

Participación y políticas públicas en Chile: análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario

Julieta Palma

1. Presentación

La presente ponencia se inscribe en una discusión más general sobre las relaciones entre ciudadanía, participación y políticas públicas en Chile que ha venido desarrollando durante los dos últimos años el Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, con el apoyo de la Fundación Ford. El programa Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas tiene como objetivo general contribuir, desde el ámbito académico y con una perspectiva multidisciplinaria, al desarrollo y la consolidación democrática del país, mediante la profundización del conocimiento acerca de las interrelaciones entre ciudadanía, participación social y políticas públicas y la utilización de ese conocimiento en la toma de decisiones por el Estado, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

Esta ponencia tiene por objetivo analizar las características que adopta la participación en el proceso de elaboración e implementación de un programa específico: El sistema de protección social para familias en extrema pobreza denominado Chile Solidario¹.

El propósito de estas notas no es hacer una evaluación de dicho programa en términos de la mayor o menor incorporación de la participación en sus distintos componentes, cuestión inadecuada en tanto este programa no contempla de manera explícita entre sus objetivos el fortalecimiento o la inclusión de alguna forma de participación. Lo que se busca es más bien realizar un análisis de un programa público desde una perspectiva sociopolítica, que entiende las políticas públicas como un proceso compuesto por un conjunto de fases o etapas sucesivas de elaboración, implementación e incluso rediseño y en el cual participan múltiples actores individuales y organizacionales, con distintos grados de influencia y participación. La determinación de quiénes participaron en las distintas etapas del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario y qué carácter tuvo esa participación son las preguntas que guiarán esta ponencia.

La ponencia está estructurada de la siguiente manera: primero, una breve discusión teórica relativa a los conceptos de ciudadanía social y participación ciudadana; segundo, una descripción del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario y su diseño final; tercero, un análisis de las formas de participación que operan en las dos grandes etapas del proceso antes descrito y; cuarto, las conclusiones de la ponencia.

2. Ciudadanía social: derechos, deberes y participación

La discusión moderna sobre ciudadanía se inaugura con la propuesta que T. H. Marshall realizara en la Universidad de Cambridge en 1949 al presentar su ahora clásico ensayo denominado Ciudadanía y Clase Social. En esta ocasión Marshall plantea que el elemento definitorio de la ciudadanía es la pertenencia plena de un individuo a una comunidad, entendiendo con ello la participación de los

¹ El informe de investigación que sirvió de base para la elaboración de esta ponencia corresponde a "Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario", elaborado por Miguel Ángel Ruz y Julieta Palma. La versión completa del estudio está disponible en www.ciudadania.uchile.cl

individuos en la definición de las condiciones de su propia asociación. La ciudadanía es entonces el reconocimiento de iguales derechos y deberes que son efectivos en una comunidad social y política definida como Estado Nación. Su titularidad recae en los individuos definidos como ciudadanos. Marshall (1965)

Este autor distingue tres dimensiones o elementos de la ciudadanía: el civil, el político y el social. La consecución de los distintos tipos de derechos que dan lugar al desarrollo de estos tres elementos de la ciudadanía tendría su correlato histórico, al menos para Inglaterra, en los tres últimos siglos. El siglo XVIII se corresponde con el reconocimiento de los derechos civiles, vinculados principalmente a la libertad de expresión, de asociación y de acceso a la justicia; durante el siglo XIX se garantizarían los derechos políticos, esto es, la posibilidad de elegir y ser elegido para cargos públicos; finalmente el siglo XX ve nacer el conjunto de derechos sociales ligados a “todo el campo que va desde un mínimo bienestar y seguridad económica hasta el derecho a compartir en su totalidad la herencia social y vivir la vida social de un ser civilizado de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad”. Urzúa (2001)

Este último tipo de derechos constituye la denominada ciudadanía social, que en términos más específicos apunta al resguardo de ciertas condiciones mínimas de bienestar social vinculadas a la educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social.

Esta noción de ciudadanía ha recibido fuertes críticas en las últimas décadas, entre las cuales cabe resaltar para nuestros fines la que apunta a la pasividad implícita en esta concepción clásica. En términos generales, se señala que el énfasis en los derechos minimiza tanto el papel de la lucha por su conquista como la importancia de que ellos sean acompañados de deberes. Es a partir de esta revisión del concepto que comienza a perfilarse la noción de ciudadanía activa.

Esta nueva concepción de ciudadanía activa se ve fuertemente asociada a la idea de ‘responsabilidad’, lo cual hace referencia a la conciencia por parte de los individuos de deberes y obligaciones frente a la comunidad, implicando que los ciudadanos estén dispuestos a sacrificar sus legítimos intereses particulares en aras del interés general.

En el marco del ejercicio de una ciudadanía activa, se instala la noción de participación en sus distintas formas y concepciones, haciendo referencia principalmente a la preocupación de los ciudadanos por los asuntos de interés público. Se destaca la participación como el medio por el cual se hacen efectivos los derechos, se ejercitan las responsabilidades y las virtudes cívicas, así como también se mejora el impacto de las políticas públicas.

