

Matías Fernández H.
Martín Ordóñez A.

Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007

Caracterización de los compromisos



Taller de Titulación
Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Sociología

Corporación Innovación y Ciudadanía
Programa Ciudadanía y Gestión Pública



Profesora Guía: Dagmar Raczynski

Santiago, Diciembre de 2007.

RESUMEN EJECUTIVO

La participación ciudadana es en Chile una tarea pendiente. Los estudios al respecto señalan que, luego del quiebre de la democracia, Chile no ha conseguido establecer una participación ciudadana plena que permita profundizar el proceso democrático y dotar de legitimidad a la política. Pese a los esfuerzos económicos y legislativos, la participación que se ha conseguido implementar tendría un carácter principalmente instrumental, mostrándose incapaz de involucrar activamente a la ciudadanía.

Estas falencias han de ser superadas si es que se busca consolidar el vínculo interno entre participación y democracia. El Estado constitucional democrático sólo puede considerarse legítimo en la medida que se autocomprende como dependiente de una ciudadanía que lo instituye libremente, para lo cual el conjunto de prácticas de gobierno han de desarrollarse mancomunadamente con una sociedad civil activa. Es este trabajo conjunto, que integra una gestión pública abierta a la participación y una sociedad civil empoderada y con capacidad de control social, lo que no se observa en las prácticas nacionales.

En este marco, el presente estudio busca determinar empíricamente de qué manera incorporan la participación ciudadana los distintos programas y proyectos de gobierno mediante sus compromisos de participación contenidos en la *Agenda pro participación ciudadana* de 2007. Con este fin, se construye una tipología de participación ciudadana en base a la distinción profundidad / fase de la política o programa, que es utilizada para clasificar los compromisos y mecanismos de participación ciudadana contenidos en la *Agenda*.

Con el objetivo de dotar de profundidad al análisis, se desarrollan entrevistas en seis instituciones representativas de los distintos modos por los cuales es incorporada la participación ciudadana, según se deduce de la categorización resultante de la aplicación de la tipología.

La investigación arroja evidencias no muy alentadoras. La mayor parte de los compromisos de participación son instrumentales o definitivamente no participativos, siendo sólo una minoría de ellos empoderadores. Adicionalmente, la mayor parte de los mecanismos de participación comprometidos no trasciende la fase de información.

Las instituciones gubernamentales otorgarían desigual importancia a la participación ciudadana, y su comprensión de la misma es igualmente variable. Se constata a partir de las entrevistas que los compromisos no han sido una herramienta eficiente para fortalecer la incorporación de la participación ciudadana por parte de los organismos públicos, puesto que en ellos sólo se ha formulado lo que dichos organismos han venido desarrollando con anterioridad, de manera que mediante ellos no se adquiere, en realidad, compromiso alguno. La práctica de la participación ciudadana mediante canales institucionales sería aún bastante precaria, si bien en el plano discursivo el tema está ya instalado en las distintas reparticiones, lo cual daría muestras de su creciente pero incipiente incorporación, que habría contado con diversas resistencias para su adecuada implementación.

Si el sistema político chileno busca recobrar su legitimidad debe fortalecer los procesos de participación activa y empoderadora, que no sólo dotan de pertinencia a las políticas, sino que fortalecen los procesos democráticos al generar un sentido compartido de una realidad social transaccionalmente definida.

Con este fin, se sugieren finalmente algunas estrategias tendientes a potenciar compromisos más vinculantes, de manera que ellos constituyan, realmente, una agenda programática para el fortalecimiento de la participación ciudadana mediante canales institucionalizados.

Índice

I.- La presente Investigación.	6
Demanda de Investigación: Participación ciudadana en la gestión pública	6
II.- Problema de Investigación	9
2.1.- Estado de la participación ciudadana en Chile	9
2.11.- La sociedad civil y el golpe de Estado	10
2.12.- El gobierno militar y la supresión de la participación	11
2.13.- Participación después del gobierno militar	13
2.2.- Lineamientos teóricos de la participación ciudadana en la gestión pública	16
2.21.- Ciudadanía y democracia	16
2.22.- Participación ciudadana	17
2.23.- Hacia una definición de participación orientada a la gestión pública	19
2.24.- Participación ciudadana y control social	20
III.- Pregunta de Investigación y Objetivos	22
IV.- Desarrollo de una tipología para el análisis de la participación ciudadana	24
4.1.- Revisión de las tipologías existentes	24
4.2.- Matriz clasificatoria de la participación ciudadana	32
V.- Metodología	37
5.1.- Sobre la clasificación de los mecanismos de participación	37
5.11.- Técnica utilizada y muestra seleccionada	37
5.12.- Limitaciones de la técnica utilizada y fuente de información seleccionada	38
5.2.- Sobre la indagación de compromisos ilustrativos	39
5.21.- Técnica utilizada y muestra seleccionada.	39
5.22.- Limitaciones de la técnica utilizada y fuente de información seleccionada	41

VI.- Análisis descriptivo: Clasificación de los mecanismos de participación contemplados en los compromisos ministeriales de participación ciudadana	43
6.1.- Caracterización general de los compromisos y mecanismos de participación	43
6.2.- Tipos de participación ciudadana considerados en los compromisos	45
6.3.- Análisis Desagregado por Ministerios	49
VII.- Análisis cualitativo de participación ciudadana en seis instituciones representativas	54
7.1.- Sobre las instituciones seleccionadas.	54
7.2.- Concepto de participación ciudadana	58
7.3.- Inexistencia de compromiso	63
7.4.- La incorporación efectiva de la participación ciudadana	66
7.5.- Predica y no practica: El problema del control social en los compromisos ministeriales	73
VIII.- Conclusiones	76
8.1.- Principales resultados	76
8.2.- Comentarios generales y reflexiones finales	80
8.3.- Sugerencias para el desarrollo de una <i>Agenda</i> que constituya un referente efectivo para el fortalecimiento de la participación ciudadana	83
Bibliografía	85
Anexos	87
I.- Cuadros	87
II.- Definiciones de participación	91
III.- Pauta de entrevista	93

I.

La presente Investigación

Demanda de Investigación: Participación ciudadana en la gestión pública

En los últimos años ha venido desarrollando en Chile un interés creciente por la participación ciudadana en un contexto que, por una parte, consolida la democracia como régimen de gobierno, pero que, en contraste, presenta una sociedad civil desarticulada y con un fuerte sentimiento de desencanto (Serrano 1998). Si bien se han ido abriendo canales institucionales, sobre todo desde los últimos dos gobiernos, que permiten vincular actores sociales y políticas públicas, la mayor parte de éstas, y específicamente de los programas de gobierno, parecen incluirlos aún de manera muy precaria (Espinoza 2004). Esta situación, junto al ‘desencanto’ ciudadano, ha ido generando un círculo –vicioso– en el cual parecen reforzarse mutuamente la carencia de espacios institucionalizados de participación efectiva y el desinterés político o falta de cultura cívica.

Esto resulta preocupante si se considera que una sociedad que busca afirmar procesos democratizadores requiere necesariamente de una articulación fluida entre un aparato institucional abierto y una ciudadanía activa, de manera tal de legitimar democráticamente las políticas públicas y los programas sociales, y a su vez garantizar su efectividad, de acuerdo a los requerimientos locales en base a diagnósticos y gestiones descentralizadas y participativas. Efectivamente, una sociedad compleja y democrática no puede imponer, como lo hiciese otrora, políticas universales centralizadas en torno a un ciudadano que se presume, desde la cúpula política, como homogéneo. Antes bien, los procesos modernizadores implican una creciente diferenciación y los procesos democratizadores apuntan justamente a su reconocimiento. Para que una sociedad pueda hacerse cargo de esta variedad, se requiere de una participación activa de la ciudadanía en la solución de sus propios problemas –en la gestión de las soluciones–, y de un aparato institucional que sea capaz de avanzar conjuntamente con ésta, venciendo las rigideces de la organización estatal centralista

tradicional. El estado requiere de la sociedad civil para el cumplimiento de sus metas y fortalecer la democracia (Serrano 1998).

Es en éste marco que se inserta el programa ‘Ciudadanía y Gestión Pública’, desarrollado por la Corporación Innovación y Ciudadanía en alianza con la Universidad de los Lagos, como una instancia de apoyo a la democratización de la gestión pública en Chile por medio del estudio y promoción de iniciativas que mejoren la articulación entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. En particular este programa se propone “(...) aportar al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad local, construyendo una gestión pública participativa y efectiva, que estimule la responsabilidad de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como al ejercicio y reconocimiento de los derechos ciudadanos” (<<http://www.innovacionciudadana.cl>>, 2007).

Con este fin, se han asumido diversas líneas de acción, dentro de las cuales se inscribe como una de las principales la investigación y difusión –a través de diversos medios– de innovaciones en la gestión pública y participación ciudadana. Para ello se ha desarrollado el *Barómetro de la Ciudadanía*, como una instancia que tiene por objeto “(...) entregar información periódica que ayude a construir sobre bases sólidas una gestión pública participativa” (<<http://www.innovacionciudadana.cl>>, 2007), lo que incluye, entre otras cosas, una definición de las formas en que la gestión pública incorpora a la participación ciudadana en la formulación e implementación de sus programas y proyectos. Es en este contexto, justamente, que emerge el interés por *indagar sobre el modo en que la ciudadanía es incorporada por los programas y proyectos de gobierno mediante mecanismos institucionalizados de participación*, asunto al cual se aboca la presente investigación en base al análisis de los compromisos de participación asumidos, mediante programas y proyectos, por parte de los distintos ministerios durante el gobierno de Michelle Bachelet, y que se contienen en la *Agenda pro participación ciudadana* de 2007.

Para ello, se han establecido un marco conceptual y una tipología a partir de los cuales se clasificaron los modos de participación ciudadana considerados en los compromisos de participación asumidos en la *Agenda*.

Respecto de ésta, sin embargo, cabe señalar que si bien fue creada con el fin de dar sistematicidad a uno de los ejes de la campaña electoral de la presidenta Bachelet (el de fortalecimiento la participación ciudadana), la forma en que se ha llevado a cabo su formulación está lejos de poder garantizar dicha sistematicidad. Y, en efecto, la formulación de los compromisos se ha encargado a cada institución que se compromete sin que haya habido al respecto algún control central, de manera que su carácter institucional y real no viene en modo

alguno asegurado, quedando siempre abierta la posibilidad –la más frecuente al parecer, según se deduce de las entrevistas realizadas– de que dichos compromisos hayan sido formulados a puerta cerrada por un funcionario, sin que ellos adquieran el carácter de un efectivo compromiso institucional. Al respecto, la única gestión centralizada ha sido llevada a cabo por la DOS, que sin embargo se ha limitado a la coordinación general de los compromisos para la publicación de la *Agenda*. Para ello, ha solicitado a las distintas entidades gubernamentales, a través de sus ministros, compromisos pertinentes en los cuatro ejes de la participación por ella establecidos (Participación ciudadana en la gestión pública, Fortalecimiento de la sociedad civil [o de la asociatividad], Derecho a la información y No discriminación e interculturalidad), haciendo sólo exigencias mínimas de formato (extensión) y no de contenido o gestión.

