

# GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN SAN LUIS DE MACUL

## LÍMITES Y CONTINUIDADES EN EL DISCURSO DE FUNCIONARIOS Y DIRIGENTES SOCIALES A ESCALA TERRITORIAL

Barbara Foster Tejero  
Doctorante Universidad de Bristol, Reino Unido  
e-mail: [bf15998@bristol.ac.uk](mailto:bf15998@bristol.ac.uk)

Dra. Andrea Peroni Fiscarelli  
Académica Universidad de Chile  
e-mail: [aperoni@uchile.cl](mailto:aperoni@uchile.cl)

### RESUMEN

En base al estudio empírico de los discursos sobre participación ciudadana presentes en los principales actores que interactúan en tres programas a nivel territorial, este artículo explora las percepciones, motivaciones y racionalidades de dichos actores respecto al ejercicio de participación en la comuna de Peñalolén. A la hora de analizar los fundamentos normativos tras la política pública participativa de Peñalolén y la relación que se establece entre funcionarios y dirigentes sociales en la etapa de implementación, se distinguen dos temas centrales: tras el discurso de corresponsabilidad existiría un imperativo ético que discrimina entre aquellos que pueden y no pueden ser parte de las dinámicas participativas establecidas por el municipio; y la presencia de lazos personalizados entre actores constituiría la base para una estructura semi-clientelar. Esto revela una concepción restringida de la gestión participativa, que excluye las manifestaciones de conflicto y disenso, aspectos fundamentales de la política democrática a escala territorial.

### PALABRAS CLAVE

Gobernanza, participación ciudadana, política pública, semi-clientelismo, Chile.

### ABSTRACT

Based upon the empirical study of the discourses about citizen participation present in the main actors that interact in three citizen participation programmes at a territorial level, this article explores the perceptions, motivations and rationalities of actors regarding their participation in the

Municipality of Peñalolén. At the time of analysing the normative foundations behind Peñalolén's participatory policy and the relationship established between officials and social leaders at the implementation stage, two central themes are distinguished: behind the discourse of co-responsibility, there would be an ethical imperative that discriminates between those who can and do not be part of the participatory dynamics established by the municipality; and the presence of personalized ties between actors would form the basis for a semi-clientelist structure. This reveals a restricted conception of participatory management, which excludes the manifestations of conflict and dissent, which is a fundamental aspect of democratic politics at the territorial level.

## KEY WORDS

Governance, citizen participation, public policy, semi-clientelism, Chile.

## INTRODUCCIÓN

En Chile, la adopción del concepto de participación ciudadana por parte de las políticas públicas responde al interés por ampliar los procesos democráticos institucionales en un contexto de modernización y descentralización del Estado, luego del fin de la dictadura militar (Serrano 1998; Espinoza, 2004; Delamaza, 2005). En un contexto democrático de baja intensidad caracterizado, entre otros elementos, por la escasa capacidad institucional para canalizar demandas sociales, la escasa participación directa de los ciudadanos y el predominio de concepciones elitistas y solo delegativas de la democracia, el Estado ha buscado incorporar la participación ciudadana como elemento fundamental de su gestión (Avritzer, 2002; Delamaza, 2011; Baiocchi, 2015). Esto ha tenido como resultado una revalorización de los municipios como espacios donde generar programas y mecanismos institucionales de participación a nivel territorial, involucrando así a la sociedad civil con la orientación y desarrollo de las políticas (Delamaza, 2011).

El punto de partida de esta investigación es la constatación de que la instalación de instrumentos participativos no asegura necesariamente mayores niveles de equidad en la toma de decisiones, sino que también puede actuar a la inversa, desarticulando el tejido social y/o fortaleciendo las asimetrías en la representación social (Márquez et al., 2001; Escobar, 2004; White, 2010; Delamaza, 2011). En este sentido, resulta relevante explorar críticamente la diversidad de elementos que los actores, tanto funcionarios municipales como dirigentes sociales, asignan a la idea de participación ciudadana en el marco de la implementación de programas públicos participativos a nivel territorial. Específicamente, este estudio se enfoca en las perspectivas, racionalidades y motivaciones (Cornwall, 2008) que subyacen al quehacer de funcionarios y dirigentes sociales en la implementación de programas participativos. Esta investigación aborda cómo una política pública que fomenta la participación ciudadana puede ser traducida por los actores en múltiples significados y cómo dichos significados pueden modificar e incluso disputar el propósito inicial de una política.

