer el viejo camino de dependencia de los extremadamente pobres hacia las políticas sociales. La diferencia con la época del proteccionismo, estriba en que cada acción esta discursivamente armada de empaquetaduras modelísticas y logotipos, que dan cuenta de indicadores, proyectos pilotos y marcos lógicos para demostrar su eficiencia y eficacia. Es una nueva liturgia para gestionar los aspectos sociales del desarrollo, que se adosa a los programas del Banco Mundial como una nueva alianza para el progreso del siglo XXI

A partir de allí, Gobiernos nacionales Regionales Municipalidades y ONG-Consultoras solo deben adecuar el paso. Todos se sumen en una escalada de supervivencia en donde cada Ministerio de Hacienda presiona para imponer los mecanismos del cuasi mercado y la parafernalia modelística. En caso contrario se pone en peligro la propia viabilidad del país. (34)

Una vez establecidos estos sentidos comunes legitimadores se producen los fenómenos de adaptación microsociales y se establecen como mecanismos de supervivencia familiar, comunitaria e institucional. Se establecen una forma inédita de gestionar las políticas sociales, que cercena el principal efecto que han tenido las políticas sociales en el cono sur de América Latina: servir de soporte de ciudadanización a los movimientos sociales y partidos populares. A partir de allí los efectos son catastróficos para los intentos de ciudadanización, pues se colocan en evidencia, a lo menos, los siguientes fenómenos.

En primer lugar se exagera el individualismo grupal, que siendo un escalón superior del individualismo asistencial de la época de la dictadura, se asienta sobre este, estableciendo una nueva modalidad de gestión compartimentada grupo a grupo, por medio de la competencia nacional de pequeños grupos sociales y comunitarios por múltiples mecanismos de fondos concursables, que obliga a cada grupo comunitario a visualizar a su par territorial como competidor y adversario en la carrera de los fondos para la gestión comunitaria. Se produce así en la base social territorial, un efecto de desolidarización y competencia salvaje, que impide cualquier objetivo de promoción de una ciudadanía

---

Hacienda Chileno, que por medio de su Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales, obliga a cada Política Social a definir su accionar en la camisa de fuerza del marco lógico. Cuando los propios consultores han intentado variar los criterios, la tecnocracia ha montado en “santa cólera”.

---

34.- Un ejemplo paradigmático de esta situación se coloca en evidencia en el Ministerio de

comunitaria (35). Se quiebra en el primer escalón territorial las posibilidades de reproducir experiencias de producción de memoria y vivencia de experiencias colectivas unitarias forjadoras de identidad para al ciudadanización.

En segundo lugar, se produce la “microexperiencia autista”, que no establece coordinaciones de conocimiento y gestión y por tanto no está en condiciones de establecer procesos sinérgicos. Ello es válido, tanto cuando el proyecto es ejecutado por la organización comunitaria o cuando lo hace la ONG- Consultora. Así, es posible suponer que en un corte histórico temporal, se estarán produciendo miles de experiencias colectivas micro grupales que no crean estrategias colectivas de producción de ciudadanización. Cada una de estas experiencias se relaciona con su evaluador o supervisor del Fondo Concursable, en función de los objetivos de la experiencia, produciéndose una macrocefalia centralizadora de dirección de experiencias en cada institución nacional, que no impacta al conjunto del enriquecimiento societal de experiencias de acción social. (36)

---

35.- Entendemos por **ciudadanía comunitaria** el proceso germinal, mediante el cual los individuos reunidos colectivamente se hacen cargo de la gestión pública comunitaria, estableciendo relaciones de autonomía y conciencia crítica en su relación con las instancias estatales municipales, nacionales y de gestión pública del tercer sector.

36.- Es posible observar en cada Ministerio o Agencia central de Gestión de Políticas Sociales una voluminosa acumulación de evaluaciones de proyectos, que sobrepasan largamente la capacidad de pensamiento evaluador de la propia institución y que por lo tanto impide la acumulación estratégica de la propia institución para redireccionar sus objetivos.

En tercer lugar se produce la “clientelización grupal”, en donde cada cohorte de dirigentes comunitarios (37)] que ya se han adaptado al sistema del cuasi mercado de proyectos comunitarios, establecen relaciones maniqueas y clientelares con los territorios comunitarios, construyendo grupos cautivos en donde la reciprocidad pactada explícita o implícitamente por participar en proyectos comunitarios se convierte en capital de ahorro para el pago a futuro, transable a favores municipales o institucionales de variado carácter.

