

## **Dinámicas relacionales en la implementación de programas sociales participativos en Chile: una mirada desde los actores sobre las políticas públicas a nivel local**

**Andrea Peroni**

aperoni@u.uchile.cl

Universidad de Chile

**Bárbara Foster**

fosterbarbara@gmail.com

Universidad de Bristol

### **INTRODUCCIÓN Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La presente investigación observa críticamente las metas y criterios de los programas públicos participativos desarrollados en la comuna de Peñalolén, desde una perspectiva que se centra específicamente en la observación de las estrategias, recursos y lógicas que los actores despliegan en la implementación de dichos programas, principal espacio de interacción social donde se disponen y transitan bienes y servicios públicos entre los agentes estatales y los beneficiarios de las mismas (Martínez Nogueira, 2007). Es en este espacio de construcción social –y no uno donde simplemente se aplica un protocolo dado– donde los límites de la participación se muestran en toda su complejidad, en tanto que ahí se encuentran y tensionan las diferentes lógicas representadas por los diferentes actores que interactúan. Las lógicas de los actores refieren a las maneras de pensar y a los modos de comportamiento colectivos, según los roles que desarrollan los sujetos en el espacio social; y en este sentido, el espacio local se vuelve relevante en tanto es en él donde se pueden identificar la lógica del operador –*funcionarios públicos*– y del receptor –*beneficiarios*– de los bienes y servicios estatales (Alonso, 2004).

La pregunta que surge en este contexto es si las instituciones políticas, *a través de la implementación de programas y proyectos sociales*, tienen la suficiente capacidad para fortalecer y desarrollar la democracia, sin que la gestión de los conflictos derive en un encuentro instrumental entre instituciones y sociedad para la ejecución de iniciativas sociales, sino efectivamente en la estimulación de un Estado y Sociedad Civil fuertes y de mutua coordinación. Esto significa no sólo hacerse la pregunta por la eficiencia de sus procedimientos administrativos, sino que, desde el punto de vista de la *gobernanza*, significa también interrogar críticamente el modo en que se logra conducir democráticamente al país involucrando al conjunto de sus actores y componentes.

El interés investigativo atiende al proceso que experimenta el municipio de Peñalolén donde confluye la preocupación por incorporar la participación ciudadana como elemento estratégico para el funcionamiento de una institución municipal que junto con modernizarse y desarrollar un modelo de gestión basado en la calidad, se democratiza instalando espacios territoriales de inclusión ciudadana. Precisamente, este estudio se enfoca en aquellos programas sociales diseñados para fomentar y fortalecer la participación ciudadana y los vínculos asociativos entre los actores presentes en el territorio. Dado que como señalan algunos estudios (Cunill, 1995; Delamaza, 2010) la mera instalación de instrumentos participativos no asegura 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, resulta relevante observar y analizar casos como el de la comuna de Peñalolén.

Más específicamente, el presente trabajo de investigación se pregunta por el modo en que interactúan los actores involucrados en la política social a nivel local en Chile con el fin de aportar a la discusión acerca de los alcances reales que tienen los programas y proyectos sociales en términos de su real eficacia democrática. Específicamente, el estudio indaga en: 1) las distintas racionalidades y motivaciones que subyacen al quehacer de funcionarios y dirigentes y 2) las implicancias que éstas tienen para la construcción de políticas participativas en el subsector de San Luis de Peñalolén. Como se verá, uno de los principales hallazgos del estudio es la constatación de elementos que pueden ser considerados como bases para un nuevo tipo de clientelismo que define y restringe el carácter participativo de las estrategias de intervención revisadas

Las perspectivas, racionalidades y motivaciones que subyacen al quehacer de funcionarios y dirigentes sociales en la implementación de los programas sociales son descritas a partir del análisis del discurso de los propios actores implicados. Para ello se han seleccionado tres programas de intervención en el espacio local, los que son ejecutados en el barrio de San Luis, ubicado en la comuna de Peñalolén, ciudad de Santiago, Chile. La elección de estas iniciativas responde a una de las tipologías de programas sociales propuesta por Martínez Nogueira: Fondos Concursables, Presupuestos Participativos y Mesas Barriales. El tipo de programa corresponde al de Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social y lo que intentan es transformar significativamente la condición de la comunidad receptora a través de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Este tipo de programas comprende beneficios o prestaciones que requieren de la

colaboración de individuos, familias, agrupaciones o comunidades enteras, quienes reaccionan y, en algunos casos, coproducen el resultado de estas intervenciones. Por este motivo, los funcionarios deben basar su gestión en relaciones de horizontalidad con la ciudadanía, de modo de estimular la participación y el diálogo, principales medios para incorporar y reafirmar los modelos institucionales de política pública y, a su vez, hacer parte a la ciudadanía del proceso de mejoramiento de su calidad de vida.

Se consideraron en este estudio informantes claves de la institución municipal –funcionarios que participaron directamente en la implementación de los programas– y del espacio comunitario –dirigentes pertenecientes a organizaciones y habitantes de la comuna que dirigieron procesos de articulación, y que participaron directamente en los programas–. Estos actores fueron seleccionados intencionalmente con el propósito de reflejar la mayor variabilidad posible en relación a las dimensiones del estudio, permitiendo establecer conclusiones en base a una diversidad de relatos de cada programa analizado. A cada funcionario y dirigente se le aplicó una entrevista semi-estructurada, las que fueron analizadas a través del análisis de contenido cualitativo.