En el contexto latinoamericano el debate anterior se vincula con las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas vividas por nuestras sociedades en las tres últimas décadas. Entre ellas destacan la reducción del Estado y la consecuente privatización de funciones sociales; los cambios en el modelo de desarrollo y crecimiento centrados fundamentalmente en el mercado; el surgimiento de nuevas formas de exclusión y marginalidad social; y los nuevos focos de conflicto vinculados a la sustentabilidad del desarrollo, entre otras. En especial, problemas como la pobreza extrema y la desigualdad social reflejada en una inequitativa distribución del ingreso, presentes en la mayoría de los países latinoamericanos, han dado sustento a la inclusión de la participación como referencia obligada de planes y programas de desarrollo.

Los Organismos Internacionales han cumplido un rol muy importante en la valoración de la participación de los ciudadanos y su inclusión en las políticas públicas. Para ellos la participación es

una estrategia central de acción, que tiene no sólo una legitimidad moral y política, sino que también macroeconómica y gerencial, pues sería percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas. Desde este punto de vista la participación hace posible una mayor eficiencia en la gestión de las políticas públicas. Kliksberg (2000).

En Chile, la preocupación por la participación ciudadana como componente central de las políticas públicas es de data reciente. En los últimos años, se ha relevado como un elemento central del proceso de reforma y modernización del Estado asumido por el gobierno del Presidente Ricardo Lagos. En términos generales, la línea adoptada se enfoca a la apertura del sector público a la comunicación y colaboración con los ciudadanos y la sociedad civil, garantizando la entrega de información y la transparencia en su gestión².

Participación ciudadana en las políticas públicas

Esta invocación genérica a la participación nos dice poco sobre el ámbito específico en el cual ha de insertarse y sobre los fines que debiera perseguir. Buscando dar una mayor precisión al concepto, se ha identificado tres formas o esferas de participación: la participación política que tiene como expresión tradicional el voto en la elección de representantes; la participación social expresada en forma de asociaciones con intereses puestos en la satisfacción de necesidades privadas y, finalmente, la participación ciudadana como una nueva forma de vinculación entre los individuos y el Estado en la decisión y gestión de las políticas públicas. Baño (1998)

Otros autores entienden la participación ciudadana en referencia al concepto de ciudadanía activa, esto es, “a una práctica vinculada al poder que refleja las luchas acerca de quiénes pueden decidir qué problemas se abordan en las políticas públicas”. Noé, Correa (1998). Con esta definición estamos en presencia de un giro teórico y político significativo puesto que se analiza el tema de la participación desde la perspectiva del régimen de gobierno -democracia representativa- y de la definición del interés general, y en particular respecto del mecanismo tradicional de elección de representantes como es el voto. El problema radicaría en establecer las diferencias específicas entre los conceptos de participación ciudadana y participación propiamente política.

Desde el discurso oficial del gobierno, el proyecto de Reforma y Modernización del Estado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia señala en uno de sus documentos conceptuales sobre participación y ciudadanía que: "si por participación entendemos el proceso de intervención de la sociedad civil, individuos o grupos organizados en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno; y por ciudadanía la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en actividades públicas". SEGPRES, (2001)

Los autores del documento recién mencionado esbozan una matriz analítica de la participación ciudadana, entendida como la participación de los ciudadanos en la administración o gestión pública. El esquema de análisis se basa en dos variables: La primera de ellas apunta al nivel o grado de influencia de la participación, la cual iría desde el uso de la oferta pública hasta la participación en la toma de decisiones. La segunda variable hace referencia a los objetivos de la ciudadanía frente al proceso de

² El actual gobierno del Presidente Ricardo Lagos elaboró un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, en el cual se establecen los lineamientos generales y compromisos específicos que deberán incorporar los distintos ministerios y demás órganos del Estado para incorporar la participación de la ciudadanía.

participación, que pasarían desde una participación de tipo instrumental en la cual se obtiene el beneficio que ofrece el servicio público hasta el ejercicio de los derechos, fortalecimiento del capital social, tejido organizacional y fortalecimiento de redes sociales.

A partir de este esquema es posible obtener cuatro tipos o formas de participación ciudadana: a) *participación decisoria*, más de tipo político que centrada en la administración, y que se orienta por la lógica de la negociación y el consenso; b) *participación consultiva*, de opinión y control por parte de la ciudadanía; c) *participación ejecutoria*, que combina la toma de decisiones y la solución de necesidades básicas; y d) *participación instrumental*, que no busca incidir en la gestión en tanto se obtenga los resultados esperados y que supone la actuación de los ciudadanos en tanto usuarios-clientes.

El mérito de esta definición radica, sin duda, en situar la participación ciudadana en el terreno de la administración y la gestión pública. No obstante, el problema de esta conceptualización radica, por un lado, en que no da cuenta de la naturaleza de la relación que se establece entre los actores que concurren a participar y, por otro, en que no distingue el tipo de actores y el rol que pueden jugar en las distintas etapas que componen una política pública.