Al enfocarnos en la producción de discursos y significados asociados a la participación ciudadana, en el marco de la política desplegada por el municipio, es posible entender dicha política como un

proceso interpretativo que está en constante desarrollo (Yanow, 1996). Desde este punto de vista, en vez de comprender la política pública como un proceso lineal y finito, se trata de un proceso complejo que está sujeto a permanente revisión y cambio (Clarke et al., 2015; Shore y Wright, 2011). En este sentido, la política pública tiene que ser comprendida en relación con el contexto sociocultural donde esta se inscribe (Wedel et al., 2003; Peck, 2011), pues son las dinámicas y lógicas relacionales presentes en el territorio las que influyen en el despliegue de una política, territorio que no es neutro ni está libre de contradicciones. Esto, sumado al enfoque de gobernanza de proximidad utilizado en este estudio, permite entender el territorio más allá de su realidad física o geográfica, para ser visto como una realidad relacional (Montecinos, 2007). Se trata de un territorio donde los actores movilizan sus estrategias, recursos y lógicas para dar sentido a la noción de participación que diariamente es disputada.

Frente al modelo de gestión participativa implementado por el municipio de Peñalolén, resulta relevante estudiar casos como el de San Luis de Macul, territorio en el que, si bien se optó por implementar un modelo de gestión participativa, al mismo tiempo se observa un conjunto de prácticas que obligan a preguntarse por la naturaleza de los instrumentos de dicho modelo y las dinámicas relacionales que se despliegan. De acuerdo con el planteamiento de Martínez Nogueira (2007), los programas seleccionados - fondos concursables, presupuestos participativos y mesas barriales - corresponden a “servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social” definidos como aquellos programas que buscan transformar significativamente la condición de la comunidad que se beneficia de estos, a través de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión.

El territorio de San Luis de Macul se encuentra al suroeste de la comuna de Peñalolén, entre las avenidas Las Torres, Tobalaba, Departamental y Américo Vespuccio, y concentra 33.856 habitantes. Su historia se remonta a fines de los años setenta cuando alrededor de 544 familias recibieron, de parte de Los Salesianos, el sector ubicado entre Avenida Las Torres, San Luis de Macul y La Aurora, donde organizadas comienzan a levantar las primeras mediaguas para su establecimiento permanente. El territorio de San Luis de Macul resulta relevante de conocer no solo porque la gestión de Claudio Orrego (alcalde de la comuna de Peñalolén entre 2004 y 2012) se ha caracterizado por promover el discurso de la participación ciudadana y la corresponsabilidad (elementos discursivos centrales en el análisis), sino que además se trata de un espacio que ha surgido al calor de las organizaciones de base desde sus orígenes, donde pobladores y pobladoras han participado de la toma de terrenos, ollas comunes y se han organizado en torno al problema habitacional por más de tres décadas (aspectos históricos y culturales necesarios de tener en cuenta). Finalmente, y desde el punto de vista institucional, San Luis de Macul cuenta con una Delegación Municipal - brazo administrativo del municipio en el territorio - la que busca estrechar la relación entre sus habitantes, organizaciones sociales y el municipio. Debido a las dificultades de acceso al municipio por parte de los habitantes de San Luis, la Delegación fue creada para acercar los servicios al territorio, sin embargo, la toma de decisiones no reside siempre en dicho organismo.

En este artículo se discuten los principales hallazgos de un estudio orientado a indagar en las perspectivas, racionalidades y motivaciones de los principales actores de los procesos de participación ciudadana en San Luis de Macul - funcionarios y dirigentes sociales - en la

implementación de programas participativos. El estudio, de carácter cualitativo, consistió en la realización de entrevistas semi estructuradas y analizadas bajo el método de análisis de contenido. La muestra final de entrevistados se obtuvo a partir del número de participantes en los programas seleccionados, siguiendo el criterio de saturación discursiva. Así se realizaron 11 entrevistas, de las cuales 5 fueron aplicadas a funcionarios municipales - 2 informantes claves y un funcionario a cargo de cada programa - y 6 a dirigentes sociales del territorio de San Luis de Macul - 2 dirigentes por cada programa. El trabajo de campo se realizó durante la segunda mitad del año 2011.

## **GOBERNANZA PARTICIPATIVA: COMPLEJIDAD Y DIVERSIDAD DE ACTORES EN EL TERRITORIO**

En un contexto como el actual, en el que las políticas públicas tienen que enfrentar escenarios cada vez más complejos, la capacidad de la actividad pública por resolver los conflictos sociales es desafiada toda vez que se deben compatibilizar demandas dentro de una sociedad marcada por la diversidad de actores. A partir de este diagnóstico, es que a lo largo de esta investigación tomamos a la gobernanza participativa como principal enfoque de lectura que, con el objetivo de mejorar la legitimidad de las decisiones, propone transformar la relación entre el Estado y la sociedad civil, incorporando la heterogeneidad de actores a los procesos de toma de decisiones, cada vez más complejos y dinámicos (Mayntz, 1998). Este enfoque pone de relieve el espacio local territorial, lo que permite recuperar el rol político e inclusivo que le corresponde jugar al municipio y a los actores políticos en la ampliación de las agendas locales (Montecinos, 2007).