Los fenómenos anteriores, que son recurrentes entre otros muchos, pueden estar asociados a un sentido normal de legitimación de ese actuar, proveniente de la Municipalidad o institucionalidad estatal más cercana o tener su origen en la práctica perversa del partido político. En esas condiciones quedará muy poco espacio para discutir y colocar en cuestión las posibilidades de construir una ciudadanización que apunte a conceptos de participación centrados en la capacidad de que individuos, grupos y comunidades puedan acceder al control de los recursos e instituciones que condicionan sus cotidianidades territoriales.

---

37.- Hacen uso de ellos, no los dirigentes extremadamente carenciados, sino aquellos con redes de integración ya establecidos hacia las redes estatales y que son forzados a establecer expertiz en las nuevas modalidades.

**d) Efectos para el tiempo histórico: Tiempo de los “atendidos” v/s tiempo presupuestario anual del cuasi mercado.**

Todo este proceso se desarrolla en el tiempo institucional del Estado, es decir en el tiempo del presupuesto anual con Políticas que se operativizan en Programas anuales y en proyectos que se concursan en el mismo tiempo. Desde arriba, desde la cúspide del Estado se modelan los tiempos comunitarios y de la sociedad civil para responder en el interior de la Política Social en el plazo de un año. Con esta creación de tiempos, a lo menos se perciben los siguientes fenómenos. Con ello, se pierde la antigua tradición de la acción social de la acción de las ONG de promover procesos que se expresen en conductas y en la construcción de objetivos actitudinales, susceptibles de promover acciones transformadoras. La perentoriedad y pragmatismo del año-tiempo-calendario debe ser coincidentes con la concreción de resultados esperados que deben expresarse en cuantificaciones susceptibles de ser medidas en ese periodo. La continuidad no existe, pues aun cuando el grupo comunitario/ONG postulante pueda ser el mismo, para el próximo llamado a postulación, las orientaciones de los términos técnicos de referencia con toda seguridad que habrán cambiado.

Si la ciudadanía es un proceso, en donde la memoria se constituye y reconstituye por medio de prácticas sociales que se condensan en tiempos históricos de ondas de largo alcance,

entonces a lo menos, parece una improvisación señalar que por medio de llamados a concursos anuales se pueda reconstituir el tan mentado capital social del Banco mundial por medio de los mecanismos de cuasi mercado.

**e) Efectos para las ONG.**

Si los procesos anteriores son acumulativos en un periodo de 10 años que coinciden con el tiempo de la transición, los efectos son devastadores para la institucionalidad de la acción social que después de la represión dictatorial se habían refugiado en las ONG. Ellas a poco andar, reciben dos señales: una que proviene del financiamiento internacional que señala que Chile ya no es prioridad de la Ayuda Internacional y otra que proviene de la institucionalidad estatal en donde se le indica que las reglas del juego serán las del cuasi mercado.

En esas condiciones los profesionales que habían desarrollado un acumulado de experiencia y sistematización de procesos de intervención social, que promovían o adelantaban los necesarios procesos de ciudadanía de una democracia mucho más plena que emergería después de la dictadura, se encuentran en la disyuntiva de convertirse en operadores de los cuasi mercados desde dentro de la institucionalidad del estado o desde fuera, desde la ONG.

Con pocas excepciones, las ONG son obligadas a convertirse o desarrollar rasgos de Consultora, que no solo significa un cambio de nombre. La ONG en tiempos de represión

dictatorial era un lugar que albergaba equipos profesionales, que aunque explotados por el dueño de ella, cautelaban un proyecto de acción de intervención y transformación social que se fundamentaba en una cosmovisión política de apoyo al movimiento social, en una concepción de construcción de un sujeto popular que superará las antiguas perversidades del populismo y dependencias del bajo pueblo en Latinoamérica.

En esas condiciones y con el advenimiento del cuasi mercado, el dueño de la ONG, siempre más cercano a una concepción de transición a la democracia por “medios adaptativos”, se deshace de estos equipos o entra en contradicción irresoluble con las primeras críticas de éstos, al modo de entender el desarrollo social del naciente Estado transicional.