## **MARCO TEÓRICO**

### **Enfoque de gobernanza participativa: para comprender el fenómeno y sus tensiones**

En un contexto como el actual, en el que las políticas públicas participativas tienen que enfrentar escenarios cada vez más complejos, la capacidad de la actividad pública por gobernar y resolver los conflictos sociales se ve afectada, toda vez que se deben compatibilizar demandas contradictorias dentro de una sociedad marcada por la diversidad de los actores implicados. Esta dificultad se traduce en un dilema por compatibilizar la representatividad con la eficacia de las políticas (Ruano de la Fuente, 2002). A partir de este diagnóstico, es que a lo largo de esta investigación tomamos a la gobernanza participativa como principal enfoque de lectura, pues se basa en la transformación de la gestión pública con el objeto de mejorar la legitimidad de las decisiones, incorporando la heterogeneidad de actores a los procesos de toma de decisiones cada vez más complejos y dinámicos (Mayntz, 1998). A su vez, esta investigación va en la misma línea en cuanto a la articulación de actores que plantea la gobernanza, donde se pone de relieve el espacio local, recuperando el rol político e inclusivo que le corresponde jugar al municipio y a los actores políticos frente a la ampliación de las agendas locales provocada por el nuevo entorno abierto y globalizado (Montecinos, 2007).

La gobernanza 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 influenciados (Gomá & Blanco, 2003). Esto implica el reconocimiento de una gran complejidad de actores que actúan estratégicamente en los procesos políticos, “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001, pág. 1). Los actores son individuos u organizaciones que disponen de voluntad, intereses y recursos necesarios para el desarrollo eficaz de las políticas públicas en un escenario de interacción en la pluralidad, tratando de “consensuar definiciones de los problemas, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes” (Gomá & Blanco, 2003, pág. 14). Asimismo, desde un punto de vista funcional la gobernanza se relaciona con la solución colectiva de los problemas que afectan a un territorio, no con el dominio de las decisiones ni la diversidad en sí misma (Mayntz, 2001).

Ahora bien, bajo este nuevo paradigma, la función de los gobiernos locales apunta, por un lado, a reforzar las capacidades de conformación de liderazgos de redes y, por el otro, al fortalecimiento del resto de los actores sociales en un escenario altamente participativo. Para cumplir estos objetivos, la gobernanza supone una serie de condiciones, entre las que se cuentan: 1) que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente; 2) que las autoridades deben ser fuertes, pero no concentrar el poder ni administrar las redes de manera omnipotente; y 3) que las instituciones e instrumentos tienen que haber sido legitimadas democráticamente, con el objetivo de mantener el carácter representativo de los mismos (Mayntz, 2001). El nuevo paradigma, por tanto, tiene la preocupación por establecer herramientas y procedimientos que descansen en la cogestión, el control social, la consulta vinculante, es decir, en instrumentos que incentiven la participación ciudadana.

### **Sobre el concepto de participación ciudadana y los conjuntos de acción**

Para efectos de la presente investigación entenderemos por participación aquellas formas de acción política y pública no estatales que tienen lugar en un régimen clásico de democracia representativa asociadas a la noción de ciudadanía y al consiguiente fortalecimiento de la sociedad civil (Cunill, 1991) (Delamaza, 2003) (Baño, 1998). La realización del principio de ciudadanía más allá de los límites de lo estatal implica reconocer comunidades diversas cuyas orientaciones normativas estarán siempre tensionadas por la heterogeneidad propia de la Sociedad Civil. Tal como Baño ha señalado (1998), lo que diferencia la participación social que se da en el Estado y la participación social que tiene lugar en la sociedad civil, es este

carácter diverso, heterogéneo y, por lo tanto, potencialmente conflictivo. El terreno de la sociedad civil no requiere para su funcionamiento los códigos propios ni del poder político ni del poder económico; más bien puede contribuir a movilizar y eventualmente a modificar situaciones de asimetría y desigualdad mediante procesos deliberativos cuya racionalidad no es en principio una racionalidad meramente instrumental. Ahora bien, es precisamente este potencial de heterogeneidad, diversidad y conflicto lo que resulta incómodo a ciertas visiones de la política pública.

Al respecto, es posible señalar la existencia de a lo menos tres modelos que representan tres formas distintas de enfocar el problema de la relación entre Estado y Sociedad civil, según la valoración de la posible influencia que pueda tener esta última sobre la primera: modelo gerencial-tecnocrático, modelo gerencial-tecnocrático ampliado, y modelo de gestión abierta a la sociedad civil.

En el primero de ellos se trata de un modelo que rechaza el aporte que pueda hacer la sociedad civil a la política social dado su carácter intrínsecamente diverso y potencialmente conflictivo y le otorga un rol central a la figura de los “técnicos”. Su principales características son: “el poder de los técnicos, la opacidad del conflicto y la absolutización de los fines (la organización, la eficacia y la eficiencia como valores)” (De Piero, 2003, pág. 22). Una variante de este modelo es el denominado modelo gerencial-tecnocrático ampliado (Peroni & Palma, 2013). Aquí se mantienen las orientaciones generales del primer modelo, pero se acepta la participación de las organizaciones sociales; dicha participación, no obstante, se limita sólo al aporte que éstas puedan hacer a la política social en tareas de atención a la pobreza, voluntariado y asistencia. Finalmente, es posible identificar un modelo de gestión abierta a la sociedad civil donde, como se verá, se reconoce el potencial democrático de la participación, y donde la figura de la sociedad civil es la de una ciudadanía activa que es capaz de incidir en la política social gracias un modo de gestión abierta a la vinculación directa con los destinatarios, quienes juegan un papel preponderante en sus distintas etapas.

La inserción de nuevos actores en el proceso de la toma de decisiones nos permite comprender que la participación ciudadana no sólo apunta a aumentar la eficacia de las políticas públicas, sino que también se reconoce como mecanismo básico para el ejercicio de una democracia más sustantiva. Esto quiere decir que la participación tiene que ser considerada en su dimensión activa y propositiva, desmarcada de aquel ejercicio técnico-político que entrega beneficios de manera asistencial a una comunidad pasiva y receptora (Serrano, 1998)(Delamaza, 2003)(Montecinos, 2007)(Gentes, 2004).