El enfoque de gobernanza participativa no supone una estructura u orden jerárquico impuesto desde fuera, sino que resulta de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno y son mutuamente influenciables (Gomá y Blanco, 2003). Aquí, los actores son comprendidos como aquellos individuos y organizaciones que disponen de intereses y recursos, elementos necesarios para el desarrollo de políticas que buscan el fortalecimiento de redes “pluralistas, abiertas e inclusivas”. Desde el punto de vista de la gobernanza, las políticas públicas tienen el desafío de integrar a todos los actores en un marco político común donde se puedan generar entendimientos compartidos a partir de los cuales se puedan generar dinámicas de cooperación y de coordinación (Gomá y Blanco, 2003). El enfoque de gobernanza propone un nuevo modo de gobernar (Rhodes, 1996), que se basa en un esquema de regulación colectiva que fortalece la pluralidad y apertura de redes - más allá de la sola participación de expertos y profesionales técnicos - pero, a su vez, reconoce la complejidad e incertidumbre como elementos intrínsecos del proceso político (Gomá y Blanco, 2003).

De acuerdo a Montecinos (2007), la dimensión horizontal y participativa de la gobernanza si bien reconoce la presencia de una complejidad de actores en los procesos políticos también constata la necesidad de cierta institucionalización de prácticas participativas que aseguren la estabilidad y regularidad de las interacciones de los actores territoriales. A diferencia de modelos tradicionales de gobierno centrados en la necesidad de regular la complejidad del entorno a través de procesos de decisión lineales y racionales, este paradigma conlleva la adopción de ciertos marcos organizativos necesarios para el intercambio y cooperación entre la diversidad de actores, donde

se requiere un concepto de autoridad que más que imponer decisiones y regular el comportamiento de manera jerárquica, genere la capacidad de liderar la red para el beneficio colectivo de quienes la integran (Gomá y Blanco, 2003; Mayntz, 1998).

La superación de la visión jerárquica de la autoridad reconfigura la función de los gobiernos locales y les exige no solo establecer como objetivo político el fortalecimiento democrático a través de la incorporación de la sociedad civil en los procesos de gestión territorial, sino que además exige crear los marcos organizativos comunes desde los cuales sea posible intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos (Gomá y Blanco, 2003). Por lo tanto, el paradigma de gobernanza participativa está enfocado en establecer instrumentos institucionales que den cuenta de la naturaleza relacional del territorio, incentivando la participación ciudadana activa de los diversos actores que lo integran.

## CLIENTELISMO POLÍTICO Y RACIONALIDADES EN JUEGO

Dadas las características generales del tipo de programas sociales analizados a lo largo de esta investigación - altos niveles de interacción y alta discrecionalidad con la que los funcionarios actúan (Martínez Nogueira, 2007) - en este artículo proponemos observar, por un lado, las posibles prácticas clientelistas en la implementación de los programas y, por otro lado, los tipos de racionalidad que subyacen al quehacer de los actores que participan.

El clientelismo político implica una lógica instrumental basada en una relación desigual entre actores que buscan hacerse de determinados bienes y/o recursos (Wolf, 1966): un beneficio individual o colectivo que se pretende obtener a través de redes clientelares (Auyero, 2001) y una relación de dependencia y subordinación - figura del patrón cliente - entre actores que, si bien intercambian bienes y/o servicios, lo hacen desde posiciones asimétricas de poder (Foster, 1963). En el contexto de la política actual, el clientelismo ha resurgido y se presenta en no pocas experiencias que forman parte de reformas “modernizadoras” del Estado, en gestiones que buscan ser más participativas y descentralizadas, y con actores que pueden utilizar pragmáticamente la red de relaciones recíprocas propia de la práctica clientelar (Durston, 2005; Barozet, 2006). Un término fundamental para el análisis que se presenta en este artículo es el de “semi-clientelismo” propuesto por Fox (1994), que refiere a aquellas relaciones que caen entre el clientelismo autoritario y la ciudadanía pluralista basada en derechos (Durston, 2005). La diferencia entre la autoridad clientelista clásica (autoritaria) y la semi-clientelista es que mientras la primera se moviliza por razones que son a la vez morales, políticas y económicas, en el segundo caso predomina una actitud pragmática. Aunque en ambos casos el acceso a ciertos bienes y servicios está condicionado a la subordinación política de los “clientes”.

Actualmente, el sentido que adquiere el clientelismo se muestra en el paso de la figura clásica del “patrón” a la figura del “bróker”. El término bróker proviene del ámbito de la economía y hace referencia a un operador económico que articula una diversidad de demandas particulares en el contexto de un mercado mayorista. Trasladado al terreno de la gestión territorial, la figura del bróker apunta más bien a la de un intermediario, alguien que transa y coordina en el mercado

político distintas demandas, bienes y servicios. Podríamos decir que el bróker actualiza la vieja figura del “patrón” pero en un contexto político complejo, descentralizado, que busca ser participativo y eficiente.