3. El proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario

El surgimiento del programa

Según las mediciones realizadas por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - CASEN, durante la década del noventa se observa un significativo descenso en los niveles de pobreza e indigencia en el país. La población en dicha situación se redujo de un 38,6% en 1990 a un 20,6% en el año 2000. Dentro de ella, el segmento indigente disminuyó de un 12,9% a un 5,7% de la población en el mismo período. No obstante el ritmo de disminución de la pobreza se hizo más lento a partir de la segunda mitad del decenio, reduciéndose solamente en 2,6 puntos porcentuales. En el caso de la indigencia se observa un estancamiento en torno al 5,7% a partir de 1996, lo que significa en términos absolutos un aumento en cerca de 36 mil familias.

La información acerca de la evolución de la pobreza y la indigencia durante el decenio 1990 - 2000 fue una señal de alerta para los responsables de la ejecución de las políticas contra ellas y dio inicio a todo un proceso de revisión y reformulación de las políticas contra la pobreza en ejecución hasta ese momento. Se comenzó a hablar de la existencia de un núcleo duro de extrema pobreza que se mostraba resistente a las políticas y programas sociales disponibles.

Con estos antecedentes en el año 2000, la División Social del Ministerio de Desarrollo y Planificación - MIDEPLAN asumió como tarea diseñar una estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza. Para ello se formó un grupo de trabajo compuesto por representantes de la División Social del MIDEPLAN, de sus servicios relacionados (Fondo de Solidaridad e Inversión Social - FOSIS, Fondo Nacional de Discapacidad - FONADIS, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena - CONADI e Instituto Nacional de la Juventud - INJ), por el Servicio Nacional de la Mujer - SERNAM y por el Departamento de Desarrollo Social del Gabinete de la Señora del Presidente. Como resultado del trabajo de este grupo se diseñó la Estrategia de Intervención Integral a favor de las Familias en Extrema Pobreza que fue presentada por la División Social a la SEGPRES como un cumplimiento de metas de los 100 primeros días del gobierno del Presidente Ricardo Lagos.

El principal objetivo de la estrategia era generar las oportunidades y proveer los recursos que

permitieran a las familias en extrema pobreza recuperar o tener acceso a una capacidad personal y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional. La primera aplicación concreta de ella fue la formulación e implementación del programa "Puente: entre la familia y sus derechos", diseñado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social –FOSIS³.

El programa y su presupuesto fueron presentados a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la que hizo observaciones y puso obstáculos para su financiamiento, pero finalmente decidió aceptarlo como programa piloto para cuatro regiones del país y con una extensión más allá del primer año que dependía de la evaluación que ella hiciera el primer año. El programa Puente se planteaba como objetivo que dichas familias "lograran satisfacer sus necesidades básicas a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia, y la activación de las habilidades sociales necesarias para su integración a las redes locales disponibles". FOSIS (S/f)

Paralelamente al diseño e implementación piloto del Programa Puente, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda -DIPRES se encontraba en un proceso de maduración relacionado con la implementación de un sistema de protección social que permitiera operar una red de prestaciones, subsidios y programas sociales dirigidos a la población más pobre. Las características de dicho sistema apuntaban a una mejor coordinación de las diversas prestaciones sectoriales y temáticas; a la aplicación de criterios homogéneos de focalización y selección de beneficiarios que evitara las duplicaciones de esfuerzos entre programas y en síntesis; una mayor eficiencia del gasto público dirigido a los grupos más pobres. Entre los componentes claves del sistema de protección perfilado estaba: (a) considerar a la familia como unidad beneficiaria y de intervención; (b) generar un sistema interconectado de prestaciones para los más pobres (basado en la figura de la "ventanilla única"); (c) generar y adecuar una institucionalidad básica para gestionar operacionalmente; (d) contar con sistemas de información a partir de bases de datos interrelacionadas que monitorearan el funcionamiento del sistema.

Durante la misma época, a nivel de la Presidencia, comenzó a consolidarse una preocupación por abordar específicamente el tema pobreza, en términos de un programa o estrategia especial para su superación. Ello debido a que durante el Gobierno del Presidente Lagos la pobreza había sido abordada de manera indirecta, a través de otros focos de interés como el tema educación, salud y empleo. Una señal clave en este sentido fue la designación de Cecilia Pérez como Ministra de MIDEPLAN, dada su vasta experiencia en el tema pobreza.

La etapa siguiente está marcada por la decisión del Presidente de la República de implementar un programa dirigido a disminuir la extrema pobreza. La decisión presidencial generó seminarios y consultas a expertos en la materia y, posteriormente, a las negociaciones intra gobierno que terminaron con el diseño final del programa. En este proceso de decisión y diseño grueso del programa participaron organizaciones de investigación y consultoría vinculadas al gobierno y a la oposición, ministros de Estado y las oficinas gubernamentales relacionadas con el tema, el Presidente de la República y sus equipos de asesores. El relativo consenso entre los participantes en relación con el diagnóstico del problema y su factibilidad de ser intervenido, sumado a la existencia de un programa piloto en operación, influyó en que el Presidente de la República resolviera formular una política en la materia que se materializó en el Sistema Chile Solidario.