**f) Efectos para los procesos de intervención social.**

Finalmente ello provoca un efecto en cadena hacia las formas mediante las cuales la sociedad civil chilena estructura su relacionamiento con el desarrollo social. Se revierten décadas de desarrollo progresivo de conciencia y saberes críticos para el desarrollo social y vuelven por sus fueros las viejas formas caritativas de acción social, sin que ello provoque ningún escándalo. Al lado de la principal relación social legitimada para la acción social, el cuasi mercado, se despliegan otros esperpentos que habían sido ya

relegados a las curiosidades filantrópicas de la clase dominante chilena o que habían sido vapuleados como mecanismos populistas de presión social por parte de los alcaldes de la dictadura. Si el gran mecanismo de desarrollo social es el Cuasi Mercado, entonces los otros pasan desapercibidos como loables acciones del sector privado. (38)

**V.- A MODO DE CONCLUSIONES.**

De este modo, es posible visualizar que la “democracia transicional” se metió en un zapato chino con la adopción de los mecanismos neoliberales de acción social. En medio de este proceso se advierten los efectos perversos que dejarán su impronta a mediano plazo. El Estado democratizador, que se suponía era la aspiración de las fuerzas democráticas a la retirada de la dictadura, ha relegado su aspiración a la democratización de las relaciones sociales y las ha reemplazado por la adopción obediente a la cara presentable del Banco Mundial, que es aquella que promueve el desarrollo social, con capital social. Sin embargo esta cara es tan letal como los paquetes de ordenamiento financiero. Sus efectos son a largo plazo y más definitivos en la desactivación de los procesos de ciudadanización. Se promueven artilugios y modelos desde una situación de vacío histórico y con mecanismo coactivo de

---

38.- En este punto bien podría hacerse un decálogo de las acciones asistencialistas que han merecido la legitimación por parte del Estado Democrático: mediaguas para Chile, las cenas Pan y Vino para los pobres indigentes del Hogar de Cristo, las donaciones de la empresa privada a la Campaña Sonrisa de Mujer, Los paseos de Verano de algunas municipalidades, las pascuas de juguetes plásticos de otras, la Vaca de Joaquín Lavín

carácter económico.

Aquellos que no participen de los modos establecidos de gestionar el desarrollo social quedan fuera y por tanto sin posibilidad de supervivencia. Y los que participan de ella, quedaran desactivados políticamente...por medio de la cooptación. Ello de no mediar una estrategia de co-inspiracion y conspiración.

## BIBLIOGRAFIA

1. Tomas Moulian, 2001, Apuntes de clases, Magíster de Políticas Sociales, 2ª semestre del 2001, Universidad ARCIS.
2. Guerra García, citado en artículo de Julieta Fadda en 50 Definiciones de Participación, Apuntes de clases, Instituto de Estudios Urbanos, PUC, 1991.
3. Arnstein, M ,1969,citado en artículo de Julieta Fadda 50 definiciones de Participación, Apuntes de clases, Instituto de Urbanos, PUC, 1991.
4. Peter Marchetti (1987), Guerra Participación Popular y Transición al Socialismo, en la Transición Difícil, La autodeterminación de los pequeños países periféricos, Editorial Vanguardia Pág. 103-125.
5. Pearse, J y Steinfeld, (1979), “Participación Popular: un enfoque de Investigación”, en Socialismo y Participación, N° 9.
6. Volodia Teitelboim La Comuna Democrática en Seminario Participación Popular y Municipalidad Democrática, en folleto de Taller de Estudios Municipales, 1989.
7. Raúl González, Revista Canelo de Nos, Taller de Desarrollo Local, 1988.
8. NU. PNUD Informe Desarrollo Humano, 1990.
9. Manuel Castells, M. Teresa Chadwick et al, Campamentos de Santiago: Movilización Urbana en Imperialismo y Urbanización en América Latina, Resumen preliminar de Investigación, 1971.
10. Iván Finot (2001), Descentralización en América Latina Teoría y Practica, serie Gestión Publica, ILPES, CEPAL, 2001, <http://www.cepal.cl/>
11. Eugenio Tironi Barrios(1994), Revolución Cultural en Chile, Modernización y Participación Social De la transición a los Nuevos Tiempos, Seminario interno de la División de organizaciones Sociales, Las Vertientes, noviembre de 1993, Director a la fecha de la Secretaria de Comunicación y Cultura. Texto editado por Enzo Pistacchio Ernesto Galaz, Claudio Rammsy.
12. Carlos Matus (1988), Adiós Sr. Presidente; Política, Planificación y Gobierno(1991); Planificación de Situaciones(1976) y otros artículos de crítica al nivel artesanal de gestión gubernamental en América Latina.