Considerando lo anterior, este artículo ahonda en una de las dimensiones que articula y engloba el complejo fenómeno del clientelismo, a saber, el tipo de intermediación política que tiene lugar en la implementación de los programas participativos en el territorio de San Luis. Para ello, utilizamos la tipología propuesta por Schuttenberg (2007) para reconocer las distintas racionalidades que los actores ponen en juego: “racionalidad técnica”, referida al carácter científico que fundamenta la intervención, comprendiendo el conjunto de teorías y metodologías a las que se recurre para elaborar y justificar una política; “racionalidad política”, que apunta a la acumulación de poder que vincula las decisiones que guían la intervención con el contexto sobre el cual se aplican; “racionalidad burocrática”, que hace referencia al conjunto de reglas y procedimientos impersonales y abstractos que buscan preservar el control, previsibilidad y transparencia de la política; y “racionalidad de la población” u orientada al destinatario, regida por las necesidades e intereses que movilizan a los beneficiarios de la política (Peroni y Palma, 2013). Cualquiera de estos tipos de racionalidad, y a menudo una mezcla de ellas, puede estar presente en el actuar de los operadores y beneficiarios que se encuentran e interactúan en la arena de la implementación.

## RESULTADOS

El análisis de los programas participativos implementados a nivel municipal se puede ver enriquecido con la noción de territorio y los elementos conceptuales y políticos que nos brinda la gobernanza participativa. A continuación, se da cuenta de las racionalidades y motivaciones que funcionarios y dirigentes sociales ponen en juego durante la implementación de programas sociales participativos. Aquí, la corresponsabilidad se erige como núcleo en el discurso que dichos actores despliegan. Debido a que las racionalidades y motivaciones identificadas en los actores están presentes en todos los programas revisados, el análisis buscó distinguir elementos comunes en el relato de dirigentes y funcionarios. En efecto, se estableció una mirada transversal y unificada de dichos programas, logrando identificar las diferencias y similitudes según el tipo de actor. En una segunda parte, se describe el carácter participativo de las iniciativas municipales a través del relato que hacen dirigentes sociales sobre la relación que establecen con las bases en el territorio, poniendo especial énfasis en las diferencias existentes entre dichas instancias.

### Ética de la corresponsabilidad: bases para un semi-clientelismo

Respecto a la percepción que funcionarios y dirigentes tienen sobre la gestión de programas participativos en el municipio de Peñalolén, se observó una valoración positiva que es guiada principalmente por una racionalidad técnica. Dichos actores justifican su opinión a través de una clara distinción entre un “antes” y un “después” de la gestión presidida por el entonces alcalde, Claudio Orrego. Desde el punto de vista de los funcionarios, el énfasis está puesto en el “desorden” y la desregulación del sistema de asignación de fondos que existía en la gestión anterior, y la evaluación se hace respecto al buen manejo técnico de la nueva. Así, los funcionarios establecen

una diferencia positiva, la cual se ve reflejada en la elaboración de normativas y procedimientos en materia de gestión participativa. En la voz de los funcionarios, resultó como imperativo técnico implementar procedimientos y normativas que permitiesen “ordenar, priorizar y canalizar” la demanda. Desde el punto de vista de los dirigentes, la situación es similar, estableciendo que la gestión más reciente ha desarrollado procedimientos de atención e instrumentos que les permiten vincularse de manera activa con el municipio, tanto a nivel informativo, consultivo, de capacitación y decisorio.

En este contexto, tanto en funcionarios y dirigentes, el discurso de la corresponsabilidad emerge como elemento central que da sentido a las políticas participativas. Por una parte, los funcionarios señalan a la corresponsabilidad como eje central de la agenda participativa en la gestión de Orrego, que constituiría el núcleo de la racionalidad política. Es, en ese sentido, una idea que permite orientar normativamente los procesos de implementación. A lo largo de este relato es posible visualizar un desplazamiento desde la idea de corresponsabilidad como un “valor” en sí mismo - en la línea de la racionalidad política que sustenta las políticas participativas - a una donde el énfasis se hace desde el sentido técnico que adquiere dicha idea, en el terreno de su implementación. En otras palabras, cuando se les pide a los funcionarios referirse a la corresponsabilidad, en el terreno concreto de la implementación en cualquiera de las tres instancias participativas analizadas, la corresponsabilidad aparece siempre como un criterio de evaluación de proyectos y/o programas, equiparando racionalidad técnica con racionalidad política.