Por estos motivos, dado el carácter nominal y la brevedad de las descripciones de los compromisos ahí contenidos, se ha considerado pertinente realizar entrevistas que permitan conocer en mayor profundidad la *realidad* de los compromisos.

II.

Problema de Investigación

En la sección anterior hemos establecido la demanda que motiva el presente trabajo, señalando que ésta refiere específicamente al modo en que la ciudadanía viene incorporada por los programas y proyectos de gobierno mediante mecanismos institucionalizados de participación contenidos en los compromisos de la *Agenda pro participación ciudadana*. En lo que sigue nos referiremos al estado del problema a investigar, para lo cual se realiza una aproximación empírica y teórica a la participación ciudadana en Chile, dando cuenta, en primer lugar, del proceso histórico en el que se enmarca la situación actual del tema, y definiendo, en segundo lugar, los lineamientos teóricos con los que abordaremos el estudio.

2.1. Estado de la participación ciudadana en Chile.

El esfuerzo por comprender la situación actual de la participación ciudadana en Chile exige que se considere primeramente la línea de desarrollo que dicha participación ha seguido durante la historia más reciente de nuestro país. En particular es relevante dar cuenta de la relación histórica que ella ha establecido con los procesos de quiebre y recuperación de la democracia en Chile. Esto no solo porque, como es de esperar, dichos procesos hayan tenido efectos considerables sobre los espacios ofrecidos a la participación ciudadana y las formas que ésta ha asumido, sino también porque ella, como se verá, fue un agente clave en uno y otro proceso, determinando en buena medida las condiciones sobre las cuales éstos se llevaron a cabo.

Por ello, en lo que sigue empezaremos por dar cuenta de las condiciones que posibilitaron el auge de la participación ciudadana entre los años sesentas y comienzos de los setentas y los efectos que ello tuvo sobre el quiebre de la democracia. Después nos referiremos a la situación de las organizaciones sociales durante el gobierno militar y su efecto sobre la

transición democrática y, finalmente, abordaremos de forma más detallada el desarrollo de la participación ciudadana desde la vuelta a la democracia hasta el gobierno de Ricardo Lagos.

2.11. La sociedad civil y el golpe de Estado

La sociedad civil chilena en el periodo directamente anterior al golpe militar –desde la década de los sesentas– se caracterizaba principalmente por el alto protagonismo que asumen los distintos grupos sociales en la vida pública (Espinoza 2004 y Garcés y Valdés 1999).

Y es que, tal como lo señala Oxhorn (1995), en el marco de una situación de polarización social creciente y en la que la revolución violenta se mantenía como una amenaza latente, parte de la opción política adoptada por la ‘Revolución en Libertad’ del gobierno de Eduardo Frei Montalva –y posteriormente la ‘Vía Pacífica al Socialismo’ del gobierno de Salvador Allende– para hacer frente a esta situación fue promover activamente una organización de *pobladores* de las *poblaciones*. Con ello se esperaba dar una respuesta efectiva a las necesidades de los *pobladores*, resolviendo sus demandas tanto materiales como de integración social, lo cual tendría como efectos deseados el aumento del número de electores, por una parte, y generar una vía alternativa a la revolución violenta, al otorgar soluciones a los problemas que estaban a la base de la propuesta revolucionaria violenta, por otra.

De este modo, en la medida en que era posible acceder a la distribución de recursos – materiales e inmateriales– a través de una mediación política, los grupos de bases se multiplicaron y movilizaron con eficacia creciente, siguiendo sus intereses y buscando acceder a una interlocución directa con el sector público en la cual se negociaran sus demandas. De tal manera, según plantea la tesis de Arturo Valenzuela (1978), se establecía una relación particular entre el Estado y la sociedad civil, por cuanto el primero, lejos de intentar apaciguar estos movimientos o negarse a responder a sus demandas, fomentaba la sindicalización y mostraba una disposición favorable a satisfacer sus demandas, con lo cual estimulaba el aumento de las huelgas y la presión sobre sí mismo.

Esta situación, si bien podría considerarse positiva, en la medida que abre un espacio de diálogo fluido entre el Estado y la sociedad civil –ampliando los espacios de la democracia–, es lo que se considera comúnmente como la causa más directa del quiebre de la democracia en Chile. Y es que, en efecto, habría sido la formación de una amplia movilización social y política lo que, lejos de generar una situación de estabilidad, terminó por quebrar al sistema político (Valenzuela 1978). Sin embargo, es necesario notar que, si bien esta sería la causa más directa

del quiebre de la democracia, no es la principal, sino tan solo una manifestación de la crítica situación de polarización social del país que venía gestándose con anterioridad, y que se vio aumentada con la incapacidad de la Democracia Cristiana de constituir un centro político fuerte que matizara esta polarización, puesto que su presencia terminó por hacer más difícil para el gobierno el logro de un respaldo popular suficiente, haciendo así inminente un quiebre en la democracia chilena (Ver Valenzuela 1978)¹.

2.12. El gobierno militar y la supresión de la participación

La llegada del gobierno militar significó para la participación ciudadana un quiebre drástico, por cuanto se suprimieron todas las formas de diálogo entre el Estado y la sociedad civil. En efecto, si bien en este periodo se logra detener exitosamente los conflictos sociales, esto se consiguió, por una parte, a costa de cortar los mecanismos de acceso y distribución de recursos públicos que habían operado hasta ese entonces y, por otra, a través de una fuerte represión a la izquierda y a los movimientos sociales populares, además de la cancelación de todas las formas democráticas del sistema político. Adicionalmente, en éste periodo se crea una nueva constitución (1980), en la que se incluyen disposiciones que contribuyen a limitar e inhibir, incluso terminado el gobierno militar, las formas de expresión ciudadana (Ver Garcés y Valdés 1999 y Espinoza 2004).

No obstante, pese a las tentativas de anulación de la sociedad civil durante el transcurso de los diecisiete años que duró el gobierno militar en Chile, fue posible recomponer el desgarrado tejido social popular, contando con el apoyo de las Iglesias cristianas, la cooperación internacional, los partidos que operaban clandestinamente y las ONG que se consolidaron durante esos años y lograron canalizar la movilización de las bases hacia proyectos de desarrollo. La recomposición fue exitosa, al punto que hacia fines del gobierno militar era posible encontrar numerosas iniciativas de base con gran influencia. Y en efecto, si bien la recuperación de la democracia se desarrolló en el marco constitucional establecido por el propio gobierno militar, según plantean Garcés y Valdés, “sólo la acción de un vigoroso movimiento ciudadano permitió derrotar al régimen militar en el Plebiscito de 1988 y posibilitar de este modo, la elección democrática de presidente en 1989” (1999; 15).

¹ La constitución partidaria en tres tercios hizo altamente improbable que el presidente electo obtuviera un respaldo de la mayoría de la ciudadanía. En efecto, se señala que al momento de su elección Allende contaba con un 55,6% de desaprobación a su gobierno (Ver Valenzuela 1977).

Al respecto es particularmente notorio el caso de organizaciones de bases tales como las ‘Tomas’ y ‘Ollas’, estudiado por Phillip Oxhorn (1995). Como señala este autor, las Tomas y Ollas surgieron en sectores de gran pobreza como organizaciones de base orientadas a asegurar la supervivencia de sus miembros por medio de la resolución de problemas básicos, tales como la vivienda y la alimentación. Este surgimiento se dio en el marco de un creciente empeoramiento en las condiciones de vida de los sectores más pobres, como resultado de medidas adoptadas por el gobierno militar, tales como el corte del gasto fiscal y el desmantelamiento del sector donde tradicionalmente se resolvían los problemas de exclusión social y carencias de los sectores pobres, además de las medidas de represión tomadas en contra de todas las expresiones políticas.

Es importante considerar, por otro lado, que en el surgimiento de estas organizaciones jugaron un papel importante tanto la herencia democrática obtenida de tiempos anteriores, que otorgaba herramientas organizacionales y daba cuenta de su efectividad, como la ayuda de diversas organizaciones –particularmente de la Iglesia Católica– que aportaban con apoyo y protección frente al gobierno central. A diferencia de gran parte de las organizaciones sociales, las Tomas y Ollas fueron toleradas por el gobierno militar, básicamente, porque constituían un peligro mucho menor para el régimen en comparación con los partidos políticos y las organizaciones funcionales de base (como las laborales), y podían ser suficientemente controladas mientras se abocaran a territorios específicos y se mantuvieran desconectadas entre sí.

Ahora bien, en las consideraciones de Oxhorn, el punto relevante respecto al rol de estas organizaciones para la transición democrática radica básicamente en que ellas, lejos de limitarse a resolver los problemas de supervivencia en el corto plazo, pasaron a asumir ideas y demandas de largo alcance que se anidaban en una nueva identidad colectiva, y que ahora pasaban a ser formalmente representadas por dichas organizaciones. Esta identidad colectiva es la de ‘Lo Popular’ y se caracterizaba, esencialmente, por cuatro elementos: la noción comunitaria del ‘vecino’, las demandas de consumo básico (tales como salud, empleo, vivienda, etc.), las posibilidades de vida (como, por ejemplo, el acceso a la educación), y el auto-reconocimiento de ser portadores de ‘derechos humanos’. Con ello, las Tomas y Ollas dejaron de ser organizaciones aisladas y atomizadas, desarrollando un creciente potencial de oposición al gobierno militar, del cual se afirmarían posteriormente los partidos políticos para hacer frente al régimen.

No obstante, es importante notar que, pese al desarrollo de esta alianza entre organizaciones de sociedad civil y partidos políticos, la relación entre ellos estaba marcada por

una tensión constante. Esta tensión consistía, por una parte, en que los partidos daban una gran importancia a la ‘clase trabajadora’ mientras que las organizaciones sociales se identificaban más con la idea de ‘clase pobre’ y, por otra, en que los partidos políticos intentaban fehacientemente reforzar sus identidades y absorber cualquier movimiento formado por organizaciones populares, con lo cual desconocían la autonomía y las demandas por respeto e integración de estas organizaciones.