## **Cientelismo, racionalidad y principios de acción**

Dada las características que presenta el tipo de programas sociales analizados en esta investigación –servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social–, un análisis adecuado debería contemplar al menos una mirada a los siguientes elementos: 1) posibles prácticas clientelistas en la implementación del programa dada la alta discrecionalidad con la que actúan los operadores; 2) los tipos de racionalidad que subyacen al quehacer de los actores (operadores y beneficiarios) dado los altos niveles de interacción que se presentan en este tipo de programas, y 3) los conjuntos de acción que guían el quehacer de los representantes de los beneficiarios (dirigentes) en su relación con la base social que representan, dado que los altos niveles de interacción supone en algunos casos la figura de intermediarios que articulen la relación entre operadores y beneficiarios.

Existen diversas formas de conceptualizar el fenómeno del *clientelismo político*. Para algunos autores (Wolf, 1966), se trata de una forma de “amistad instrumental” que surge de una relación desigual entre actores que buscan hacerse de determinados bienes y/o recursos: para otros sería una forma de capital social, mientras que otros sostienen que el clientelismo implica relaciones de reciprocidad que movilizan confianza y/o afectos. Desde cualquiera de estos puntos de vista, el clientelismo entraña: 1) una lógica instrumental, ya que los actores se movilizan por conseguir un determinado fin o bien (pudiendo ser este fin o bien las propias relaciones sociales); 2) un beneficio individual o colectivo que se pretende obtener a través de redes clientelares; y 3) una relación de dependencia y subordinación entre actores que si bien intercambian bienes y/o servicios, lo hacen desde posiciones de poder diferentes.

Ahora bien, durante los últimos años se ha abierto un debate en torno a la actualidad de prácticas clientelares que hasta hace poco sólo se veían como “residuos pre-modernos” en el contexto de una gestión pública moderna. Lo cierto es que según el diagnóstico de autores como Durston (2005) y Barozet (2006), 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.

Tratando de profundizar en el análisis sobre la redefinición a la que ha estado sujeto el clientelismo en el contexto de su reemergencia en la política moderna, Fox (1996) ha propuesto el término “semi clientelismo” para hacer referencia a “aquellas relaciones que caen entre el clientelismo autoritario y las relaciones de ciudadanía pluralista basada en derechos”.

Según Barozet el clientelismo es un fenómeno complejo que articula y engloba los siguientes temas: 1) el papel del Estado respecto a la estructura en torno a la cual se articula el clientelismo; 2) el tipo de intermediación política existente (respecto al rol de los intermediarios y su participación en la estructura de poder); 3) el esquema de intermediación política, es decir, las redes existentes a nivel local; 4) la diferencia entre la política social y la política clientelar –ya que el clientelismo no necesariamente va dirigido a los sectores más vulnerables–; 5) el grado de institucionalización de los intermediarios y su vinculación con los partidos políticos (Barozet, 2006).

Ahora bien, considerando los objetivos, alcances y limitaciones de la presente investigación, se ahondará solamente en el segundo de estos temas; a saber, en el tipo de intermediación política que tienen lugar en el terreno de la implementación de los programas participativos en la comuna de Peñalolén. Para ello, resulta interesante detenerse en los conjuntos de acción propuestos por Villasante (1998), si bien esta tipología está construida para explicar la acción colectiva nos permite distinguir el tipo de relaciones establecidas entre los diferentes actores sociales en la arena de interacción que suponen los procesos de implementación.

Siguiendo a Villasante es posible identificar analíticamente al menos cuatro tipos de conjuntos de acción: populista o personalista, hace referencia a aquel grupo o dirigente que mantiene una relación hacia el poder y otra hacia los sectores de base, a los que les cuenta que gracias a él se pueden conseguir cosas, y así se hace imprescindible; gestor solidario, se trata de aquellos grupos que mantienen una mayor densidad de relaciones hacia el poder para gestionar servicios, en detrimento de las relaciones que mantienen con la base social; tecnocrata aislado, constituye aquel vínculo denso entre el poder y el grupo que cubre una determinada actividad sectorial en una localidad, y que se formula en términos de desconexión, o de conexión conflictiva o débil con sectores de base; y ciudadano de base, aquí la mayor densidad de relaciones se produce entre algunos sectores de base y algunos grupos, que se coordinan con algún motivo concreto, se trata de relaciones de movilización desde abajo y las relaciones con el poder suelen ser de negociación o de respeto mutuo pero no de confianza.

Cualquiera de estos conjuntos de acción, y a menudo una mezcla de ellos, puede estar presente en la interacción que establecen operadores y beneficiarios en la arena de la implementación, determinando muchas veces la orientación que cobran en la práctica las motivaciones de los distintos actores.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

El análisis que se presenta a continuación consta de dos partes. En el primer apartado, se da cuenta de las racionalidades y motivaciones existentes tras el quehacer de funcionarios y dirigentes sociales; aquí la corresponsabilidad se erige como contexto y núcleo de la interacción entre los actores. Debido a que las racionalidades y motivaciones identificadas en los actores están presentes en todos los programas revisados, el análisis buscó más bien distinguir elementos en el relato de dirigentes y funcionarios, que establecer diferencias entre los programas analizados. En efecto, se estableció una mirada transversal y unificada de dichos programas, logrando identificar las diferencias y similitudes según tipo de actor.

En el segundo apartado se identifica y describe el carácter participativo de las iniciativas municipales revisadas y las lógicas de acción presentes en cada una de ellas. A diferencia del primer apartado, en esta segunda parte se realiza un análisis comparativo, dando cuenta y poniendo énfasis en las principales diferencias existentes entre los programas sociales revisados.