Por otra parte, los dirigentes sociales reconocen haber vivido un proceso de aprendizaje y adaptación que les permitió comprender e “introducir” la lógica de la corresponsabilidad en su labor dirigencial. La corresponsabilidad es traducida por los dirigentes como una forma “justa” de participación, que permite un involucramiento real de la comunidad en los distintos proyectos y que, además, permite dotar a dichas instancias, así como los resultados que se derivan de ellas, de mayor sustentabilidad en el tiempo. En efecto, a lo largo de las distintas instancias participativas analizadas, los dirigentes no solo establecen qué entienden por corresponsabilidad, sino que además aprueban que dicha idea esté a la base de la gestión participativa ofrecida por el municipio, en oposición al principio de subsidiariedad que primaba en la administración anterior. Si bien la noción de corresponsabilidad permite ampliar la práctica participativa a nivel territorial, es interesante ver cómo los dirigentes dan por sentado el discurso de la corresponsabilidad, incluso introduciéndolo a sus propias prácticas organizacionales, aun cuando se trata de una lógica establecida desde el municipio.

En la aproximación que hacen los dirigentes sobre la noción de corresponsabilidad aparece un elemento que es fundamental al momento de dar cuenta de las limitaciones que encuentra la gestión participativa en el territorio de San Luis de Macul, lo que será tratado con mayor profundidad a continuación: el carácter afectivo que cobra el vínculo establecido entre las y los representantes de la comunidad con el municipio. Tanto dirigentes como funcionarios interpretan el principio de corresponsabilidad como un imperativo ético, elemento central que constituye el carácter participativo de la gestión a nivel territorial.

### Ética del “buen vecino”

Uno de los hallazgos que arrojó el análisis realizado es la escasa identificación de problemas, tensiones y conflictos por parte de los actores en el terreno de la implementación. Por un lado, se observó que hacia “arriba”, es decir, respecto a la relación que dirigentes establecen con funcionarios municipales, se tiene una valoración muy positiva, donde no se identificaron mayores conflictos, excepto por la resistencia que se identificó en las mesas barriales, espacio que se vio tensionado por la presencia de representantes de las juntas de vecinos, institución que históricamente había cumplido el rol de articular los asuntos del territorio. Por otro lado, las y los dirigentes tendieron a reconocer mayores tensiones hacia “abajo”, es decir, respecto a la relación con las bases sociales no organizadas. Es evidente el importante rol que cumplen los dirigentes sociales en el territorio y, simultáneamente, la escasa capacidad que tienen los programas analizados para ampliar su radio de convocatoria, traspasar la barrera dirigencial y penetrar las bases. Como se analiza más adelante, existiría una tensión entre el discurso de funcionarios y dirigentes respecto a la participación de las bases a nivel territorial.

Cuando las y los dirigentes fueron consultados por la relación que establecen con los funcionarios, tienden a valorar muy positivamente el rol que estos cumplen en las distintas instancias de la gestión. Lo significativo de dicha valoración es que se trataría de un registro altamente afectivo y moralizante, donde el funcionario más que ser visto como un trabajador es percibido como una “buena persona”, alguien que entrega un “don” a la comunidad, que apoya, escucha, aconseja, y facilita, no solo la labor que hace el dirigente sino la vida de las personas en general.

Es precisamente en esta valoración positiva de los atributos personales de los funcionarios donde se observó un grado importante de personalización del vínculo entre dirigentes y funcionarios. Esto quiere decir que la relación personal entre los actores, y la valoración positiva en base a criterios morales y afectivos, puede servir en ocasiones como vía de acceso más expedito y directo a otros servicios sociales que otorga el municipio. En otras palabras, y como hallazgo central de este análisis, fue posible identificar la presencia de relaciones de carácter clientelar en la gestión de programas participativos, las cuales articulan el discurso de las “buenas personas” para describir a los funcionarios.

La personalización del vínculo y el tono afectivo y moralizante que adquiere la interacción entre los actores no solo está presente en el discurso de los dirigentes, sino que también en la descripción que los funcionarios hacen de su trabajo en relación a dichos dirigentes. En efecto, una de las distinciones que cruza el relato de todos los funcionarios es la del “buen vecino” y “mal vecino” como criterio para evaluar en qué medida las nociones de corresponsabilidad están presentes en las prácticas dirigenciales. En este relato, un “buen vecino” es aquel que es capaz de mantener una adecuada relación con los funcionarios y con los demás dirigentes, muestra voluntad para cooperar en las diversas tareas que plantea el municipio, y, lo más importante de todo, se ha adaptado a la forma en que el municipio plantea la gestión. Un “mal vecino”, en cambio, aparece asociado al dirigente de carácter político, antiguo, conflictivo, al que no quiere hacer la fila.