Esta tensión en las relaciones será relevante para el curso que toma posteriormente la participación ciudadana, por cuanto, como se verá en lo que sigue, las organizaciones sociales no serán tomadas en cuenta como entidades relevantes para la transición a la democracia, de manera tal que se las dejará a un lado para que sean los partidos los que la lleven a cabo.

2.13. Participación después del gobierno militar

Con la vuelta a la democracia, la participación ciudadana pasó a constituirse como un ámbito doble, en el cual están por un lado los movimientos sociales y por otro la participación de la ciudadanía en la reactivación de las políticas públicas. En cuanto al primer ámbito, es preciso señalar que la vuelta a la democracia no trajo aparejada un fomento de la participación ciudadana, sino que por el contrario, la mayor parte de los movimientos sociales que se habían multiplicado y diversificados hacia fines del gobierno militar fueron perdiendo progresivamente su influencia. En efecto, se señala que ya hacia 1999 las organizaciones de base no lograban coordinarse ni expresarse como redes solidarias, de manera tal que no conseguían vincular sus experiencias, constituir movimientos sociales ni convertirse en un interlocutor de las acciones públicas (Espinoza 2004; 153).

Las explicaciones que se señalan respecto a esta situación –más allá de las limitaciones establecidas por la constitución de 1980– indican, en primer lugar, que durante el periodo de transición a la democracia se relegó a las iniciativas populares a un segundo plano para favorecer la acción de los partidos políticos, bajo el supuesto de que la transición se definiría en un contexto constitucional y no de movilización social, por lo que era preciso encauzar a los movimientos sociales en los marcos de la política ciudadana (Garcés y Valdés 1999; 24-25). En segundo lugar, tal como plantea de la Maza (2004; 136-137), tanto las organizaciones sindicales como las juntas vecinales se vieron desfavorecidas durante los primeros gobiernos de la Concertación, puesto que con la “política de los acuerdos sociales” el movimiento sindical limitó su autonomía y se distanció de sus bases, al tiempo que con la ley dictada en 1996 las juntas vecinales se vieron fuertemente debilitadas debido a los vacíos que la ley dejaba.

Finalmente, Espinoza (2004; 154) plantea que desde el punto de vista político la transición a la democracia se leyó en términos de gobernabilidad, en tanto se temía un desborde popular (que finalmente nunca llegó a producirse), razón por la que se buscó canalizar la participación por vías distintas a los movimientos sociales.

En cuanto al segundo ámbito de la participación es notable que la reactivación de las políticas públicas con la vuelta a la democracia se tradujera en un crecimiento constante del gasto público con miras a saldar una ‘deuda social’ existente, dada la gran magnitud de la pobreza a comienzos de los años noventa (Espinoza 2004). Esta reactivación se plantea en términos de una “inversión social”, en la que, en vez de un mero asistencialismo, se pretendía aportar las herramientas para que cada quien supere la pobreza con su propio esfuerzo (Garcés y Valdés 1999; 19). Desde el punto de vista de la participación ciudadana esta reactivación es relevante por cuanto cabría esperar que con ellas se abrieran nuevos espacios de participación que se caractericen por la colaboración de la ciudadanía en los distintos niveles de cada una de las fases de formulación e implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, pese a que desde un comienzo se reconocía que la participación era vital para el desarrollo económico y social, las principales políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos de la Concertación no consideraron la participación como un objetivo prioritario. En efecto, pese a los esfuerzos realizados desde el Estado para promover la participación ciudadana en este periodo, la mayor parte de los espacios de participación que se han abierto no pasarían de ser de co-financiamiento de los programas y externalización de los servicios a organizaciones sociales, ONG y empresas, de manera tal que se establece una relación excesivamente instrumental del sector público con la sociedad civil (más que de fortalecimiento y empoderamiento de la ciudadanía), siendo las instancias de evaluación, control ciudadano y difusión de los derechos ciudadanos dónde se presentarían las mayores carencias (Ver de la Maza 2004 y Serrano 1998).

Es sobre este contexto de una participación por lo general debilitada, tanto por el lado de los movimientos sociales como por el de las incorporación de la ciudadanía a la gestión pública, que el gobierno de Ricardo Lagos realizó uno de los más recientes esfuerzos en esta materia, planteando que la participación ciudadana es ‘la asignatura pendiente’ de la transición democrática. Por ello convocó al *Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, se elaboró un proyecto de Ley de Participación y se envió el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, como un modo de hacerse cargo de la situación (de la Maza 2004; 139-141).

No obstante, pese a que el planteamiento de estas medidas ya constituye un avance en la materia, aún se está lejos de abrir espacios reales a la participación ciudadana. Una muestra notable de ello es que la medida que estuvo más cerca de constituirse como una base para la toma de decisiones concretas al respecto (el Instructivo Presidencial enviado a los ministros, que dio pie a la formulación de 106 iniciativas que se hacían cargo de esta materia), estuvo por lo general lejos de construir instancias reales de participación. En efecto, señala Espinoza que sólo la mitad de las 106 iniciativas planteadas pueden considerarse como participación propiamente tal, donde un 19% consideran formas avanzadas de participación, mientras que sólo el 10% de ellas consideran la representación de los usuarios (Espinoza 2004).

De esta forma se mantiene hasta hoy la noción de la participación ciudadana como una tarea pendiente. En particular respecto a la participación en la gestión pública, se ha destacado que, más allá de la posibilidad de realización de reformas a los marcos legislativos y tributarios, existe la necesidad de implementar una estrategia coherente de políticas públicas tendiente a fortalecer a la sociedad civil –más que la implementación de un programa específico de fomento de la sociedad civil–, de manera tal que pueda servir como un precedente a partir del cual llevar a cabo reformas estructurales posteriores (de la Maza 2004).

A partir de esta descripción general de la situación actual de la participación ciudadana en el sector público chileno, podemos desprender, a modo de diagnóstico, tres elementos principales. En primer lugar, salta a la vista la persistencia de una debilidad general de la participación ciudadana, particularmente en relación a la gestión pública. En segundo lugar, la ausencia de espacios institucionalizados de participación sería un elemento clave a la hora de explicar el déficit de participación y el frecuente desinterés ciudadano o “falta de cultura cívica” (Serrano 1998). Y, finalmente, pese a que se han realizado grandes esfuerzos para revertir esta situación, los espacios que se han abierto para la participación ciudadana en el sector público tienden a establecer una relación instrumentalizada y predefinida con la sociedad civil, lo cual contribuye más a inhibir que a potenciar la autonomía e ingerencia de la ciudadanía sobre la gestión pública.

Todo esto tendría efectos nocivos en la relación entre sociedad civil y gestión pública, tanto en términos de legitimidad política y estabilidad democrática, como de ineficacia en la reactivación de las políticas públicas y de reducción de la autonomía de los ciudadanos. Es por ello que se suele reiterar, una y otra vez, la urgencia por abrir los canales participativos institucionales, de manera tal de dar espacios para que la ciudadanía juegue un papel relevante en los programas y proyectos de los que es beneficiaria, fortaleciendo así la débil y necesaria relación entre la administración pública y la sociedad civil.

Por esto, los tres elementos desprendidos de la descripción general de la participación ciudadana en Chile serán tomados como focos de atención y guía en el análisis posterior. En particular, se pretende verificar qué tan vigentes siguen estos elementos luego del estudio empírico, específicamente en lo que refiere a la *Agenda pro participación ciudadana* y sus compromisos.

2.2. Lineamientos teóricos de la participación ciudadana en la gestión pública

2.21. Ciudadanía y democracia

Toda reflexión e investigación sobre participación ciudadana se monta, explícita o implícitamente, sobre una noción de sociedad civil y de Estado que la sustenta. Inicialmente: la democracia es un logro social improbable que, como tal, debe ser contemplado contextualmente. La particular autocomprensión política contemporánea parte de ella como un dato, como un sistema necesario y exigible desde nuestra condición de ciudadanos. Lo que nos hace ciudadanos, por su parte, es la consideración de la realidad política –estatal y jurídica– como un factor *dependiente* de los sujetos que buscan instituir un orden social conforme a acciones y discursos que se mueven –al menos teóricamente– con independencia a dicho orden, el cual, de hecho, fundan. El Estado nacional constitucional es justamente aquel que, en su *dimensión cultural*, considera al conjunto de sus miembros como parte de una comunidad histórica que, *políticamente*, incorpora, formal o realmente, como agentes relevantes y portadores de la legitimidad sobre la cual se funda el orden social mismo (Habermas 1999).

Que esta autocomprensión sea histórica, que la democracia haya sido uno de los muchos modos de gobierno posible, no quita, de ninguna manera, su *valor*. Antes bien: lo consolida, al sostenerse como un fin deseado y siempre defendible, y no como un orden natural de las cosas, una realidad metafísica que, como tal, pudiese desarrollarse con independencia de la sociedad –civil–. Esto permite que pueda ser considerada, socialmente, como un bien, un bien que, a su vez, es siempre susceptible de optimizarse de acuerdo a sus condiciones de posibilidad, que son, así, las de su propia legitimidad. Es la nación, como sociedad civil, la cual se constituye históricamente como sujeto soberano; es la nación la que, de esta manera, “se dota a sí mismo de unas estructuras jurídico políticas para regular su convivencia” (Jáuregui 1990; 64). Siguiendo la tesis de Habermas, habría una necesaria “conexión *interna* entre el Estado de Derecho y la democracia” (Habermas 1999; 194), que

confiere *validez* al sistema jurídico y político mismo, que se vuelve entonces dependiente de la ciudadanía.

2.22. Participación ciudadana

Si es la sociedad civil la que debe considerarse como fuente de legitimidad del orden social y político, la participación en la comunidad política se impone como una necesidad de toda sociedad para ser considerada democrática. Dicha participación no puede ser reducida a “un conjunto de instituciones, normas y procedimientos para la elección de representantes a cargos de ejecución y legislación gubernamental”, es decir, al procedimiento electoral para la elección de una “elite política” (Canto 2007). Antes bien, comporta el *reconocimiento* del conjunto de los ciudadanos como agentes efectivos de intereses y capacidades sobre los cuales ha de desarrollarse el sistema político en general y la política pública en particular. Si por una parte se afirma la participación destacando su capacidad de otorgar eficacia a las políticas públicas y acciones de gobierno (Velásquez 2004; 20), se afirma que es a la vez *algo más*: se trata de la reafirmación de la participación como mecanismo básico para el ejercicio de una democracia más sustantiva, que exige la redefinición del vínculo entre Estado y Sociedad civil, de manera tal que ésta sea considerada en su dimensión activa y propositiva, y no pasivamente, como una masa abstracta que se contempla desde la cúpula técnico-política como la destinataria pasiva de una serie de beneficios de asistencia gubernamental.