En el cuadro siguiente se sintetizan las diversas etapas del proceso, sus participantes principales y las

³ Organismo del Estado creado en 1990 con la misión de financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social que contribuyan principalmente a la superación de la pobreza.

fechas en que ocurre cada etapa⁴.

ETAPAS	SUBPROCESO	PRINCIPALES PARTICIPANTES	PERIODO
1. Formulación de diagnósticos y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de la Indigencia. • Elaboración de Estrategia de Intervención en familias de extrema pobreza. 	División Social de MIDEPLAN	1999-2000
2. Procesos paralelos: Formulación e Implementación del Programa Puente; Desarrollo de estrategias en DIPRES y la Presidencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e Implementación inicial del Programa Puente • Ministerio de Hacienda avanza en el estudio para la implementación de un sistema de protección social • Posicionamiento del tema a nivel de la Presidencia 	FOSIS Dirección de Presupuestos (DIPRES) Presidencia	2001- 2002
3. Decisión presidencial de implementar un programa dirigido a disminuir la extrema pobreza o indigencia. Procesos de consulta, examen de alternativas, negociación y diseño asociados	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión presidencial. • Seminarios y consultas a expertos y comunidad técnico científica • Examen de alternativas y Negociación intra gobierno • Diseño final del Programa 	Presidente. Equipos asesores del Presidente MIDEPLAN FOSIS Dirección de Presupuestos. DIPRES Expertos, comunidad técnico científica	Abril - Mayo 2002
4. Puesta en marcha del sistema Chile Solidario	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de la institucionalidad • Normativa que regula el programa 	MIDEPLAN FOSIS	Junio 2002 en adelante

El diseño del programa

Chile Solidario quedó definido como un *sistema de protección social para las familias en extrema pobreza* que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora. Este sistema está centrado en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un *problema multidimensional* que no se relaciona solamente con la falta de ingresos monetarios, sino que también con un escaso capital humano y social y con una alta vulnerabilidad ante sucesos que afectan a las familias. MIDEPLAN (2002)

Su objetivo es incorporar a las 225.000 familias en situación de extrema pobreza o indigencia (según datos proporcionados por la Encuesta CASEN del año 2000, con la cual se elaboró el diagnóstico que dio origen al programa) a la red de protección social del Estado de manera gradual hasta el año 2005. Las familias son seleccionadas a partir de la información proporcionada por la Ficha CAS II⁵ y se irán incorporando al sistema en forma gradual hasta el año 2005: 56.055 familias en el año 2002; 60.318 familias en el año 2003; 15.675 familias unipersonales mayores de 65 años en el año 2003; 59.806 familias en el año 2004; 33.219 familias en el año 2005.

⁴ La reconstrucción del proceso se basa fundamentalmente en el material obtenido a través de entrevistas realizadas a los participantes directos. Así, se entrevistó a personal clave de MIDEPLAN, FOSIS y DIPRES. Respecto del nivel presidencial, se obtuvo una entrevista con personal que participó directamente en la coordinación y asesoría al Presidente durante el proceso.

⁵ La Ficha CAS-2 es un instrumento destinado a estratificar socialmente a las familias que postulan a beneficios sociales permitiendo con ello priorizar y seleccionar beneficiarios para los distintos programas sociales, principalmente los subsidios estatales

Una vez seleccionadas, las familias son contactadas e invitadas a participar del Sistema. Quienes aceptan firman un 'Contrato Familiar' de mejoramiento de las condiciones de vida, en el cual se establece un compromiso entre el *Gobierno*, que asume la responsabilidad de poner a al servicio de la familia un conjunto de apoyos y recursos y la *familia*, que se compromete a trabajar para superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad, utilizando las oportunidades que la red social local le ofrece.

Se consideran para la intervención un conjunto de siete dimensiones en la vida de las familias: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Para cada una de estas dimensiones, se han identificado condiciones mínimas de calidad de vida, que en total suman 53. Se entiende en este Sistema que una familia supera su condición de indigencia en la medida que logra alcanzar estas 53 condiciones mínimas.

El sistema consta de cuatro componentes. MIDEPLAN (2002):

Apoyo Psicosocial (Realizado a través del Programa Puente del FOSIS): Consiste en un acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. El rol fundamental de este profesional, denominado 'Apoyo Familiar', es constituirse en enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social. Este acompañamiento dura 24 meses, constituyéndose en un estímulo para potenciar las fortalezas de la familia como núcleo.

Bono de Protección a la Familia: Este beneficio en dinero está condicionado al cumplimiento del Contrato Familiar firmado con cada familia y es entregado preferentemente a la mujer jefa de familia o a la pareja del Jefe de familia. El bono será asignado en montos decrecientes durante los 24 meses de participación en el programa: \$ 10.500 mensuales durante los seis primeros meses; \$ 8.000 mensuales entre el séptimo mes y el año; \$ 5.500 mensuales entre el decimotercer mes y el año y medio y \$ 3.500 mensuales durante los últimos seis meses.