Por ejemplo, esta distinción se observó en el carácter moralizante que tomaban las capacitaciones en “formación de líderes” realizadas por el municipio, en las cuales se buscaba superar la antigua lógica del “dirigente social” vinculada a lo político y conflictivo, es decir, a aquellos que reclaman, protestan o realizan su quehacer en oposición al carácter participativo de la corresponsabilidad. Con esto, se constata que la acción institucional en la gestión de los programas participativos funciona bajo una lógica que excluye a aquellas personas que no comparten el estilo corresponsable propuesto por el municipio y el entendimiento que se hace del buen vecino. Desde el punto de vista territorial, esto resulta relevante de observar ya que plantea la pregunta por el quiénes integran el territorio y el cómo se construye dicho territorio. Esta práctica de exclusión, sumada a los lazos personalizados entre dirigentes y funcionarios, constituye la base para una política a lo menos semi-clientelar, en la medida que son solo los “líderes” -aquellos que “están con la chaqueta del municipio puesta”- los interlocutores válidos para integrar los procesos participativos a nivel de los beneficiarios.

Ahora bien, en el caso de los programas participativos observados, el análisis realizado a las entrevistas reveló que dicha estructura semi-clientelar se erige como efecto no esperado de la intención de acabar con políticas asistencialistas que persistían en la comuna antes del arribo de la nueva administración. El problema es que este efecto no esperado, en el afán por instalar un nuevo modelo de gestión más participativo y alejado de los “vicios” de la antigua política asistencialista, generó las bases para un nuevo tipo de clientelismo, o al menos una estructura semi-clientelar, basada en la distinción entre “buen” y “mal” vecino, o si se quiere, entre antiguos “dirigentes” y nuevos “líderes”.

Se impone, por tanto, un criterio normativo que discrimina entre aquellos que pueden y no pueden ser parte de las dinámicas participativas del municipio, lo que revela una concepción de participación limitada, que muchas veces termina excluyendo las manifestaciones de conflicto y disenso que son parte fundamental del modelo de gobernanza participativa. En efecto, una de las tensiones que apareció al analizar las entrevistas de funcionarios y dirigentes se trata de esta zona gris, de un grupo de vecinos y dirigentes que no es considerado por el municipio en tanto no se ajusta al tipo de gestión participativa que se busca instalar. Como veremos a continuación, las tensiones que tienen lugar en el terreno de la implementación de políticas participativas alcanzan el nivel de los beneficiarios y de la comunidad no organizada, nivel donde la implementación del modelo muestra sus limitaciones más importantes.

### Continuidades y rupturas de la participación en los programas participativos

Las organizaciones presentes en el territorio de San Luis se caracterizan por mantener un funcionamiento altamente formalizado, constituidas en base a estructuras jerárquicas y definidas por medio de elecciones: muchas cuentan con sedes sociales donde reunirse y otras deben hacerlo en espacios privados. También se observó que detrás de estos aspectos formales se mantiene una fuerte participación de las directivas - sobre todo de la figura del presidente de la organización - y un nivel de involucramiento muy bajo de las bases sociales que buscan convocar tales organizaciones.

Los dirigentes sociales juegan el papel de intermediadores entre el municipio y las bases en el territorio, convirtiéndose en actores clave durante la ejecución de fondos concursables, presupuestos participativos y mesas barriales. El rol intermediador de los dirigentes se caracteriza por la acción individual en la gestión de los proyectos -orientada a la tramitación de documentos, resolución de consultas y postulación de los proyectos-, el establecimiento de relaciones directas con los funcionarios del municipio y, luego en distintas gradualidades, el traspaso de la información a las bases<sup>1</sup>. De este modo, resulta interesante conocer cómo se da el proceso de definición de necesidades y demandas al interior de las distintas instancias estudiadas, cómo los dirigentes encabezan estos procesos y, finalmente, cómo dichos procesos confluyen y tensionan con la premisa de corresponsabilidad instalada por el municipio, tanto en la ejecución de fondos concursables como en la generación de presupuestos participativos y mesas de trabajo.

En lo que respecta a la ejecución de los fondos concursables, se observó que los dirigentes sociales son los encargados de elaborar de principio a fin los proyectos que se postulan, desde la definición de necesidades y demandas hasta la redacción y gestión del proyecto en la municipalidad. Por su parte, las bases sociales solo son consultadas en ciertas ocasiones cuando el proyecto había requerido ser validado por la comunidad a través de firmas o cuando se requería dinero extra. Durante las entrevistas es frecuente que los entrevistados mencionen la existencia de reuniones que han tenido como único fin conseguir apoyo a las propuestas levantadas por la directiva o el dirigente a cargo. Esto estaría expresando el alto nivel de instrumentalización visibilizado en los fondos concursables, en tanto la participación de las bases estaría limitada a la consulta y entrega de información sobre proyectos que ya han sido definidos previamente, sin permitir un diálogo o definición colectiva de las necesidades y objetivos de los recursos a solicitar. A su vez, esto conllevaría al fortalecimiento de la figura del dirigente, quienes a través de la elaboración y gestión de los proyectos logran reconocimiento tanto por parte de funcionarios como de las bases en el territorio.