Dos justificaciones emergen entonces de la necesidad de participación en contextos democráticos.

a. Participación ciudadana, eficiencia y diversidad.

Por una parte, se hace histórica y socialmente evidente que ni el Estado, ni ninguna institución central, puede controlar y gobernar total y unívocamente sobre el conjunto la sociedad, sin que ello conlleve pérdida de legitimidad, cuando ésta opera en múltiples contextos, cuando las atribuciones de status se diversifican y los múltiples intereses se vuelven irreductibles.

En este sentido², nada así como una *voluntad general* o interés de clase pueden sostenerse como esquemas de sentido unívocos, y por lo mismo, nada así como un *Leviathán* será el modelo político que le corresponda. En términos de la pura eficacia, un gobierno democrático que quiera llevar a cabo con éxito sus proyectos políticos, sus políticas públicas, requerirá siempre partir de esta diversidad, considerándola como premisa para toda práctica democrática, tomando como antecedente la multiplicidad de intereses que pueden agruparse libremente para adquirir relevancia en el debate público.

En la práctica, este es el motivo por el cual la descentralización político-administrativa ha adquirido tal relevancia durante los gobiernos de la concertación, y es –más importante aún–, por lo mismo, que la participación local se postula, de manera consensuada, como el ámbito por excelencia donde ésta “mejor puede desplegar su creatividad”. Las demandas, intereses y problemas, corresponden a grupos específicos, y la capacidad de los gobiernos por atenderlos “depende cada vez más de su interacción con la sociedad” (Canto 2007) en su dimensión cotidiana y concreta, que es para la mayor parte de los casos el ámbito local (SUBDERE 2004). Por contracara, la participación a nivel local muestra también un potencial de control, de fiscalización de la correcta implementación de las disposiciones democráticamente definidas, de las cuales la ciudadanía puede –e idealmente debe– ser coautora, de manera tal que las responsabilidades de las partes queden bien definidas a la hora de evaluar y replantear la ejecución de programas. La diversidad, sin embargo –hay que advertirlo–, no se reduce a la diversidad *espacial*. Aún cuando la *localidad* o *territorialidad* pueda ser fuente de homogeneidad interna, esto no siempre ni necesariamente sucede, en contextos urbanos principalmente, puesto que las multiplicidades trascienden las desagregaciones territoriales (es el caso, por ejemplo, de minorías étnicas discriminadas, los adultos mayores en condiciones de pobreza, los grupos homosexuales, etc., cuya lucha por el reconocimiento de sus derechos no puede ser sancionada localmente en la medida que sus problemas no tienen una realidad *local* en sentido estricto).

De esta manera, es ya un consenso que la participación ciudadana ayuda a hacer eficiente la política pública en la medida que incorpora la diversidad creciente que presentan las sociedades plurales.

² Y totalmente en contra de lo formulado, al menos retóricamente, por el documento elaborado por PARTICIPA, “Participación Ciudadana en la gestión Pública” (2001), que busca justificar la necesidad de participación como un modo de obtención general de consensos sociales que, como tales, puedan postularse como demandas o intereses legítimos. Sostenemos que ese grado de uniformidad es una ficción, y que no es en modo alguno necesario para justificar una redefinición del vínculo Estado – sociedad civil. Dicha retórica, “consenso general”, “voluntad general”, tiene sus raíces en el liberalismo republicano arcaico, que busca oponerse al poder totalitario del Estado, entendido como Leviatán; una realidad ya bastante lejana, 200 años, a la nuestra.

b. Participación ciudadana y legitimidad del sistema democrático

Es la justificación previa de la participación la que pareciera haber predominado en los programas de gobierno nacionales y latinoamericanos (Garcés y Valdés 1999), o al menos, la que ha definido los modos de participación que han predominado en los programas de gobierno. Se trata de una consideración técnica, y en ese sentido, instrumental (aunque no exactamente en el sentido que se entenderá más adelante, en el desarrollo de la tipología). Sin el afán de desmerecerla, sino de trascenderla, se postula una segunda justificación, acorde a los fundamentos mismos de la ciudadanía y de la democracia anteriormente expuestos. Se trata de la “fundamentación de la legitimidad de la participación” mediante el reconocimiento público de “la capacidad de todo ciudadano de reclamar sus derechos y del apego de las acciones de gobierno –no sólo de omisión, sino también de comisión– a la efectiva realización de sus derechos de ciudadanía” (Canto 2007).

En este sentido, el interés generalizado por la participación ciudadana puede tener sus raíces justamente en la constatación –urge decirlo: a nivel académico– de la igualdad de derechos en base a una concepción universalista de la ciudadanía, y de una radical desigualdad social en su goce (Velásquez 2004; 150). De esta manera, se busca la realización efectiva de las bases de legitimación de la democracia, lo que implica, entonces, el goce efectivo de los derechos de igualdad, mediante la institucionalización de mecanismos participativos tanto como medio de la correcta gestión pública (instrumentalmente), a la vez que como fin de los sistemas democráticos.

2.23. Hacia una definición de participación orientada a la gestión pública

Como ya vimos, la participación ciudadana dota de legitimidad, de *valides* (Habermas 1998), a los aparatos de gobierno, a la vez que contribuye a la eficacia de sus gestiones. El vínculo entre participación ciudadana y gestión pública se hace entonces evidente. No obstante, debe tenerse en cuenta que existen también otros mecanismos de participación, que, sin embargo, no tienen como interlocutor al Estado. La gente también participa y se incorpora a la sociedad mediante el consumo de bienes y servicios en el mercado, o mediante la pertenencia a organizaciones deportivas, grupos de autoayuda, etc. Sin embargo, para el caso de la presente investigación, tales modos de participación son excluidos, no por desmerecer la necesidad de su estudio, sino porque nuestro foco es otro, y refiere a la participación mediante canales institucionalizados, bajo el entendido de que es de esta manera mediante la cual participación y democracia pueden mostrar su vínculo más íntimo cuando tales canales existen

y son ampliamente transitados, y la ausencia de tales canales o espacios, o bien la limitación de éstos, es la que enseña las falencias de nuestros sistemas democráticos.

De modo tácito, prácticamente la totalidad de los estudios consultados refieren a este tipo de participación, probablemente debido a que el concepto de ciudadanía tiene un origen y una connotación eminentemente política³. Esto puede corroborarse si se analizan las distintas definiciones de participación⁴, donde es claro que en la mayor parte se destaca la capacidad de la sociedad civil de incidir en la gestión del gobierno. Secundariamente, se destaca la defensa y exigencia de derechos y la transformación del orden social (Canto 2007). Puesto que nosotros, explícitamente nos interesamos en la participación vinculada a la gestión pública, entenderemos participación como:

El conjunto de actividades mediante las cuales los ciudadanos, en virtud de sus derechos cívicos e intereses concretos, inciden en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno, otorgándoles de esta manera legitimidad.

2.24. Participación ciudadana y control social

En este contexto, y de forma coherente con la definición que hemos planteado de participación, es relevante hacer hincapié en la importancia que encierra el control social como momento de participación social en la gestión pública y en el que se encuentra el mayor potencial democratizador, dadas las consecuencias que produce y que repercuten tanto en el lado de la ciudadanía como en el de las políticas públicas. Y es que, en efecto, este es un mecanismo que permite a la ciudadanía, sobre la base de una información acabada acerca de un proyecto o programa determinado, aprobarlo, vetarlo y juzgar a sus ejecutores, de manera tal que asegura tanto la transparencia en la administración como el beneficio de la ciudadanía con la realización del proyecto y por ende su legitimidad democrática.

Si queremos comprender el control social en tanto ‘accountability’ podemos empezar por reconocer, junto con Serrano, que éste ‘(...) alude al contrapeso que ejercen los ciudadanos frente a la acción del Estado cautelando el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por medio de este control, individuos y organizaciones asumen responsabilidades frente al

³ Brunner amplía explícitamente la noción de participación, mediante una reelaboración del concepto de ciudadanía. A pesar del rigor de dicha elaboración, habría que ver si es correcto seguir hablando todavía de “ciudadanía” o si no sería más correcto buscar un nuevo concepto cuando se le quita la connotación política a un término que, como se dijo, es esencialmente político.

⁴ Ver Anexo.

desempeño público' (Serrano 1998; 24). Desde aquí, entonces, puede entenderse el control social como aquella instancia en que '(...) las autoridades rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos y esta última posee algún margen de facultades para vetarlas en caso de incumplimiento a través de la promoción de mociones de censura o la solicitud de remoción de una autoridad' (Fernández 2006; 3).

En la misma línea y siguiendo a Mujica (2005) podemos dar cuenta de tres condiciones necesarias para el ejercicio del control social:

- La disposición de recursos sancionadores para el ejercicio del control social, de manera tal de poder vetar efectivamente a las autoridades en caso de incumplimientos.
- El derecho a la información y los espacios de discusión. Este constituye quizás en el requisito más fundamental para poder ejercer un control efectivo sobre la acción de las autoridades, puesto que sin información veraz y su correspondiente discusión no es posible enterarse del real cumplimiento o incumplimiento de las funciones de las autoridades y por ende no es posible sancionar los incumplimientos.
- La habilitación de los sujetos del control social. Se requiere que los ciudadanos que controlan a las autoridades cuenten con las capacidades y conocimientos técnicos necesarios para comprender suficientemente aquello sobre lo cual se controla.

La relevancia que reviste esta instancia para la formación y mantención de la sociedad civil se hace manifiesta al resaltar la relación que guarda el 'accountability' con la democracia. Tal como lo manifiesta Moncrieffe (1998) este control ciudadano se constituye en una herramienta que permite a la ciudadanía asegurar la transparencia de la administración y con ello la persecución de intereses generales, haciendo frente así a la posibilidad que abre la democracia de albergar acciones contraproducentes para ella misma (como por ejemplo el utilizar los recursos estatales para fines individuales). De esta forma la sociedad civil se convierte en la entidad a la que el gobierno de turno rinde cuentas, lo cual le permite salvaguardar la orientación pública hacia la satisfacción de sus intereses.

III.

Pregunta de Investigación y Objetivos

Es en este marco teórico e histórico en el cual emerge la presente investigación. La pregunta que la guía es:

¿De qué manera incorporan la participación ciudadana los distintos programas y proyectos de gobierno?

Esta pregunta será respondida mediante la realización y aplicación de una tipología que distinga tipos y niveles de participación, en base a la información contenida en la *Agenda Pro Participación Ciudadana* del presente año, y la realización de entrevistas en profundidad.