### **1. Racionalidades tras el quehacer de funcionarios y dirigentes sociales: bases para un semi-clientelismo**

En términos generales, es posible constatar una valoración positiva tanto por parte de funcionarios como de dirigentes de la gestión participativa desplegada en municipio de Peñalolén. La forma en que aparece dicha valoración en el relato de los entrevistados es a través de una clara distinción entre un “antes” y un “después” a la gestión presidida por el entonces alcalde, Claudio Orrego. Desde el punto de vista de los funcionarios, “antes” existía un desorden administrativo y un sistema desregulado de asignación de fondos a la comunidad, *“cuando llegamos, teníamos que atajar goles, teníamos la demanda encima”*. En cambio, ahora, con el arribo de la nueva administración se cuenta con un trabajo de elaboración de normativas y procedimientos en materia de gestión participativa.

Ante la situación municipal anterior, resultaba un imperativo técnico implementar procedimientos y normativas que permitiesen “ordenar, priorizar y canalizar” la demanda. El tipo de racionalidad que justifica, por tanto, desde un comienzo la implementación del programa es una racionalidad técnica que dote de estructuras, procedimientos y normativas a algo que antes era “un desastre”, es decir, desde la perspectiva de los funcionarios, carecía de racionalidad técnica.

Desde el punto de vista de los dirigentes, en tanto, la situación es similar. Se realiza una evaluación bastante positiva de los cambios introducidos por la nueva administración y se



hace una clara distinción entre la administración de “antes”, donde no se tomaba mucho en cuenta a los vecinos ni a los propios dirigentes, y un “ahora”, donde *“nos hacen sentir que nosotros somos importantes también”* (Dirigente, Fondos Concursables). Los dirigentes establecen esta diferencia al señalar 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: *“Ahora se nos consulta, lo que nos hace trabajar de conjunto muchas políticas que vayan a favorecer el ámbito local en donde nosotros nos sentimos empoderados e identificados con la construcción de comuna, y en donde nosotros seamos actores de esa construcción de comuna, que no solamente se nos venga a señalar esto es [haciendo el punto comparativo con la situación anterior], sino que seamos tomados en cuenta en opinión, en iniciativas y en demandas”* (Dirigente, Mesas Barriales).

Es en este contexto donde se muestra tanto en el discurso de los funcionarios como de los dirigentes la figura de la corresponsabilidad como núcleo de las políticas participativas. Para los funcionarios la corresponsabilidad es el eje central del programa participativo de la administración de Claudio Orrego, constituye el núcleo de la racionalidad política. Es, en ese sentido, una idea que permite orientar normativamente los procesos de implementación.

Particularmente en el discurso de los funcionarios 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 un énfasis en el sentido técnico que adquiere en el terreno de la implementación dicha idea. 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, equiparándose finalmente en el terreno de la implementación, racionalidad técnica con racionalidad política.

El discurso de la corresponsabilidad recorre también el relato de los dirigentes, quienes reconocen haber pasado por un proceso de aprendizaje y adaptación para entender e introducir en su trabajo de dirigentes la lógica de la corresponsabilidad. La corresponsabilidad es entendida 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, mayor sustentabilidad en el tiempo. En efecto, los dirigentes de las tres instancias participativas señalan no sólo conocer en qué consiste la corresponsabilidad, sino que además aprueban que la participación

se guíe por dicho principio, en oposición a la subsidiariedad, que era el principio que primaba en la administración anterior.

En la conceptualización que hacen los dirigentes sobre el tema de la corresponsabilidad aparece un elemento que es fundamental a la hora de dar cuenta de las limitaciones que encuentra la participación en la comuna de Peñalolén y que será tratado con mayor profundidad a continuación: el carácter afectivo que cobra el vínculo que se establece entre representantes de la comunidad y del municipio. Tanto dirigentes como funcionarios interpretan el principio de corresponsabilidad como un imperativo ético, principal elemento que constituye el carácter participativo de la gestión institucional.

### **Ética tras el rol de funcionario y dirigentes: percepción y carácter del vínculo**

Uno de los hallazgos que arroja el análisis de las entrevistas es la escasa identificación de problemas y/o tensiones en el terreno de la implementación. Por una parte, se observa que hacia “arriba”, es decir, respecto a la relación que dirigentes establecen con funcionarios municipales, se tiene una valoración muy positiva y, en general, no se identifican mayores problemas, excepto la tensión que se experimenta en el espacio de las Mesas Barriales y la amplitud de acción que ésta alcanza, donde muchas veces se observa como espacio de disputa con la función histórica que han desempeñado las Juntas de Vecinos en el territorio. Por otra parte, los dirigentes tienden a identificar mayores tensiones hacia “abajo”, es decir, cuando establecen relaciones con las bases sociales no organizadas existentes en el territorio. Aquí queda en evidencia el importante rol que los dirigentes cumplen y la escasa capacidad que tienen los instrumentos revisados por ampliar su radio de convocatoria, traspasar la barrera dirigencial y penetrar las bases. Como se revisará más adelante, existe una tensión entre el discurso de funcionarios y dirigentes respecto al nivel de participación de las bases en el territorio en el marco de los instrumentos analizados.

Ahora bien, cuando a los dirigentes se les pregunta por la relación que establecen con funcionarios, ellos tienden a valorar muy positivamente el rol que éstos cumplen en las distintas instancias de la gestión participativa. Lo significativo de dicha valoración es que se trata de un registro altamente afectivo y moralizante. El funcionario, más que percibirlo como un buen trabajador, que realiza correctamente su trabajo, se lo percibe como una buena persona, que entrega un “don” a la comunidad, que apoya, escucha, aconseja y facilita no sólo la labor del dirigente, sino la vida de las personas en general. *“Muy buenas personas trabajando. Personas que son... como yo le puedo nombrar, la señora Ana Peñafiel que es una funcionaria de carrera ella, lleva muchos años, la adora todo el mundo, muy buena, una*

*excelente persona (...) Eh, eh, es el corazón que ella tiene hacia... lo que nos entrega a nosotros...” (Dirigente, Fondos Concursables).*

Y es precisamente en esta valoración positiva de los atributos personales de los funcionarios donde emerge como un hallazgo importante de esta investigación 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.