Este análisis permite encontrar cierta tensión con el discurso sobre corresponsabilidad que antes destacamos. Por un lado, los dirigentes expresaron su descontento por el bajo nivel de involucramiento de las comunidades en las diversas tareas que implica la gestión de los proyectos y, por otro lado, afirmaron que su labor individual ha permitido ganar proyectos y resolver los problemas de manera expedita. Si bien la corresponsabilidad es un imperativo en términos formales, pareciera ser que las prácticas participativas aún se limitan a las directivas y dirigentes.

A diferencia de la situación anterior, en la implementación de los presupuestos participativos y mesas barriales se constató que un amplio grupo de personas estaría influyendo, de una u otra manera, en la definición y gestión de los proyectos. Sin embargo, vimos también que los presupuestos participativos presentarían un mayor grado de instrumentalización que las mesas barriales debido principalmente a los objetivos que persigue cada instancia. Mientras que los primeros se tratan de la asignación de fondos de mediana inversión, a través de amplias consultas

---

<sup>1</sup> El escaso recambio de las directivas y el poco interés que tienen los sectores de base para involucrarse en los procesos participativos facilita el posicionamiento de los dirigentes como actores centrales a lo largo de la implementación de este tipo de programas.

ciudadanas, las mesas barriales buscan la asociatividad y el diálogo entre los distintos actores del territorio, e incluso pueden apoyar el levantamiento de proyectos para los presupuestos participativos.

En cuanto a las posibilidades que ofrecen los presupuestos participativos para desarrollar y fortalecer la participación ciudadana, se observó un avance respecto a los fondos concursables. Los presupuestos participativos logran involucrar a la comunidad organizada y no organizada en proyectos a nivel territorial a través de una votación popular, donde las personas - en su calidad de electores - son quienes deciden en qué se invierte parte del presupuesto municipal. Por lo tanto, la práctica participativa es efectivamente ampliada en la implementación de los presupuestos. No obstante, el ordenamiento de la demanda es definida según oferta municipal, lo que podría restar autonomía a las organizaciones que deben alinear sus demandas con las áreas que el municipio ha establecido previamente.

La participación ciudadana es fundamentalmente desplegada en base a la consulta y la decisión a través de la votación de las personas. Sin embargo, se observó que la elección de los proyectos por medio de la ratificación popular representaba el momento más importante del proceso participativo. Además, al involucrar un proyecto en términos competitivos se tendía a establecer relaciones de mutua dependencia entre los dirigentes y las bases sociales, pues mientras los dirigentes son quienes elaboran y difunden los proyectos, las bases participan por medio del voto. La relación que pueden establecer los dirigentes con las comunidades muchas veces se vio instrumentalizada con tal de conseguir los votos necesarios para un determinado proyecto.

En el caso de las mesas barriales, se constató un involucramiento más sustantivo por parte de las bases sociales, fundamentalmente porque esta instancia está basada en la consulta y deliberación. La mesa ofrece la posibilidad de vincular de manera dialógica la oferta municipal con los problemas, necesidades y demandas del territorio. Sin embargo, esta instancia no siempre resultaba ser vinculante. Las mesas barriales concentran un componente deliberativo que los fondos concursables y presupuestos participativos no desarrollan tan intensamente: en ellas se logra involucrar a las distintas organizaciones de la comunidad en base al diálogo y la experiencia de compartir sus problemas e incluso enfrentar ciertos conflictos, y no en función de fondos dispuestos por el municipio. Se trata más bien de un espacio con objetivos a largo plazo, que actúa como bisagra entre los intereses del municipio, las organizaciones y las personas del territorio. Sin embargo, se observó que la posibilidad de articulación efectiva entre la oferta municipal y las demandas de las organizaciones depende de la capacidad individual de quienes componen la mesa.

Si bien las mesas barriales no aseguran la obtención de beneficios ni que las demandas de la comunidad sean efectivamente respondidas por el municipio, este espacio entrega la posibilidad de definir ciertos intereses transversales. Las mesas establecen una metodología de trabajo para que todos los asistentes participen de la conversación, se informen y, lo más importante, establezcan una visión común. Además, se observa una estructura de funcionamiento que favorece un mayor contacto entre las organizaciones de base y sus dirigentes, donde se pueden plantear temas, proponer iniciativas y definir prioridades.

## CONCLUSIONES

Si bien la voluntad de la administración municipal ha sido transformar el modelo de gestión y poner en el centro de su agenda la participación a nivel territorial, los mecanismos destinados para ello parecen no estar respondiendo a este objetivo, principalmente debido al carácter formal e instrumental que dichos mecanismos adquieren a lo largo de su implementación. Este modelo resulta ineficiente ya que no estaría basado en espacios que amplíen el campo de acción de aquellos que hoy están excluidos. Esto, sumado a los lazos personalizados entre dirigentes y funcionarios, constituye la base de continuidad para una estructura semi-clientelar, considerando solo uno de los aspectos que entraña el complejo fenómeno del clientelismo en sus conceptualizaciones contemporáneas.