Nuestro **objetivo general**, entonces, es

Indagar en los modos mediante los cuales la ciudadanía es incorporada en los compromisos de participación ciudadana desarrollados por las distintas divisiones gubernamentales.

Con este fin, nos proponemos (**objetivos específicos**):

- Identificar los principales mecanismos de participación ciudadana a partir de un esquema teóricamente generado en base a profundidad de ingerencia ciudadana y fases de desarrollo.
- Determinar la distribución de los modos de participación ciudadana contenidos en los distintos compromisos ministeriales.
- Determinar el *concepto* de participación que subyace a los compromisos de gobierno.

- Explorar la coherencia con que se articulan las *nociones teóricas de participación ciudadana* presentes en los organismos estatales, con los *compromisos, programas y proyectos* que la incorporan (mediante el estudio cualitativo de casos ilustrativos).

IV.

Desarrollo de una tipología para el análisis de la participación ciudadana

A fin de lograr los objetivos propuestos, es necesario contar con una tipología de participación ciudadana que permita incluir y categorizar los distintos mecanismos de participación comprometidos por las distintas divisiones y subdivisiones ministeriales en la *Agenda pro participación ciudadana*. Las tipologías existentes –al menos las revisadas– se mostraron, por distintos motivos que se exponen a continuación, insatisfactorias. A partir de sus méritos y defectos, se desarrolló una tipología nueva, capaz de integrar *profundidad* y *fases* de la participación ciudadana en la gestión pública. El presupuesto con el que se construyó la tipología, en consonancia con el vínculo entre participación y democracia previamente argumentado, es que una adecuada participación ciudadana ha de ser fundamentalmente empoderadora, puesto que sólo así la ciudadanía se vuelve *agente* de sus problemas e intereses, individuales y colectivos. El Estado reconoce de esta manera a la ciudadanía no sólo como la destinataria de su trabajo, sino como legitimadora activa del mismo. Los niveles de participación, consecuentemente, se categorizaron por la *distancia* relativa que mantengan con este tipo –*ideal*– de participación. Es importante insistir en este aspecto, puesto que fue el criterio presupuesto con el cual fueron clasificados y normativamente juzgados los distintos compromisos. Con ello se explicita el ámbito validez de la tipología y se garantiza su confiabilidad, tanto en el análisis realizado como en las conclusiones que de él se desprendan.

4.1. Revisión de las tipologías existentes

Manuel Canto (2007) propone categorizar la participación ciudadana en la gestión pública utilizando un criterio doble: por una parte considera los progresivos niveles de participación (de menor participación a mayor participación, donde los estadios de mayor

participación son aquellos en los que los ciudadanos tienen una mayor ingerencia en las políticas públicas) y por otra las instancias de diagnóstico, decisión e implementación de políticas públicas, tales como (a) la Agenda, (b) el Análisis de Alternativas, (c) la Decisión, (d) la implementación y (e) la Evaluación. De esta forma se plantea que es posible encontrar cada tipo participación en cada una de las fases de las políticas públicas.

Dentro de los niveles de participación propuestos por Canto se encuentran:

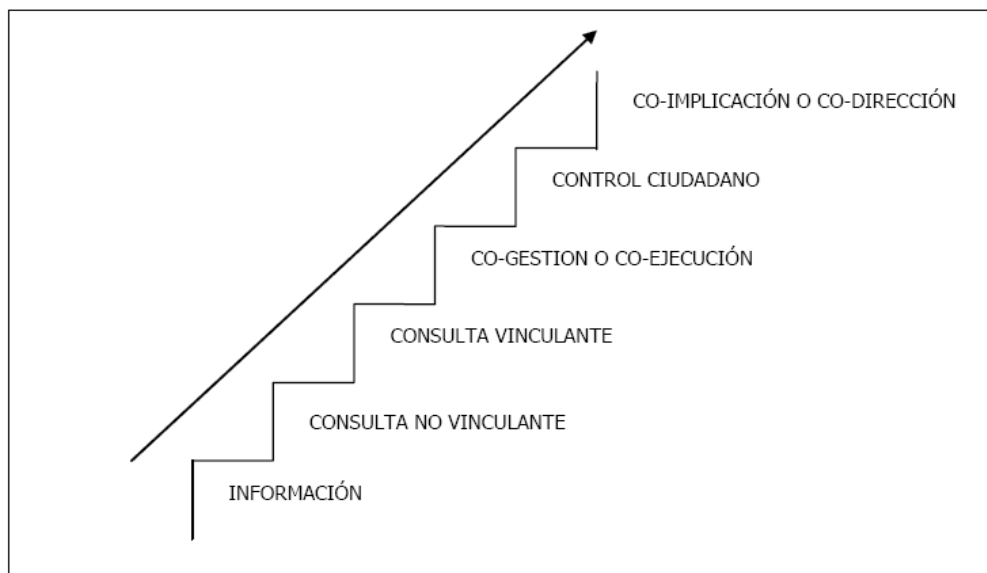
- a. *Información:* Es el primer nivel de la participación y se refiere al otorgamiento de conocimiento sobre los elementos fundamentales de la política pública en cuestión, sin el cual no hay forma de participación posible.
- b. *Consulta:* En este segundo nivel se añade a la información la consulta a la ciudadanía sobre aspectos específicos de la política pública.
- c. *Decisión:* La consulta pasa a ser decisión cuando la opinión emitida deja de ser una ‘mera opinión’ y se transforma en algo obligatorio para quien hace la consulta.
- d. *Delegación:* Se produce cuando el gobierno otorga la implementación de un programa o proyecto a una organización social determinada.
- e. *Asociación:* A las organizaciones se les otorga, además de la implementación, iniciativa sobre proyectos o programas, de manera tal que colabora con el gobierno trabajando cada uno en un ámbito de ocupación específico.
- f. *Control:* En esta última etapa la ciudadanía evalúa y somete a escrutinio la acción del gobierno.

Esta categorización no está libre de reparos. Si bien el planteamiento de los niveles de participación es coherente y la consideración de las etapas de las políticas públicas es suficiente, es esperable que exista una correlación positiva entre los primeros y las segundas (por ejemplo, el nivel de control es esperable casi exclusivamente en la fase de evaluación, el de delegación en la de implementación y la decisión en la de decisión), de manera tal que pierde relevancia el considerar la participación a partir de estas dos dimensiones. Cabe suponer que la aplicación de esta categorización dejaría vacíos –o casi– una buena parte de los cuadros, al formarse por el cruce de dos dimensiones positivamente asociadas entre sí. Esta situación sugiere realizar una reformulación en la consideración del vínculo entre tipos de participación y etapas de las políticas públicas. Además, el nombre de decisión no parece adecuado cuando se quiere señalar la obligatoriedad de la consulta; de esto no se deduce la capacidad decisoria de la ciudadanía.

MIDEPLAN (2001; 11-12), por su parte, ha desarrollado una clasificación en la cual se presentan siete niveles de participación, en una escala ascendente conforme aumenta el grado

de ingerencia de la ciudadanía en la política pública, partiendo de la mera difusión de información, que representa una condición inicial de la participación, hasta la co-implicación o co-dirección, en la cual ciudadanía asociada y el poder institucional trabajan conjuntamente en una concertación de voluntades constante en todo el desarrollo de los proyectos.

Recuadro A: Niveles de participación ciudadana



Fuente: MIDEPLAN (2001; 11)

- El nivel de la información es el más básico, pues corresponde a aquel donde los ciudadanos conocen o se informan sobre sus deberes y derechos.
- La consulta no vinculante corresponde a una forma de participación que no condiciona necesariamente las decisiones que se adopten.
- La consulta vinculante es una forma más avanzada de participación, pues toma en cuenta la opinión o parecer de los ciudadanos en la construcción de las decisiones. Esto requiere de ciudadanos informados.
- La co-gestión o co-ejecución se refiere a la implementación conjunta de las acciones, sin que necesariamente haya existido un proceso de decisión participativa.
- El control ciudadano es una forma avanzada de participación ciudadana que alude a la posibilidad de fiscalizar la gestión pública. Supone ciudadanos competentes e informados.

- La co-implicación o co-dirección corresponde a aquella que idealmente incorpora a todas las anteriores, y que se traduce en la concertación de voluntades, formación de alianzas y participación en las decisiones en conjunto con las instituciones. Implica la generación de confianzas mutuas entre la ciudadanía y el Estado

Si bien puede considerarse positivo el desarrollo de esta tipología por niveles con la forma de una “escala”, esto tiene el problema de que no se justifica por qué los niveles superiores son “más” participativos que los primeros, suponiendo, como corresponde hacerlo, que los niveles superiores no siempre ni necesariamente suponen los inferiores. En este sentido, la forma lineal de la participación adolece de una justificación clara; ¿por qué ha de considerarse que la co-gestión es una forma de participación superior que una consulta vinculante? El problema de esta clasificación radica en que se asimila irreflexivamente el nivel de participación con la fase de la política pública. Es decir, si en el esquema de Canto las fases de la política eran analíticamente desgajadas de un determinado modo de participación, de manera tal que muchos recuadros, a la hora de aplicar la tipología, quedarían presumiblemente vacíos, aquí encontramos que se asume irreflexivamente dicha correlación, sin contar, por ejemplo, que una participación deliberativa en la formulación de la política desarrolla un potencial cívico, a nuestro entender, harto superior que aquel implicado en una ejecución que, por lo demás, es usualmente “delegada” por las autoridades. *La escala de niveles de participación, entonces, no tiene una necesaria correlación con los grados de implicación de la ciudadanía en la gestión de programas puesto que homologa grados de participación, por un lado, con las fases en que éstas se desarrollan, por otro.* La única categoría que no tiene este problema es la superior, “co-implicación o co-dirección”, que, sin embargo, parece ser un *tipo ideal* antes que una categoría descriptiva bajo la cual puede subsumir ciertos modos de participación.

Serrano (1998; 46 y ss.), por su parte, formula una matriz analítica ya bastante difundida en nuestro medio nacional. Ella parte dos ejes cruzados, donde el horizontal muestra los extremos posibles en los niveles de participación en la toma de decisiones, mientras que el vertical señala la finalidad asociada a la participación.