Lo interesante es que la personalización del vínculo y el tono afectivo y moralizante que adquiere la interacción entre los actores no sólo está presente en el discurso de los dirigentes sino que también en la descripción que los funcionarios hacen de su trabajo con 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 y dinámicas participativas están presentes en los dirigentes. En el relato de los funcionarios un “buen vecino” es aquel que es capaz de mantener una buena 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 el municipio plantea la gestión participativa; un “mal vecino” en cambio, aparece asociado al dirigente “político”, “antiguo”, “conflictivo”, al “que no quiere hacer la fila”.

Otro elemento que confirma el carácter moralizante que asume la relación entre el municipio y los funcionarios –a través de la relación que se establece en el terreno de la implementación entre funcionarios y dirigentes–, es la capacitación que realiza el municipio en la formación de “líderes” que sean capaces de llevar adelante en el barrio la gestión participativa. A este respecto, es sintomático que los funcionarios tiendan a evitar la palabra dirigentes para referirse a las personas que cumplen dicho rol. Desde el punto de vista de los funcionarios, hay una preocupación por parte del municipio por formar a líderes que superen la lógica antigua del “dirigente”, ya que para ellos la figura del dirigente representa “lo antiguo”, “lo político” y “lo conflictivo”, es decir, aquellos que reclaman, protestan o realizan su trabajo siguiendo una lógica que no es la lógica participativa que el municipio ha intentado instalar.

Nuevamente, el problema que aparece como un obstáculo para la participación de la comunidad en los asuntos públicos que le competen no tiene que ver tanto con la preocupación que muestra el municipio por formar líderes, como el hecho que la concepción de liderazgo que se trata de instalar se reduce a inculcar valores que coinciden con el relato del “buen vecino”. No se trata simplemente de un intento por instalar un nuevo modelo de

gestión dirigencial en la línea de convertir a los viejos dirigentes en brokers que puedan cumplir de mejor manera su rol de intermediarios. Se trata más bien de una tensión y un obstáculo para la participación en la medida en que quedan excluidas de las capacitaciones y de la totalidad del proceso participativo aquellas personas que no comparten el estilo y la interpretación que el municipio realiza de lo que es un “buen dirigente”. Esta práctica de exclusión, sumado a los lazos personalizados entre dirigentes y funcionarios, constituye la base para una política a lo menos semi clientelar, en la medida es que son sólo los “líderes”, los que “están con la chaqueta del municipio puesta” los interlocutores que a la luz de los funcionarios resultan válidos para dirigir los procesos participativos a nivel de los beneficiarios; y son ellos los que muchas veces pueden acceder directamente a diversos servicios públicos del municipio en virtud de la cercanía que establecen con los funcionarios. Se trataría, por cierto, de una estructura semi clientelar considerando sólo uno de los aspectos que entraña el complejo fenómeno del clientelismo, como lo es el nivel de personalización de los vínculos, y siempre y cuando se tenga en mente la acepción previamente examinada que propone Durston, donde la figura pragmática del bróker suple a la clásica figura del patrón y donde el clientelismo no se reduce simplemente a una “compra de votos”.

Ahora bien, en el caso de los programas participativos analizados, el análisis del discurso de los funcionarios de las distintas instancias participativas revela que dicha estructura semi clientelar se erige como una consecuencia no esperada derivada del objetivo de acabar con políticas asistencialistas que persistían en la comuna antes del arribo de la nueva administración municipal.

Tal como señala uno de los funcionarios, existe la conciencia de que *“El asistencialismo el 2004 aquí se cortó de raíz”*. El problema es que el efecto no esperado de la introducción de políticas participativas –incluidas las jornadas de capacitación y formación de líderes– entonces, es que, en el afán por instalar un nuevo modelo de gestión, más participativo y alejado de los “vicios” de la antigua política que no permitía la participación, genera las bases para un nuevo tipo de clientelismo, o al menos una estructura semi clientelar, basado 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 de la deliberación y de la política democrática. La justificación de dicha postura se ilustra en el relato de uno de los funcionarios: *“Es que son gente que vienen de campamentos, tienen otra cultura. Asistencial,*

*puta, vivieron gratis 10 años!!, es gente que viene de una toma que vivió 10 años gratis, le pagan la luz, el agua, no pagó dividendo, tienen plasmas de 42 pulgadas, uno dice: “pobrecitos”, está bien, pero es gente que no tiene como el hábito, o sea no digo todos, pero la gran mayoría está en ésa, claro, tiene un televisor grande, el autito” (Informante clave, funcionario municipal).*

En efecto, una de las tensiones que aparece al analizar el discurso de funcionarios y dirigentes es esta zona gris de un grupo de vecinos y dirigentes que no son considerados por el municipio en tanto no se amoldan al tipo de gestión participativa que se quiere instalar. Como veremos en el siguiente apartado, los alcances de estas tensiones que tienen lugar en el terreno de la implementación de las políticas participativas alcanzan el nivel de los beneficiarios y de toda la comunidad de Peñalolén, que es el nivel de actores en donde la implementación del modelo participativo muestra sus limitaciones más importantes.

## **2. Límites y posibilidades de la participación en los distintos programas implementados**

En el presente apartado se busca conocer las implicancias que tienen los elementos recién analizados en el modo de ejercer la participación y, por lo tanto, poner el foco de análisis en la relación que dicen establecer los dirigentes con los sectores de base. Es decir, se observan las motivaciones que los dirigentes sociales tienen al momento de interactuar, haciendo especial énfasis en las diferencias y similitudes que presentan los programas analizados.