El interés por transformar el modelo de gestión, eliminando prácticas clientelistas y asistenciales, es un paso hacia adelante. Sin embargo, esta preocupación no se traduce en un cambio sustantivo de las lógicas de funcionamiento y dinámicas relacionales durante la implementación de los programas. Si bien estos programas buscan incentivar la participación, están basados en una idea limitada de corresponsabilidad, la cual tiende a excluir a las organizaciones que no se ajustan a ella. En vez de generar auténticas instancias de diálogo, negociación y definición de intereses comunes, se trata de una participación que instrumentaliza la idea de corresponsabilidad, transformándola en una práctica políticamente correcta, que elimina las voces disonantes y silencia el conflicto al interior del territorio.

## REFERENCIAS

- Aroca, P. y Atienza, M. (2010). *Informe final. Estudio articulación y actores para la descentralización en tres regiones de Chile*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos.
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local: El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis*, 12(36), 15-38.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton. Princeton University Press.
- Baiocchi, G. (2015) But Who Will Speak for the People? The Travel and Translation of Participatory Budgeting. En P. Heller y V. Rao (Eds.). *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies* (107-132). Washington D.C.: World Bank Publications.
- Baño, R. (1998). Participación ciudadana: elementos conceptuales. En E. Correa y M. Noé (Eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece* (15-37). Santiago: FLACSO-Chile.
- Barozet, E. (2006). Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social. *Ecuador Debate*, (69), 77-102.

Clarke, J., Bainton, D., Lendvai, N., Stubbs, P. (2015). *Making policy move: towards a politics of translation and assemblage*. Bristol: Policy Press.

Cornwall, A. (2008) Unpacking "Participation: models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43 (3), 269-283.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

De Piero, S. (2003). La sociedad civil frente a las políticas públicas: control, beneficencia, conflicto y articulación. Actores y visiones luego de la crisis del 2001. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Márquez, F. (2001). Participación ciudadana en la gestión pública. Primera parte. *Temas Sociales*, 41.

Delamaza, G. (2003). *Tan lejos tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM.

Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología*, 23, 11-37.

Durston, J. (2005). El clientelismo político en el campo chileno (primera parte). *Ciencias Sociales Online*, II, (1), 1-30.

Escobar, A. (2001). Participación ciudadana y políticas públicas: problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 97-108.

Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Revista Política* 43, 149-184. INAP-Universidad de Chile, Santiago.

Foster, G. M. (1963). The Dyadic Contract in Tzintzuntzan, II: Patron-Client Relationship<sup>1</sup>. *American Anthropologist*, 65(6), 1280-1294

Fox, J. (1994). The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico. *World politics*, 46(2), 151-184.

Gentes, I. (2004). *Estado de arte de los mecanismos de participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo*. Recuperado de <http://www.sidalc.net/REPDOCA2747E/A2747E.PDF>

Gomá, R, y Blanco, I. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII (1), 5-42.

Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. Cortázar (Ed). *Entre el diseño y la evaluación. El Papel crucial de la implementación de los programas sociales* (63-116). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *CLAD Reforma y Democracia*, 21, 1-8.

Mayntz, R. (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la Governance. Recuperado de

[http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109101/1111Act.\\_5\\_Lectura\\_R.\\_Mayntz.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109101/1111Act._5_Lectura_R._Mayntz.pdf)

Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y Política Pública*, XVI(2), 319-351.

Peck, J. (2011). Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, 35(6), 773-797.

Peroni, A, y Palma, C. (2013). La implementación de los programas sociales y de empleo: racionalidades y perspectivas de los funcionarios públicos en Argentina. *Revista Latina de Sociología*, 3, 114-132.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.

Ruano de la Fuente, J. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa,

Serrano, C. (1998). Participación social y ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo. Recuperado en <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/528639170.pdf>

Shore, C., y Wright, S. (2011). Conceptualising policy: Technologies of governance and the politics of visibility. *Policy worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power*, 1-26.

Schuttenberg, M. (2007). *Las políticas sociales en los barrios. Relaciones y actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Wedel, J., Shore, C., Feldman, G, y Lathrop, S. (2005). Toward an anthropology of public policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 600, 1, 30-51.

White, S. (2010). Depoliticising development: The uses and abuses of participation. *Development in Practice*, 6(1), 6-15.

Wolf, E. (1966). Kinship, friendship and patron-client relationships in complex societies. En M. Banton (Ed.). *The Social Anthropology of Complex Societies* (1-22). Londres: Tavistock Publications.

Yanow, D. (1996). How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions. Washington D.C.: Georgetown University Press.