Recuadro B: Matriz Analítica para capturar los contenidos del discurso acerca de la participación



Fuente: Serrano 1998 (p.47)

Siguiendo este modelo, todas las formas de participación ciudadana podrían ser clasificadas en este esquema según la conjunción particular entre finalidad (eje vertical) y capacidad decisonal que presente cada modo de participación. Sin embargo, dicho esquema presenta dificultades aún más graves que los anteriores. Hay aquí un problema conceptual de base, que se hace patente al leer la justificación de la matriz. La autora traduce en el cuadro como “satisfacción de necesidades básicas” lo que ella argumenta una página antes como “participación como gestión de programas sociales”, sin justificación alguna, y sin que, a nuestro entender, exista relación necesaria alguna entre ambas ideas. No se explica cómo la gestión en los programas pueda ser homologada a satisfacción de necesidades.

Sin embargo, el problema más grave es otro. Sea que entendamos el extremo inferior del eje vertical como gestión o satisfacción de necesidades, no se ve cómo estas nociones, ya de por sí distintas, puedan ser el extremo opuesto de “acumulación de capital social”. Es decir, no se ve por qué “la participación directa de la población beneficiaria en la gestión de los programas y proyectos sociales” deba contraponerse, (o ser el extremo opuesto de una misma dimensión) al “fortalecimiento de redes sociales y de la capacidad de interacción con el Estado” (Ver Serrano 1998; 46.) A nuestro entender, si se parte desde un enfoque de ciudadanía, ambos aspectos deben ir juntos. La participación en la gestión y la satisfacción de necesidades mediante participación tienden a generar, por sí mismas, la constitución de redes sociales, a la vez que éstas últimas fortalecen la capacidad de gestión y así, la capacidad de satisfacer necesidades. Es decir, la relación debe entenderse como recíproca. En este sentido,

verlas como aspectos o dimensiones opuestas distorsionaría las bases mismas sobre las cuales debe fundarse todo análisis de ciudadanía.

Además, las modalidades de participación que resultan de la conjunción de ambos ejes no se deducen con necesidad alguna de dicha intersección. La reformulación parcial que realiza PARTICIPA (2001; 35) no soluciona en modo alguno, en términos analíticos al menos, estas deficiencias. Es más: las acrecienta, al sustituir “habilitación, capital social y empoderamiento” por “participación decisoria”, dado que con ello se repite exactamente uno de los extremos del eje horizontal, de modo tal que dicha modalidad de participación desatiende totalmente el eje vertical del cual debería derivarse.

A su vez, la descripción de los “Momentos específicos del proceso de planificación social en los cuales la participación tiene lugar” (Serrano 1998; 49-50) muestra dificultades semejantes. Dichos momentos son:

1. Participación en cabildos o consultivos comunales.
2. Participación en la toma de decisiones respecto de la agenda pública.
3. Participación en el diagnóstico y definición de necesidades.
4. Participación en el diseño.
5. Participación en la ejecución o gestión del proyecto.
6. Control social (accountability)⁵.

El problema de este planteamiento es que distingue artificialmente procesos netamente superpuestos. Concretamente, el tercer y cuarto punto difícilmente pueden distinguirse, al momento de analizar la participación ciudadana, del primer y segundo punto, respectivamente. 1 y 3 pertenecen a una misma instancia, y lo mismo sucede con 2 y 4. Con todo esto, entonces, difícilmente podemos aplicar esta categorización en el presente estudio, aunque ello no quita que pueda sernos de utilidad para comprender mejor las dimensiones de la tipología que se desarrolla en el siguiente apartado.

Otra categorización de la participación ciudadana en la gestión pública es la que ha propuesto Sherry Arnstein (1969). Entendiendo la participación como un equivalente de ‘poder ciudadano’ –como una forma de redistribuir poder– Arnstein califica los tipos de participación ciudadana en la gestión pública en una escala que va desde la no participación al

⁵ Numeración nuestra.

real empoderamiento de la ciudadanía. Yendo de menos a más, los tipos considerados son los siguientes:

- 1) *Manipulación*: En esta forma de participación la gente es puesta en comités de consejo – que en la práctica autorizan sin cuestionamientos– con el fin de educarlos de forma rápida o conseguir su apoyo. Aquí, en vez de una real participación, obtenemos una distorsión de la participación en las relaciones públicas, guiada por quienes administran el poder.
- 2) *Terapia*: Los grupos de terapia se plantean como formas de participación, por cuanto se involucra a los ciudadanos en una serie de actividades realizadas por la administración pública. No obstante, lejos de concentrarse en mejorar el ejercicio dentro de un determinado aparato público, se enfoca en curar a los participantes de una patología que, a juicio Arnstein, no es más que la falta de poder.
- 3) *Información*: El otorgar información sobre los proyectos y programas constituye la primera orientación seriamente emplazada hacia la participación. No obstante, el que el flujo de esta información sea unidireccional –del gobierno a los ciudadanos– vuelve altamente improbable que la gente tenga alguna influencia en el curso de la política pública en cuestión.
- 4) *Consulta*: En este nivel, además de otorgar información se atienden las opiniones de los ciudadanos. Sin embargo se plantea que la consulta debe combinarse con otras medidas para poder considerarla propiamente como participación, puesto que por si misma no asegura que las opiniones sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones.
- 5) *Conciliación*: Aquí se otorga a la ciudadanía cierta ingerencia en la toma de decisiones por medio de la constitución de mesas de trabajo o la incorporación de ciudadanos en determinados organismos públicos. No obstante la participación no es aún real, puesto que la mayor parte de las veces los ciudadanos constituyen una minoría en las mesas de diálogo o sus propuestas requieren de la aprobación de las autoridades para ser ejecutadas.
- 6) *Trabajo conjunto*: En este nivel de participación se percibe una distribución real de poder por cuanto se da una negociación efectiva entre los ciudadanos y quienes están en el poder. Como resultado se acuerda compartir las responsabilidades sobre la planificación y la toma de decisiones creando las instancias adecuadas para ello.
- 7) *Delegación de poder*: Consiste en aquellas instancias de planificación y toma de decisiones en las que los ciudadanos obtienen una autoridad dominante sobre la toma de decisiones de un determinado programa o proyecto. Ejemplo de ello son las mesas de trabajo en las que los ciudadanos son mayoría y obtienen poderes reales. Aquí las

funciones de quienes tienen poder queda relegada al regateo más que la presión sobre los participantes.

- 8) *Control ciudadano*: Aquí se otorga a la ciudadanía la completa capacidad administrativa, de manera tal que se garantiza su gobierno sobre programas e instituciones (por ejemplo, escuelas a cargo de la comunidad). Un punto fundamental al respecto es que los ciudadanos cuenten con una disponibilidad directa –sin intermediarios– de los recursos necesarios para ejercer su capacidad administrativa, de manera tal de asegurar que su control no será objeto de negociación con quienes tienen poder.

Dadas las características de cada una de estas etapas Arnstein plantea que las dos primeras son más bien formas de ‘no-participación’, por cuanto son instancias creadas justamente para reemplazar una participación genuina. Las tres etapas siguientes se las concibe como una mera fachada de participación, puesto que, si bien todas ellas incluyen un cierto grado de participación, ninguna de ellas alcanza todavía un nivel apreciable de ingerencia ciudadana sobre las políticas públicas. Finalmente las tres últimas etapas son concebidas como las formas de participación más genuinas, puesto que aquí se obtiene realmente la conformación de un poder ciudadano capaz de incidir en las políticas públicas.

Si bien esta tipología tiene la ventaja de establecer con claridad y pertinencia distintos niveles de participación, encierra un gran reparo, relacionado, nuevamente, con la indistinción de las distintas etapas de la formulación e implementación de las políticas públicas, puesto que es esperable que los tipos de participación que pueden darse de forma transversal a las fases de diagnóstico, decisión e implementación otorguen distintos grados de incidencia sobre las políticas públicas a la ciudadanía. Así por ejemplo, la misma Arnstein reconoce que la información otorgará mayor posibilidades de incidir en las políticas públicas en la medida en que se otorgue en las primeras fases de su formulación, puesto que ello le da tiempo a la ciudadanía para reaccionar frente a las propuestas de gobierno e intentar que se consideren sus puntos de vista. Dado que desde Arnstein la participación es considerada principalmente por su capacidad de incidir en las políticas públicas, se sugiere que se consideren las fases de diagnóstico, decisión e implementación para aquellos tipos de participación que sea pertinente.

Sobre la base de esta formulación de Arnstein, Espinoza (2004) realiza una tipología propia que sigue con los mismos principios. De esta forma obtuvo que la *Gestión Interna* (por ejemplo, mejorar la coordinación con los municipios), las *Campañas* (i.e. la promoción no informativa de ciertas iniciativas) y los *Compromisos Generales con la Participación* (por lo general vagos), conforman el grupo de formas de participación que no pueden considerarse

propriadamente como tal, sino a lo sumo como precondiciones para la participación. De manera similar, el *Uso de Tecnologías de la Información (TI)* por si mismo y la *Mejoría en la Atención y Contacto con el Usuario* no pueden considerarse aún como participación, ya que constituyen meramente iniciativas destinadas a mejorar la relación con el usuario. Es sólo con la consideración de la *Difusión de Información* y de la incorporación de *Mecanismos de Consulta* que a juicio de Espinoza se puede empezar a hablar de participación propriadamente tal, aunque en su forma más básica. Finalmente el estado más alto de participación ciudadana se encuentra conformado por el *Apoyo y los Acuerdos con Organizaciones* y por la *Incidencia por Parte de los Usuarios en la Formulación, Diseño o Implementación de las Políticas*.

Con esta nueva formulación lo que obtiene Espinoza es una escala similar a la propuesta por Arnstein, pero con la ventaja analítica de adaptarse al tipo de políticas públicas y participativas que existen en Chile. No obstante estas diferencias, comparte con Arnstein sus debilidades, de manera tal que aquí también se sugiere la consideración de las fases de diagnóstico, decisión e implementación para aquellos tipos de participación que sea pertinente.

4.2. Matriz clasificatoria de la participación ciudadana

Con el objeto de incorporar los méritos y corregir las falencias de las tipologías revisadas, proponemos a continuación una tipología que permite analizar el conjunto de los modos de participación ciudadana en los programas de gobierno. A nuestro modo de ver, esta matriz permite solucionar los problemas principales de las matrices revisadas, apoyándose, no obstante, en los conceptos acertados desarrollados por éstas.

Principalmente, logra incorporar, sin separar arbitrariamente ni asimilar acriticamente, los niveles de participación con las fases de la política pública. La lógica que orienta el siguiente esquema permite incorporar cada modo particular de participación o “no participación encubierta” en un determinado “nivel” de profundidad de la práctica participativa determinada por las columnas. Así, los distintos modos de participación son englobados bajo los conceptos de *no participación encubierta*, *participación instrumental* y *participación empoderadora*. Entonces, de izquierda a derecha, tenemos prácticas con un componente participativo ascendente.