Según lo señalado en esta investigación, la participación hace referencia a la incidencia de los ciudadanos en los procesos decisorios de la política pública, la cual puede variar desde una basada en el conocimiento y el procesamiento de información sobre el contenido de los programas –informativa– hasta la intervención plena en los procesos de toma de decisiones –de decisión–. Si bien, el tipo de programas analizados en esta investigación tienen como orientación fomentar la participación de la población, es necesario recordar que las estrategias utilizadas en la implementación de cada uno de los programas definen y condicionan el carácter de la participación. Por ello, cuanto más complejos, variados y amplios son las condiciones a transformar y mayor es la interacción requerida para impactar estas condiciones, mayor es la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población (Martínez Nogueira, 2007).

Es claro que la acción de los funcionarios públicos es fundamental para la construcción de un espacio cada vez más participativo. En efecto, de la acción de los funcionarios dependerá el carácter que tome la participación, es decir, que se oriente a una de tipo ritual o simbólico o

bien se convierta en un medio para el desarrollo de formas de colaboración y acción que generen nuevos intercambios entre los actores y contribuyan al incremento de las capacidades sociales. Sin embargo, es el rol que cumple el dirigente el que define sustantivamente el carácter que toma la interacción entre funcionarios y beneficiarios. El escaso recambio de las directivas y los bajos incentivos que tienen los sectores de base para involucrarse en los procesos participativos, ayudan a que los dirigentes se posicionen como actores centrales en la arena de la implementación de este tipo de programas.

### **Descripción comparativa de los programas**

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 cada un tiempo definido; muchas cuentan con sedes sociales donde reunirse y otras deben hacerlo en espacios privados. En general, se vislumbra que detrás de estos aspectos formales se mantiene una fuerte participación de las directivas – sobre todo del presidente de la organización– y un nivel de involucramiento muy bajo de las bases sociales.

Los dirigentes sociales cumplen el rol de intermediador, lo que los convierte en uno de los principales actores en fondos concursables, presupuestos participativos y mesas barriales. A lo largo de la implementación de estos programas, se observa que son ellos los que presentan el mayor nivel de involucramiento, no sólo informándose o dando su opinión, sino que también co-gestionando iniciativas y proyectos junto al municipio. 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.

Los dirigentes sociales señalan como principal motivación la búsqueda de soluciones a los problemas que tienen las comunidades que representan, lo que permite articular y facilitar las políticas entregadas por el gobierno local. Al respecto, resulta interesante conocer cómo se da el proceso de definición de necesidades y demandas al interior de las distintas instancias evaluadas, cómo los dirigentes encabezan estos procesos y, finalmente, cómo dichos procesos confluyen y tensionan con la premisa de corresponsabilidad instalada por el municipio.

#### ***Fondos Concursables***

Se constata que los dirigentes 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 participan sólo bajo la figura de la consulta y en ciertas ocasiones donde el proyecto ha requerido ser validado por la comunidad a través de firmas o cuando se requiere dinero extra. Incluso, una de las dirigentes entrevistada señala haber participado sin haber consultado previamente a la base social de su unidad. Así, es frecuente encontrar reuniones donde el objetivo buscado es conseguir el apoyo a las propuestas levantadas por la directiva o el dirigente a cargo. Esto estaría provocando el alto nivel de instrumentalización visibilizado en los Fondos Concursables, en tanto la participación de las bases estaría limitada a la información y consulta de proyectos que ya han sido definidos previamente, sin permitir un diálogo o definición colectiva de las necesidades y objetivos de los recursos a solicitar.

Por otra parte, según lo señalado por los entrevistados, lo anterior estaría vinculado con el fortalecimiento de la figura del dirigente, convirtiéndose en protagonistas de este espacio de interacción. A partir del trabajo realizado por los dirigentes para gestionar y elaborar los proyectos es que los dirigentes logran no sólo el reconocimiento de los funcionarios municipales, sino que también de las bases sociales. Si bien el espíritu de la labor de los dirigentes es mejorar las condiciones de vida de las comunidades, ellos también actúan motivados por elementos de carácter simbólico (Arriagada, 2013), en tanto que esperan ser valorados, reconocidos, e incluso, queridos por las bases sociales, como forma de agradecer su labor.

Lo anterior permite encontrar cierta tensión respecto al discurso sobre la corresponsabilidad que el municipio busca instalar en el trabajo con las comunidades. Por una parte, los dirigentes tienden a recriminar a las comunidades por el bajo nivel de involucramiento en las diversas tareas que implica la gestión de los proyectos y, por otra parte, ellos plantean que gracias a la labor que ellos realizan es que han ganado proyectos y los problemas se han ido resolviendo. Asimismo, se extrae de las entrevistas que el retiro o ausencia de los dirigentes traería como consecuencia la desaparición de los beneficios, aduciendo que ellos son los únicos responsables del éxito de los proyectos, sin dar cuenta del trabajo colectivo que habría detrás de eso.

### ***Presupuestos Participativos y Mesas Barriales***

A diferencia de la situación anterior, en los *Presupuestos Participativos y Mesas Barriales* se constata que un amplio número de personas estarían participando e influyendo en la toma de decisiones y definición de los proyectos. Sin embargo, en este sentido, veremos también que los presupuestos participativos presentarían un mayor grado de instrumentalización que las mesas barriales.

En términos de las posibilidades que entregan los Presupuestos Participativos para desarrollar la participación ciudadana, se observa un avance respecto a lo conseguido por los Fondos Concursables, en tanto logra involucrar a la comunidad organizada y no organizada en proyectos de corte barrial a través de una votación popular, donde son las personas –en su calidad de electores– quienes deciden en qué invertir parte del presupuesto municipal. Por lo tanto, con los presupuestos participativos hay efectivamente mayor posibilidad de participar. Sin embargo, el ordenamiento de la demanda y la funcionalidad que tiene según la oferta municipal resta autonomía a las organizaciones que deben alinear sus demandas con las áreas que el municipio define. En este sentido, se estaría en presencia de relaciones densas entre dirigentes y funcionarios, pero relativamente desconectadas de la base social, lo que permitiría el involucramiento de los beneficiarios, pero siempre y cuando no se cuestione el discurso y el ordenamiento de la municipalidad. La participación ciudadana es fundamentalmente desplegada en base a la consulta y la decisión a través de la votación popular. Sin embargo, se observa en este caso que la elección de los proyectos por medio de la ratificación popular representa el momento más importante del proceso participativo, donde la discusión sobre las prioridades en las mesas barriales y asambleas pierde relevancia y valor. Al respecto, el programa al involucrar un proyecto en términos competitivos se establecen relaciones de mutua dependencia entre los dirigentes y las bases sociales, los dirigentes elaboran y difunden los proyectos y las bases entregan su voto.