Las familias que al mes 24 hayan cumplido con las condiciones establecidas en el contrato serán beneficiadas automáticamente con una Asignación de Protección equivalente al valor de un subsidio familiar, con una duración de tres años y cuyo objetivo es premiar o estimular el egreso exitoso. Por el contrario, las familias que al cumplir el mes 12 no hayan logrado cumplir con los términos del contrato serán egresadas del Sistema, dejando de percibir el Bono y recibiendo a cambio una Asignación de Protección equivalente al valor de un Subsidio Único Familiar.

Subsidios Monetarios Garantizados: Las 225.000 familias integradas al Sistema tendrán la garantía de asignación de las prestaciones monetarias tradicionales a las que tienen derecho por sus condiciones familiares. Estas son:

- Subsidio Único Familiar (SUF), para todos los menores de 18 años.
- Pensión Asistencial de Vejez (PASIS), para todos los mayores de 65 años.
- Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS) a todos los causantes de estas familias.
- Pensión Asistencial (PASIS) a las personas con discapacidad mental.
- Subsidio de Agua Potable (SAP), para cubrir el 100% de la cuentas hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual a todas las familias con conexión (actualmente el subsidio cubre el 75%).

Acceso preferente a Programas de Promoción Social, Prestaciones Laborales y de Previsión:

- Nivelación de Estudios y/o de Competencias Laborales
- Ayudas Técnicas para personas con discapacidad
- Prevención y Rehabilitación de Drogas
- Atención de niños y niñas en situación de riesgo
- Prevención y Apoyo ante situaciones de violencia intrafamiliar
- Acceso garantizado a prestaciones de JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas cuya prestación es de raciones alimentarias)
- Subsidio preferente a la contratación para los jefes de familia cesantes integrados al Sistema.
- Cotización previsional para los jefes de familia cesantes integrados al Sistema, a partir del año 2005.

El proceso de implementación del programa

La puesta en práctica del diseño arriba señalado implicó la generación de una estructura de implementación a nivel central, regional- provincial y comunal y la articulación de una serie de actores en el marco del proceso de implementación.

MIDEPLAN es la institución responsable del funcionamiento del Sistema Chile Solidario. Este Ministerio es el responsable político y técnico de la gestión del Sistema Chile Solidario y tiene entre sus tareas: administrar todos los recursos presupuestarios necesarios para el funcionamiento del sistema; centralizar y actualizar información completa de las familias integradas al sistema; certificar elegibilidad de las familias; coordinar y focalizar en los beneficiarios todos los programas públicos de promoción social dirigidos a población en extrema pobreza y establecer, coordinar y supervisar redes nacionales y locales de apoyo a las familias más pobres.

Este trabajo se realiza a través de una Secretaría Ejecutiva, que consiste en un aparato técnico administrativo pequeño (1 secretario ejecutivo más un staff de 8 profesionales aproximadamente), que gestiona y supervisa desde el nivel central el funcionamiento del Programa. El staff de apoyo, opera como un equipo de trabajo que divide sus tareas según dos criterios: una especialización funcional-temática (educación, salud, justicia, vivienda, trabajo, etc.), y una división de monitoreo geográfico, abordando cada profesional un conjunto de regiones.

A nivel regional de MIDEPLAN, el Sistema Chile Solidario es responsabilidad del Secretario Regional de Planificación -SERPLAC, el cual asigna a un encargado responsable de coordinar y monitorear la ejecución del sistema en la región. Dicho encargado asume además la relación con el programa Puente a nivel regional y con los distintos servicios públicos que contemplan oferta para las familias Chile Solidario.

Como ya se señalara, el componente de apoyo psicosocial del Sistema es implementado a nivel de las comunas a través del Programa Puente del FOSIS. Este programa trabaja, con la previa aceptación del Municipio, en todas las comunas del país donde residen las 225.000 familias en extrema pobreza. Su tarea es promover y apoyar la instalación en cada comuna de una Unidad de Intervención Familiar, coordinada por la Municipalidad y a la cual se adscribe un conjunto de profesionales y/o técnicos que cumplen la función de Apoyo Familiar. FOSIS (S/F).

El programa Puente descansa en una estructura central – regional – comunal. A *nivel central*, el Programa Puente es responsabilidad de la Subdirección de Gestión de Programas del FOSIS, que a su vez tiene a su cargo la gestión del resto de las líneas programáticas de la institución⁶. Esta

⁶ Programas de Empleo, Desarrollo Social y Productivo, Nivelación de Competencias Laborales.

Subdirección, cuenta con un equipo de profesionales (6 aproximadamente) que gestionan centralmente el Puente y, a similitud del caso de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, opera con una división del trabajo que combina criterios de monitoreo y supervisión geográfica (áreas del país) y funcional (sistemas de información, capacitación y formación de Apoyos Familiares, operaciones administrativas, etc), externalizándose la operación de los sistemas de información que permiten capturar y almacenar a distancia la información de la gestión y resultados del programa proporcionada por los Apoyos Familiares.