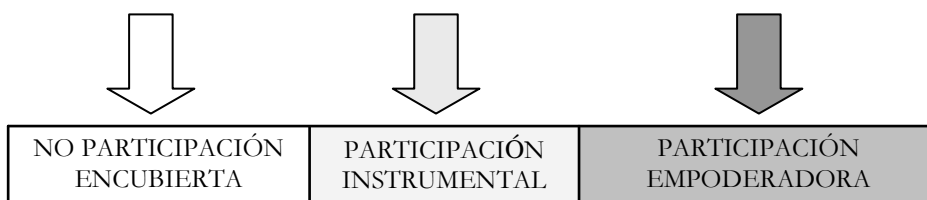
A su vez, el nivel participativo no se predetermina por la fase del desarrollo del programa en la cual la participación tenga lugar. Como decíamos en la revisión de la escala de 7 niveles del MIDEPLAN, pensamos que cada modo de participación tiene un potencial participativo cuya profundidad se muestra con independencia de la fase particular en la que se

desarrolle. Así, cada tipo de participación de participación se asocia a una fase posterior del programa a medida que descendemos en el esquema.

Por su parte, hemos querido hacernos cargo de la evidencia presentada por Espinoza (2004), según el cual muchas las prácticas que los ministerios presentan como participativas (alrededor del 50% según su investigación) no son tales en realidad, de manera tal que es esperable que una proporción similar de lo comprometido en la *Agenda pro participación ciudadana* sea igualmente no participativo. Para ello hemos desarrollado la categoría de “No Participación Encubierta”, de manera tal de poder incluir el conjunto de medidas adoptadas por los ministerios –tanto las que son en efecto participativas como las que no–, tal cual se presentan en la *Agenda*, y poder evaluar qué se está entendiendo en la práctica por participación ciudadana. La formulación de la tipología que presentamos está desarrollada con el fin concreto de aplicarse, en este caso, a los programas de gobierno, aunque ello no quita ulteriores usos posibles.

Recuadro C: Tipología de Participación Ciudadana

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN		FASE ASOCIADA
Uso de TI	Campañas	Difusión de información		<i>Información</i>
		Consulta no vinculante	Participación deliberativa	<i>Diagnóstico y decisión</i>
Gestión interna, mejora de atención al usuario		Ejecución delegada	Co-ejecución / seguimiento	<i>Implementación</i>
		Evaluación pasiva: consulta, quejas y reclamos	Reformulación deliberativa (Control social)	<i>Evaluación y reformulación</i>



Fuente: Elaboración propia

Por **No participación encubierta** entenderemos el conjunto de prácticas implementadas institucionalmente y presentadas como mecanismos de participación con el fin, explícito o implícito, de inhibir una participación genuina en la cual los actores sociales tengan incidencia en los programas sociales (Arnstein 1969). Aquí se incluirán disposiciones como:

- *Uso de TI*: difusión parcial de información mediante tecnologías que se presuponen participativas e igualitarias. Aquí se incluye la publicación de información en Internet y otros mecanismos a los cuales, en la práctica, se tiene un acceso diferenciado y no garantizan una apropiación igualitaria de ésta, particularmente por aquellos con menos educación y capital social (Espinoza 2004), que son, en realidad, el foco de la mayor parte de los programas sociales.
- Por *Campañas* entenderemos aquellas prácticas que se presentan como informativas, pero cuyo contenido es esencialmente propagandístico, sin lograr una apropiación real, y potencialmente crítica, de la información por parte de la ciudadanía, que le permita ejercer adecuadamente sus derechos. Para el caso chileno, por ejemplo, podría considerarse en esta casilla la información publicitaria inicial con la que se dio a conocer, mediante el entonces ministro, la implementación del plan AUGE.
- Por *Gestión interna y mejora de atención al usuario* se comprenderá el conjunto de disposiciones tendientes a mejorar la relación con el público mediante reformas netamente internas, como por ejemplo, la apertura de una oficina de reclamos, coordinación entre departamentos, o cualquier práctica institucional aplicada por la institucionalidad *dentro* del aparato institucional con el fin de mejorar la atención con sus contrapartes o, más propiamente, *beneficiarios*.

Un segundo nivel de participación es lo que se ha denominado, siguiendo un concepto ya habitual, ***participación instrumental***. Con este título se designa una forma de participación funcional a la gobernabilidad; incluye los modos de participación que, en general, se consideran como requisito para la eficiencia de los programas sociales definidos institucionalmente. En este sentido, no es sorpresivo que PARTICIPA (2001) y Serrano (1998) incluyan en esta dimensión los modos de participación orientados a superar carencias materiales mediante el uso de beneficios predefinidos, en contraste a la acción ciudadana empoderadora. Dentro de la participación instrumental se incluye:

- la *difusión de información*, entendida como un mecanismo básico, casi pre-participativo, por el cual los ciudadanos adquieren conocimiento de sus derechos, beneficios, o cuentas públicas, según sea el caso. Se dice que es una práctica casi pre-participativa porque, en este nivel, la información fluye unidireccionalmente (Arnstein 1969), considerando al ciudadano meramente como un receptor. Sin embargo, optamos por incluirla en como dimensión participativa inicial porque ella es la base para el desarrollo de una acción ciudadana efectiva, sea por apropiación o reacción ante las disposiciones institucionales.
- La *consulta no vinculante* caracteriza un proceso de participación que tiene por fin de obtener información por parte del gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisiones que se adopten.

- Por *ejecución delegada* entenderemos aquellas modalidades en las cuales la ciudadanía es implicada en la ejecución del proyecto sin que, a su vez, cuente con la capacidad de incidir en las orientaciones del mismo. Pese a que la ejecución es participativa, la ciudadanía permanece pasiva ante las disposiciones institucionales a las que se somete para llevarlas a cabo.
- *Evaluación pasiva*⁶; *consulta, quejas y reclamos*, refiere a la capacidad de respuesta, por parte de la ciudadanía, a la ejecución del programa, caracterizada por seguir canales ya preestablecidos y cuya influencia en la reformulación del mismo resulta, al menos, dudosa.

En un tercer nivel ascendente, encontramos la ***participación empoderadora***, en la cual se les reconoce a los actores sociales su capacidad de agencia para la constitución de espacios –idealmente deliberativos– mediante los cuales la comunidad organizada y el poder institucional trabajan conjuntamente y deciden colectivamente las orientaciones de los programas. Aquí tiene lugar una participación auténtica, en la cual se le reconoce *en la práctica* a la ciudadanía su rol fundante respecto de toda política, como legitimadora de la misma. La ciudadanía activa adquiere poder mediante una capacidad de diálogo que le permite volverse agente en la solución de problemas o satisfacción de demandas que no tienen *necesariamente* un carácter material o de subsistencia. En este nivel encontramos las siguientes prácticas:

- *Participación deliberativa*: incluye la consulta vinculante, aunque frecuentemente la trasciende, considerando una participación propiamente *discursiva* de la ciudadanía en la decisión de los cursos de acción seguidos por la política pública, integrando su capacidad de agencia de manera auténtica, puesto que aquí tiene lugar una verdadera conversación que permite desarrollar acuerdos dotados de un valor cualitativo harto superior que la “primera mayoría” generada por un cuestionario preestablecido.
- Al nivel de la implementación, encontramos, dentro de los modos empoderadores de participación, la *co-ejecución y seguimiento*, que corresponde a la implementación mancomunada entre actores sociales y poder institucional de los programas sociales, que tiene lugar de modo democrático y reflexivo, donde la ciudadanía puede participar de la ejecución de proyectos y supervisar que la ejecución de éstos se realicen de acuerdo a los acuerdos previamente estipulados.
- Finalmente, por *Reformulación Deliberativa (control social)* entenderemos aquella instancia en la que las autoridades rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos

⁶ Evaluación pasiva es un concepto algo equívoco: efectivamente, tal como nos ha comentado atinadamente Gonzalo de la Maza, lo pasivo no es la evaluación sino la recepción institucional de la misma. A falta de un concepto adecuado en la literatura revisada, y para evitar redundancias (podría denominarse *evaluación no vinculante*, pero el nombre sería muy similar a la consulta de igual carácter), hemos optado por conservar el concepto pese a su ambigüedad. Sirva esta nota de advertencia al respecto.

establecidos, frente a lo cual la ciudadanía evalúa deliberativamente su actuar y toma las decisiones correspondientes (aprobar, vetar o reformular los planteamientos), teniendo incidencia tanto en el futuro de las autoridades como en las siguientes fases del programa social.

V.

Metodología

Como se vio al comienzo de la presente, esta investigación tuvo por objeto indagar en los modos mediante los cuales la ciudadanía es incorporada por los programas y proyectos de gobierno, principalmente de modo nominal, y sólo para casos particulares se realizó un estudio más acabado. En vistas de dicho objetivo, se utilizó principalmente información secundaria, especialmente aquella contenida en la *Agenda pro participación ciudadana* del presente año. En base a esta información se aplicó la tipología presentada en el apartado previo, una tipología de participación ciudadana teóricamente generada a partir de la crítica de las tipologías existentes.

En una segunda fase de la investigación, se indagó cualitativamente en algunas instituciones de gobierno cuyos compromisos de participación resultaron ilustrativos de los principales tipos de participación ciudadana, según se desprendió de la aplicación de la tipología.

5.1. Sobre la clasificación de los mecanismos de participación.

5.11. Técnica utilizada y muestra seleccionada.

Dado que la fuente de información utilizada durante esta primera fase de la investigación fue la *Agenda pro participación ciudadana*, el análisis realizado utilizó como principal técnica de investigación el análisis de documentos, concretamente, de documentos oficiales, en base a lo cual se categorizaron los modos de participación ciudadana comprometidos por los ministerios durante el presente gobierno.

Aquí se incluyeron todos los compromisos que figuran en la *Agenda pro participación ciudadana*, de manera tal que no se realizó muestreo alguno, sino que se trabajó sobre el

conjunto de compromisos participativos declarados durante el 2007 por los organismos estatales⁷.

5.12. Limitaciones de la técnica utilizada y fuente de información seleccionada.

La primera limitación del presente estudio se hace evidente, y proviene, básicamente, de la técnica utilizada para abordar esta primera fase. La pretensión de caracterizar la participación ciudadana del conjunto de programas de gobierno tiene, necesariamente, que hacer concesiones de *profundidad cualitativa* a la hora de aplicar la tipología, puesto que no es posible conocer los procesos concretos tal cual estos se desarrollan en la práctica, dada la envergadura del ámbito de estudio.