En cuanto al rol del dirigente, se constata que tienen un mayor interés por involucrar a las comunidades, poniendo especial énfasis en la etapa de votación y ratificación popular. En este sentido, a pesar de tener un rol bastante central, los dirigentes deben concentrar su gestión en difundir y ganar apoyo para el proyecto elaborado, lo que los obliga a interactuar con las bases sociales.

En los presupuestos participativos el asunto de la corresponsabilidad no es un terreno de alta tensión ya que las bases sociales participan y se involucran de manera directa en la decisión que permite entregar recursos económicos a uno u otro proyecto. Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, la relación que pueden establecer los dirigentes con las comunidades muchas veces puede resultar instrumentalizada con tal de conseguir los votos necesarios para un determinado proyecto.

Para el caso de las Mesas Barriales se constata un mayor involucramiento de las bases sociales fundamentalmente porque este instrumento se basa en una modalidad de trabajo basada en la consulta y la deliberación, vinculando la oferta municipal con los problemas y necesidad que en la mesa son definidos. Además, 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 torno a un espacio de construcción de demandas, sin tener como única motivación proyectos concursables. La mesa no se constituye únicamente 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 los ciudadanos presentes en el territorio. Sin embargo, se observa también que las posibilidades de articulación entre la oferta municipal y las demandas territoriales dependen de la capacidad de quienes componen la mesa por capitalizar los recursos disponibles. Es decir, el sólo hecho de constituir una mesa barrial no asegura la obtención de beneficios para la comunidad, sino que se trata más bien de un espacio en que se disputan dichos beneficios.

En este sentido, las bases sociales no estarían siendo utilizadas por la clase dirigencial para legitimar proyectos elaborados previamente por las directivas de las organizaciones. Incluso hay dirigentes que reconocen que la tarea por definir necesidades se hace más difícil cuando hay que dialogar y definir puntos de encuentro con los distintos actores que asisten a la mesa. En cuanto al rol que cumplen los dirigentes, si bien se constata que los funcionarios y dirigentes más antiguos son quienes participan y dirigen la discusión, las mesas establecen una metodología de trabajo clave para que todos los asistentes participen en la conversación, tomen decisiones y, lo más importante, se establezca una visión común, al contrario de lo que sucede en los otros programas donde es la visión del dirigente la que prima por sobre las otras. 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 –desde un espacio basado en relaciones horizontales–. En algunos casos, se observa que las Mesas permiten la elaboración de Fondos Concursables y Presupuestos Participativos, poniendo a disposición de la ciudadanía –organizada y no organizada– la estructura de la Mesa Barrial.

Los dirigentes reconocen la relevancia que tiene el principio de corresponsabilidad en el discurso municipal para el logro de los objetivos que cada programa se plantea e incluso han tratado de incorporar este discurso al interior de sus comunidades. Si bien los dirigentes perciben positivamente que la acción del municipio se guíe por la corresponsabilidad, la tensión surge al momento de adoptar este discurso al interior de las mesas como una acción práctica. Los dirigentes reconocen la dificultad que tiene tomar acuerdos cuando la participación se extiende a la comunidad no organizada y admiten que prefieren que las decisiones se tomen sólo entre los dirigentes.

## Conjunto de acción

Finalmente, detrás de cada acción concreta es posible identificar algo que está más allá de lo manifiesto y que tiene que ver con estilos y culturas sociopolíticas en juego. Según los conjuntos de acción planteados por Villasante, las acciones de los dirigentes y las relaciones que establecen con las bases pueden tender hacia procesos clientelares o emancipatorios. Al respecto, podemos identificar la acción de los dirigentes en el marco de los programas analizados con una relación de gestión Solidaria o Gestionista, la que a su vez presenta algunos elementos propios del modelo de relación Popular de base o Ciudadanista.

Principalmente, los *fondos concursables*, pero también los presupuestos participativos y las mesas barriales, mantienen una mayor densidad de relaciones hacia el poder para gestionar servicios y beneficios, lo que va en detrimento de las relaciones que se mantienen con la base social. Ninguno de los tres programas está totalmente desconectado de la comunidad territorial, no obstante se constata una relación de escasa participación y de carácter más instrumental. En los casos analizados los dirigentes logran coordinarse con las bases y permiten que reciban beneficios disponibles en la oferta municipal, sin embargo, el discurso de los dirigentes está más próximo de la gestión municipal que de las bases.

A diferencia de los fondos concursables, los *presupuestos participativos* y las *mesas barriales* mantienen aspectos provenientes de la relación Popular de base o Ciudadanista, en tanto se constata una mayor coordinación entre dirigentes y sectores de base para la elaboración y elección de proyectos concretos. Por una parte, los Presupuestos Participativos exigen la movilización de recursos desde abajo, en que distintos grupos coincidan y se coordinen en iniciativas específicas –algunos las impulsan, otros se suman y apoyan–; aquí las relaciones con la gestión municipal suele ser de negociación y colaboración, pero también de confianza, lo que se diferencia de las relaciones ciudadanistas puras. Si bien el proceso de elecciones que contemplan los Presupuestos Participativos permite que la ciudadanía se empodere mayormente en esta fase, el proceso de funcionamiento en general sostiene prácticas que buscan reunir intereses y fuerzas para conseguir que los proyectos que ellos han diseñado se ejecuten; además, cuando la coordinación se logra con comunidades no organizadas también indica que la participación se hace más sustantiva y menos formal.