A *nivel regional* del FOSIS, el Programa Puente se inserta en el Departamento de Gestión de Programas, junto al resto de la oferta programática de la institución; allí cuenta con un encargado, responsable de coordinar, supervisar y monitorear la gestión del Puente en la región. Este encargado, se apoya en supervisores provinciales que asisten, monitorean el desempeño de los Jefes de las Unidades de Intervención Familiar (UIF). No obstante, el encargado regional, ejerce también una supervisión directa sobre los Jefes UIF.

A nivel comunal, la implementación del Programa Puente es responsabilidad de la Unidad de Intervención Familiar, a cargo del Municipio, que se constituye a partir de un convenio entre FOSIS y la Municipalidad respectiva. La UIF, está conformada por un Jefe (funcionario municipal nombrado por el Alcalde) y un equipo de Apoyos Familiares, compuesto por dos tipos de personal: Apoyos Familiares Municipales, que son personal de planta, contrata u honorarios del mismo Municipio; y Apoyos Familiares FOSIS, personal contratado a honorarios por el FOSIS, seleccionado en acuerdo con la UIF. Normalmente, los Apoyos Municipales poseen sólo dedicación parcial al Programa y ejercen otras tareas en el Municipio; en tanto los Apoyos FOSIS poseen un contrato a honorarios por media jornada. En asociación con estas diferencias, normalmente un Apoyo FOSIS atiende alrededor de 60 familias, y uno municipal trabaja con aproximadamente 15 familias.

El trabajo de cada Unidad de Intervención Familiar se apoya a nivel local en lo que se denomina la Red Local de Intervención, la cual está compuesta por representantes de todas aquellas instituciones y organizaciones, públicas o privadas, que ofrecen servicios y/o beneficios a las familias en situación de pobreza.

4. La participación en el proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario

El proceso de toma de decisiones: ¿Quiénes participan?

A lo largo del proceso de elaboración del Sistema Chile Solidario, y en particular en el momento mismo de la decisión, participaron múltiples actores individuales y organizacionales, con distintos grados de influencia en la decisión, no obstante el rol central que jugó el Presidente de la República en relación con el resultado final del proceso.

El sistema de toma de decisiones del Presidente Ricardo Lagos adopta distintas configuraciones según la temática y área de la política pública, intereses y actores involucrados, requerimientos de trámite legislativo v/s factibilidad de implementación gubernamental autónoma, etc. Como apoyo permanente para la toma de decisiones existen dos equipos de expertos que trabajan directamente con el Presidente, uno dedicado a asesorarlo en cuanto a las estrategias políticas a seguir y otro dedicado a la asesoría en materias específicas de políticas públicas. En el caso de Chile Solidario participaron ambos equipos junto con actores pertenecientes a entidades de investigación y consultoría vinculadas a la oposición y al gobierno (Asesorías para el Desarrollo, Universidad de Chile, Centro de Estudios Públicos, Focus Consultores, Chile 21, Sur Consultores); Ministros y técnicos gubernamentales de las reparticiones que

estaban en ese momento trabajando el tema (MIDEPLAN, FOSIS, DIPRES) y fundaciones que trabajan en materia de pobreza (Hogar de Cristo).

No obstante lo anterior, la iniciativa de establecer un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza surgió al interior del gobierno y sus equipos técnicos como una reacción frente al estancamiento de los indicadores de indigencia y no como una respuesta a demandas sociales emanadas desde la ciudadanía. El proceso de discusión y decisión que vino después fue el resultado de la interacción entre actores muy diversos, pero que compartían el hecho de ocupar cargos técnicos directivos en organismos públicos o de ser miembros de empresas consultoras, universidades u ONGs. La gran mayoría de ellos tenían experiencia en el estudio o la conducción de políticas sociales, por lo que participaron en la formulación de Chile Solidario apoyándose en sus propios aprendizajes de los factores de éxito y fracaso de otras políticas sociales y, en sus preferencias teórico-ideológicas.

A lo largo del proceso queda clara la importancia de la comunidad científico técnica en cuanto a proveer diagnósticos, alternativas de política y evaluación de la factibilidad de implementación de soluciones de política pública. En este caso particular, y aún cuando no constituya un modelo frecuente, esta comunidad provee directamente, a petición del Ejecutivo, evaluaciones respecto de las alternativas a implementar y su factibilidad, las que en general cuentan con un alto grado de consenso entre los miembros convocados. Sin embargo, el diseño final de la política dista de ser una solución diseñada globalmente por algún grupo científico técnico. En este caso los decisores gubernamentales toman elementos de las propuestas recibidas y los combinan con sus propios diseños. Así, el resultado final del diseño de la política puede representar la combinación de elementos procedentes de marcos teóricos y métodos de solución disímiles.

Una barrera habitual para la implantación de políticas la constituyen los grupos de interés y actores sociales afectados. Toda política involucra costos y beneficios, cambios y adaptaciones para diversos agentes y actores, los que reaccionan, se hacen representar, resisten o favorecen la política. En este caso, se observa una ausencia de participación directa de grupos de interés o agentes pertenecientes a la población objeto de la política.

El proceso de implementación del programa: Fortalecimiento de la ciudadanía social y formas de participación operantes

Es posible señalar que el objetivo más general que persigue el Sistema Chile Solidario es integrar socialmente a las familias en extrema pobreza, principalmente a través de su vinculación con la red pública de prestaciones sociales. Ello nos coloca de lleno en el plano de la ciudadanía social y de cómo el Estado puede aportar a su fortalecimiento.

La pregunta que surge entonces es cuál es la concepción de ciudadanía que está operando en el Sistema Chile Solidario. Esto no significa que dentro de los objetivos específicos del sistema se incluya fortalecer la ciudadanía, ni tampoco que haya una definición explícita de ella en el diseño. De hecho, ninguna de estas cosas ocurre. Lo que sí es posible realizar es un ejercicio de análisis del diseño programático de Chile Solidario desde la perspectiva de la ciudadanía, es decir, hacer una lectura a partir de los enfoques teóricos existentes sobre derechos, deberes y participación.

Como se señalara a lo largo del documento, el modelo de intervención del programa Puente contempla 7 pilares de la vida de una familia: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Cada una de estas dimensiones incluye una serie de condiciones mínimas que se espera que las familias participantes puedan alcanzar al final de la intervención. Exceptuando aquellas

condiciones mínimas pertenecientes a las dimensiones de identificación y dinámica familiar, el resto de ellos corresponde a un intento de operacionalización del concepto de ciudadanía social ya señalado.

En la actualidad, una gran parte de los derechos asociados a estas condiciones mínimas tienen un respaldo constitucional por parte del Estado. No obstante, en el plano de su ejercicio efectivo se aprecian desigualdades entre los distintos grupos sociales, especialmente cuando se trata de los sectores más pobres de la población. De este modo, Chile Solidario puede ser visto como un intento de trascender el mero reconocimiento formal de estos derechos para la población en situación de extrema pobreza. Ello a través de dos caminos complementarios: Primero mediante la generación de las condiciones institucionales que posibiliten el ejercicio de los derechos sociales por parte de las familias beneficiarias, esto es, el acceso preferencial y garantizado en la provisión de bienes y servicios públicos, y segundo; a través del fortalecimiento de las capacidades presentes en las familias y el reforzamiento de prácticas individuales y familiares favorables a la superación de la pobreza, tales como la realización de controles de salud, ahorro para la vivienda, etc.

Pasando al plano relacionado con el carácter activo o pasivo de la ciudadanía, y específicamente con el tema de la participación, cabe preguntarse si el Sistema Chile Solidario promueve entre sus beneficiarios el ejercicio de deberes o responsabilidades. A nuestro juicio, la respuesta es afirmativa, pero con ciertas especificaciones que es necesario señalar.

En primer lugar, la participación operante en el programa tiene un carácter *condicionado*. El logro de los objetivos del programa, es decir, la superación de la condición de extrema pobreza de las familias participantes y su integración en las redes públicas y privadas existentes, está supeditado al cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida definidas en el diseño. A su vez, dicho cumplimiento, si bien depende de que exista la oferta pública necesaria para responder a las problemáticas específicas definidas en el diseño (cuestión para nada menor puesto que uno de los elementos críticos de la puesta en marcha de este programa fue la generación de oferta para ciertos mínimos que no contaban con ella), también depende, y de manera fundamental, del cumplimiento de las responsabilidades asignadas a los beneficiarios. Para ello, el programa contempla dispositivos que permiten asegurar que las familias participantes orienten sus acciones en este sentido.

Para ilustrar y argumentar la afirmación anterior es posible señalar dos dispositivos que contempla el sistema. Primero está la figura del "contrato familiar", el cual es un convenio o acuerdo en el cual el Estado se compromete a entregar los bienes y servicios a los que estas familias tienen derecho, y la familia se compromete a cumplir con las tareas asignadas por su apoyo familiar y que se orientan al logro de las ya señaladas condiciones mínimas. Segundo está el carácter condicional del bono de protección a la familia, cuya entrega queda supeditada al cumplimiento de estos mismos acuerdos.

En segundo lugar, la participación en el programa tiene un carácter *delimitado*. Como ya señaláramos los directamente afectados no tuvieron ninguna participación en el diseño y elaboración del programa. Ella se limita básicamente al cumplimiento de los acuerdos tomados al iniciar su participación en el programa, es decir, a desarrollar las sesiones de trabajo en conjunto con su Apoyo Familiar y a realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de las condiciones mínimas. En relación a este último punto, y si efectivamente es pertinente aplicar el concepto, la participación promovida apunta a un acceso más informado a las distintas prestaciones otorgadas por el Estado.

La figura del Apoyo Familiar cumple un rol central a este respecto. Éste aparece para los beneficiarios como la expresión concreta del programa, su experiencia en el proceso de implementación está marcada por la relación que se establece con su apoyo. Las familias y particularmente las mujeres,

quienes son en la mayoría de los casos las que asumen la relación con el Apoyo Familiar, valoran enormemente su presencia en el hogar. El Apoyo Familiar es valorado por los beneficiarios en tanto entrega información sobre los beneficios a los que tienen derecho y sobre aspectos burocráticos relacionados con la forma de realizar ciertos trámites.