Por otra parte, las *mesas barriales* tienden a sostenerse sobre relaciones ciudadanistas, aunque también presentan algunos rasgos de las relaciones de gestión solidaria o gestionistas. Si bien las mesas barriales son un espacio instalado por el municipio, el funcionamiento de las mesas se establece a partir de la movilización de fuerzas de los diversos sectores de base organizados

y no organizados, quienes buscan dar cuenta de los problemas que los aquejan y, por lo tanto, cogestionar iniciativas en beneficio de la comunidad. En este sentido, a pesar de basar su trabajo en relaciones de confianza –que muchas veces tienden hacia el clientelismo–, las mesas barriales tienen la virtud de favorecer la constitución de redes sociales más densas entre las distintas agrupaciones que participan. En este sentido, dependiendo de la capacidad articuladora y autonomía de los actores que se reúnen en una mesa barrial, será mayor o menor el potencial emancipador de la mesa.

## CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, y habida cuenta de los resultados del análisis, es posible plantear una suerte de gradiente al interior del tipo de programas analizados, desde los Fondos Concursables a las Mesas Barriales, en donde los primeros se caracterizaron en presentar una menor discrecionalidad del operador, menor heterogeneidad de las tareas, es decir, mayor programabilidad, formalización y uniformidad en la prestación de los servicios y, al mismo tiempo, menor interacción entre los actores; mientras que los segundos presentaron mayor heterogeneidad, menos rutinización y estandarización de las tareas y, también, mayores niveles de interacción entre operadores y receptores.

En cuanto a las *posibilidades* para generar una política local tendiente a una participación más empoderada se constató, por una parte, la percepción de un cambio significativo entre la administración anterior y la administración de Claudio Orrego –entonces alcalde de la comuna–, en términos de una voluntad por implementar políticas y programas basados en una mayor participación de la ciudadanía. La alta valoración que tienen, tanto funcionarios como dirigentes, es un aspecto transversal a las tres instancias analizadas. En el caso de los funcionarios, ese alto nivel de valoración constatado en sus relatos se traduce en una aceptación, compromiso y compenetración de la ideología que sustenta los programas, lo que se refleja claramente en la idea de corresponsabilidad. Para el caso de los dirigentes, esa valoración se refleja en la disposición que muestran a trabajar y colaborar en el funcionamiento de las distintas etapas de los programas analizados, a establecer buenas relaciones con los funcionarios y, también, a fortalecer los lazos con la comunidad y hacerlo participar con el fin de utilizar los recursos que los programas brindan. Sin embargo, en el discurso de ambos actores, la corresponsabilidad representa una tensión constante al observar los niveles de instrumentalización que de ésta devienen.

Respecto a los *límites* para generar una política local tendiente a una participación más empoderada se constató en el discurso de los funcionarios que detrás de la concepción de

dirigente se trata de instalar un conjunto de valores relacionados con el relato del “buen vecino”. Bajo esta distinción, se encontró una tensión que limita la participación para quienes no comparten el estilo y la interpretación que el municipio realiza de lo que es un “buen dirigente”. Esta práctica de exclusión, sumado a los lazos personalizados entre dirigentes y funcionarios, constituye la base para una estructura semi clientelar, considerando sólo uno de los aspectos que entraña el complejo fenómeno del clientelismo en sus conceptualizaciones contemporáneas.

En suma, es posible plantear como hipótesis de trabajos futuros que lo que ocurre en el terreno de la implementación es una suerte de réplica del funcionamiento y los límites de la política representativa a nivel país, lo que queda muy bien ilustrado en los Presupuestos Participativos. Lo que se observó es que los dirigentes comienzan a tomar la figura de representantes, alejados de una base social que los apoye o que trabaje con ellos y que trascienda de la mera recepción de beneficios; ellos han aprendido muy bien cómo funciona el modelo de gestión municipal, conocen los procedimientos, la estructura jerárquica y la diversidad de gestiones que deben realizar para conseguir los fondos. Pese a que en el relato de los funcionarios se constató un nivel medio alto de participación en los programas analizados, eso dice muy poco respecto al carácter de la participación de la ciudadanía en términos concretos, al tipo de demandas levantadas, a los procesos deliberativos en curso, a cuestiones que atañen al gobierno local y que al mismo tiempo lo trascienden.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local. *Polis*.
- Baño, R. (1998). Participación ciudadana: elementos conceptuales. En *Nociones de una ciudadanía que crece*. Chile: FLACSO.
- Barozet, E. (2006). Relecturas de la noción de clientelismo : una forma diversificada de intermediación política y social. *Ecuador Debate*, 77-102.
- Cunill, N. (1991). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. 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 . FLACSO - Argentina.
- Delamaza, G. (2003). Tan lejos tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile. In B. De Sousa Santos, *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Colombia.

- Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología*(23), 11-37.
- Delamaza, G. (2010). *Mapa de Actores Regionales Estratégicos y su Articulación con el Sector Público para la Descentralización, en Tres Regiones de Chile*. Santiago.
- Durston, J. (2005). El clientelismo político en el campo chileno (primera parte). *Ciencias Sociales Online*, 1-30.
- Gentes, I. (2004). Estado de arte de los mecanismos de participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo .
- Gomá, R., & Blanco, I. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, 5-42.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Cortázar, *Entre el Diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (págs. 63-116). Washington, DC: BID.
- Mayntz, R. (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la Governance.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *CLAD Reforma y Democracia*(21).
- 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.
- Peroni, A., & 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*, 114-132.
- Prats, J. (s.f.). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico.
- Ruano de la Fuente, J. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. *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*. Santiago: MIDEPLAN.
- Wolf, E. (1966). Kingship, friendship and patron-client relationships in complex societies. En M. (. Banton, *The Social Anthropology of Complex Societies*. Londres: Tavistock Publications.