En tercer lugar, la participación en el programa tiene un carácter *individual*. Éste carácter activo de la ciudadanía que según nuestro análisis promueve el programa carece de una preocupación por el tema comunitario y asociativo. La intervención es realizada a nivel de la familia, sin existir instancias de conocimiento y vinculación entre el conjunto de familias en situación de extrema pobreza. Se trabaja de este modo con una familia aislada de su entorno comunitario. Junto con eso, cabe señalar que en la práctica son las mujeres (jefas de hogar o cónyuges) las que participan directamente en el programa, asumiendo las responsabilidades que ello conlleva.

5. Conclusiones

El proceso de elaboración del Sistema Chile Solidario nos muestra el alto grado de influencia de quienes tienen acceso al conocimiento científico y técnico en la formulación de políticas. En el caso estudiado, las decisiones prácticamente no pasaron por los partidos políticos o el parlamento, sino que principalmente por el Poder Ejecutivo. A lo menos en lo que respecta al proceso de elaboración de esta iniciativa, el proceso de toma de decisiones se muestra algo distinto a los discursos centrados en la participación ciudadana que han propiciado los gobiernos de la Concertación.

El análisis de la implementación de este programa permitió conocer el aporte que éste significa en términos del fortalecimiento de la ciudadanía social, específicamente en cuanto al ejercicio efectivo de derechos sociales del segmento de la población que vive en situación de extrema pobreza. Desde un punto de vista institucional, el aporte radica en la generación de condiciones que posibiliten el ejercicio de los derechos sociales por parte de las familias beneficiarias, esto es, el acceso preferencial y garantizado en la provisión de bienes y servicios públicos. Desde el punto de vista de los activos de la población en situación de pobreza, el aporte se basa en el fortalecimiento de las capacidades presentes en las familias y el reforzamiento de prácticas individuales y familiares favorables a la superación de la pobreza.

No obstante lo anterior, el tipo de participación promovida a través de esta iniciativa tendría un carácter condicionado, delimitado e individual. Condicionado porque dispone de dispositivos que aseguren el cumplimiento de las responsabilidades que el programa les asigna a las familias; delimitado porque la participación se circunscribe al cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida definidas como tales por equipos técnicos del gobierno central; e individual porque el tipo de vínculo que se potencia con el Estado y la forma de superar la condición de extrema pobreza se basa en el acceso informado a los servicios públicos y no en la creación de vías de conocimiento entre las familias en situación de pobreza.

6. Bibliografía

Arrau, Alfonso y Avendaño, Octavio (2001), "Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile". Documento N° 1. PREDES, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Baño, Rodrigo (1998), "Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales", en *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Marcela Noé y Enrique Correa (editores). FLACSO, Chile

FOSIS (S/f), "Construyendo un Puente. Fundamentos y resultados esperados". Fondo de

Solidaridad e Inversión Social. Santiago, Chile.

Kliksberg, Bernardo (2000), "Seis tesis no convencionales sobre participación", en *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*. Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (Compiladores), Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Marcela Noé, Enrique Correa (1988) "Nociones de una ciudadanía que crece". FLACSO, Chile.

Marshall, T. H. y Bottomore, T (1998), "Ciudadanía y Clase Social". Alianza editorial, Madrid, España.

MIDEPLAN (2002), "Sistema Chile Solidario". Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, Chile.

SEGPRES (2001), "Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual". Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Urzúa, Raúl (2001), "Estado y generación de espacios democráticos en el campo de las políticas sociales". Unidad de Estudios Prospectivos de MIDEPLAN. Santiago, Chile.

7. Reseña biográfica

Palma, Julieta

Licenciada en Sociología (agosto 1999), Universidad de Chile. Investigadora Asistente, Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Diagonal Paraguay 265, Torre 15, oficina 1302. Santiago, Chile. Tel: (56-2) 678 2533.

Se ha desempeñado como Investigadora Asistente en las áreas de políticas públicas, desigualdad social y ciudadanía en el ex Centro de Análisis de Políticas Públicas - CAPP desde 1999 y posteriormente en el Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos - INAP, participando en diversos proyectos de investigación: "Estado y generación de espacios democráticos" (MIDEPLAN, 2000); "Orientaciones de política y de cambios institucionales en los mecanismos de solución de los conflictos en el trabajo (MIDEPLAN, 2001); "Orientaciones de política y cambios institucionales en la relación entre educación y trabajo en Chile" (MIDEPLAN, 2001); "Prevalencia de la violencia intrafamiliar en la región Metropolitana y novena región de Temuco" (SERNAM, 2001); "Ciudadanía social y nuevas formas de desigualdad" (UNESCO, 2003); "Informe de Chile sobre las Metas de Desarrollo del Milenio" (PNUD, 2004); Programa de Investigación en "Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas" (Fundación FORD, 2004); Programa de Investigación "Estado y Políticas Públicas en los Espacios Locales" (Fundación FORD, 2005).