Las limitaciones se acrecientan si se considera que la información utilizada es exclusivamente de carácter oficial y nominal. Así, la clasificación que se desarrolló en esta fase se basa en la información presentada por la *Agenda pro participación ciudadana* de 2007, documento publicado por la DOS. Dicha *Agenda* se realiza con el fin de fortalecer directamente la participación ciudadana, otorgándole relevancia pública al tema. Sin embargo, *a priori*, es poco probable que esto llegue a materializarse, básicamente por dos motivos centrales.

En primer lugar, dicha *Agenda* contiene información nominal de difícil acceso, de manera tal que en ella figuran compromisos que, además de desconocidos por la ciudadanía (la *Agenda* hasta el momento ni siquiera figura en Internet), pueden prescindir de toda materialización, ya que no se han desarrollado mecanismos por los cuales hayan de ser fiscalizados ni por la ciudadanía, que los desconoce, ni por parte del gobierno. Así, los compromisos son muchas veces los suficientemente vagos para evitar ser adecuadamente controlados, sin que exista siquiera una manera estandarizada de completar dicha agenda entre los distintos ministerios. En este sentido, la información presentada, además de ser totalmente nominal, pues los compromisos carecen de todo poder vinculante, es de muy baja calidad.

En segundo lugar, y relacionado con esto último, los compromisos parecieran dar cuenta, en su formulación misma, que los ministerios no poseen un dominio adecuado de las nociones teóricas fundamentales de participación ciudadana, de modo que muchas veces, y contra la política del *nuevo trato* que se trata de fundar mediante la *Agenda*, éstos siguen refiriéndose a la sociedad civil primordialmente como una masa de destinatarios de beneficios

⁷ Como se aclara más adelante, algunos compromisos fueron considerados “perdidos” o “inanalizables” en base a la suma ambigüedad de su formulación.

predefinidos sin capacidad de incidencia real en el desarrollo de los programas gubernamentales. Así lo tiende a corroborar la aplicación de la tipología; como se verá en el apartado siguiente (VI), más del 80% de los mecanismos de participación incorporados en los compromisos ni siquiera se orientan a una participación empoderadora. Si se considera que estos compromisos adolecen de *control social*⁸ y estatal⁹, esta cifra resulta preocupante, pues cabe sospechar que no todos de los compromisos han de cumplirse del modo prometido, con lo cual los mecanismos por los cuales la participación ciudadana es incorporada *efectivamente* en los programas de gobierno será, muy presumiblemente, hartos menor del 19% nominal¹⁰, cifra ya preocupantemente baja.

Con esto debe quedar claro, entonces, que lo que se clasifica es, primero, información *nominal* y, segundo, de insuficiente calidad. Una aplicación de la tipología desarrollada sobre la incorporación *efectiva* de la ciudadanía por los programas de gobierno, lamentablemente, sobrepasa con mucho las posibilidades de esta –y probablemente de toda– investigación particular. Para suplir muy parcialmente esta falencia es que posteriormente se analizaron cualitativamente programas específicos, lo cual permitió dar cuenta de manera más adecuada del panorama.

Finalmente, conviene realizar una última advertencia al respecto. La aplicación de la tipología para la clasificación de los mecanismos y compromisos no ha discriminado por instituciones. De esta manera, si bien la matriz generada teóricamente puede representar de manera adecuada los modos de participación, el análisis realizado luego de su aplicación puede sufrir la limitante –externa a la matriz– de incorporar instituciones muy diversas y volver aparentemente comparables los distintos compromisos de las distintas instituciones. En cambio, convendría discriminar respecto de la pertinencia de que cada división ministerial considere o no un máximo de participación ciudadana, puesto que sería esperable que la misión interna a cada división determine, por la naturaleza de sus funciones, la estrechez del vínculo que podrá establecerse con la sociedad civil y, por lo tanto, el grado de profundidad de la participación ciudadana incorporada en sus programas y proyectos. Por lo tanto es previsible de antemano que algunos ministerios (o divisiones ministeriales) tengan mayores y mejores niveles de participación que otros, sin que ello signifique que dicha diferencia sea necesariamente juzgable en términos valorativos. Por esto, es recomendable matizar los resultados obtenidos a la hora de analizar la información desagregada por ministerios, tomando en cuenta esta situación y considerando, por lo tanto, que el óptimo de participación ciudadana

⁸ Ver el punto 7.6, en el análisis cualitativo,

⁹ Al respecto, ver la entrevista realizada en la DOS, en el ANEXO (4.4)

¹⁰ Ver 6.1.

en la gestión pública para cada repartición no es –necesariamente– igual a un máximo establecido *a priori* (así, por ejemplo, en Relaciones Exteriores, Hacienda y Defensa).

5.2. Sobre la indagación de compromisos ilustrativos.

5.21. Técnica utilizada y muestra seleccionada.

La técnica de investigación utilizada para la segunda fase de investigación fue la entrevista en profundidad, semi-estructurada y orientada a “expertos” (encargados del tema de participación en sus respectivas instituciones). Con ello se ha pretendido, por un lado, discernir el concepto de ciudadanía y participación que operaría en las instituciones de gobierno, y por otro, analizar cómo se han llevado estos conceptos a la práctica en las actividades comprometidas.

Respecto de lo primero, se ha buscado comprender, tanto en las definiciones teóricas como en las descripciones prácticas, el sentido que tendría para cada una de las instituciones –o de los entrevistados al menos– la participación ciudadana. Respecto de lo segundo, se ha querido conocer, más concretamente, en qué consisten los compromisos, dada la brevedad de las descripciones contenidas en la *Agenda*. A partir de esto, se ha buscado discernir la *realidad* de dichos compromisos para las instituciones en cuestión, vale decir; ¿son realmente compromisos los compromisos de participación ciudadana? ¿Son un referente para la institución? ¿Qué acciones concretas se llevan a cabo para incluir la participación ciudadana en la gestión pública? Luego de esto, se pretendió explorar la *reflexividad* de los compromisos, vale decir, si en su desarrollo y evaluación contemplan la incorporación de la perspectiva ciudadana, y de ser así, estimar el modo como lo hacen, el que puede ir desde la recepción de reclamos en las OIRS hasta evaluaciones deliberativas conjuntas con carácter vinculante.

Los casos para esta fase cualitativa se seleccionaron mediante muestreo teórico, basado en la información arrojada por la aplicación de la tipología. Primeramente, se ha querido estudiar aquellos compromisos que comprometen mecanismos de participación enfocados a cada uno de los distintos niveles de participación, de manera tal de poder indagar, de la forma más completa posible, como se están incorporando estos diferentes niveles en la gestión pública. Para complementar lo anterior hemos considerado aquellos compromisos que comprometen la mayor *variedad* de niveles participativos, de manera tal de tener reunidos en los compromisos de una institución la totalidad de estos niveles, sin que –en lo posible– uno de ellos tenga una prioridad considerable frente a los otros. La idea es que, mediante estos casos,

podamos formarnos una opinión más adecuada al respecto, menos nominal, y considerando la variedad de mecanismos. Para ello, se han realizado entrevistas en seis instituciones públicas, con el fin de conocer con mayor profundidad el contenido y la realidad del conjunto de compromisos correspondientes a cada institución¹¹.

Las instituciones seleccionadas fueron:

- La SUBDERE, del Ministerio del Interior.
- La Subsecretaría de Salud Pública, del Ministerio de Salud.
- El FOSIS, del MIDEPLAN.
- La DOS, de la Secretaría General de Gobierno.
- La DICOEX, del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- El SENAMA, de la Secretaría General de la Presidencia.¹²

5.22 Limitaciones de la técnica utilizada y fuente de información seleccionada.

Al respecto, es importante considerar, como una primera limitante, que el análisis de las entrevistas no conduce siempre a resultados unívocos. Inicialmente, cabe constatar que el manejo conceptual que se tiene de la participación ciudadana varía de entrevistado a entrevistado (o de institución a institución), a lo cual se añade el carácter semi-estructurado de las entrevistas que, si bien permitieron ahondar en lo que se requería, dificultaron la obtención de respuestas plenamente comparables respecto de un mismo tema.

Adicionalmente, debe advertirse que, si bien el análisis cualitativo permite llevar a cabo análisis de una profundidad considerablemente mayor respecto de los compromisos, éste sigue siendo un análisis nominal de la participación ciudadana en la gestión pública, ya que no contamos con mecanismos de verificación –fuera de la coherencia del discurso de los entrevistados– para constatar empíricamente lo referido. Esto abre siempre la posibilidad de suspicacias para el analista, que en este caso, tras el análisis de las entrevistas, observa que suele

¹¹ Ver Pauta de Entrevista en el Anexo (3)

¹² Originalmente, en la selección teórica, se contemplaron entrevistas al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y al FONADIS. Por motivos de indisponibilidad de dichas instituciones (disponibilidad de tiempo tardía en el Consejo, inexistencia de alguna persona con competencias en temas de participación ciudadana en el FONADIS) dichas entrevistas no tuvieron lugar. Sorprende que en el FONADIS nadie haya manejado el tema cuando sus compromisos eran profundamente participativos, lo cual podría sugerir que los compromisos hayan sido principalmente nominales.

haber una *defensa* de integración de la participación ciudadana en su institución, adoleciendo muchas veces –no siempre– de una de auténtica capacidad de autocrítica.

VI.

Análisis descriptivo: Clasificación de los mecanismos de participación contemplados en los compromisos ministeriales de participación ciudadana.

6.1. Caracterización general de los compromisos y mecanismos de participación.

En primer lugar es importante referirse en términos generales a los compromisos ministeriales de participación ciudadana en la gestión pública y a los mecanismos de participación. La distinción entre *compromisos* de participación y *mecanismos* de participación tiene su base –tácita– en la *Agenda* misma. Con los primeros nos referimos a los objetivos de inclusión de la participación ciudadana por parte de cada repartición pública, y respecto de los cuales la *Agenda* asigna una matriz única a cada uno. Los mecanismos, en cambio, son disposiciones más concretas orientadas al logro del compromiso, y de este manera, deberían desprenderse lógicamente de los primeros. Cada compromiso establece un objetivo y al respecto, una o más disposiciones, dependiendo del caso. En este sentido, el número de compromisos no tiene relación directa con el esfuerzo institucional para fortalecer la participación ciudadana, puesto que en algunos casos (el SENAMA, por ejemplo) se establece un solo gran compromiso respecto del cual se generan numerosas disposiciones o mecanismos, mientras que en otros casos (la DOS, por ejemplo) se establece un gran número de compromisos muy específicos que por lo general tienen asociados sólo un mecanismo de participación.

En cuanto a la realización de la clasificación, cabe señalar primeramente que se contabilizaron 305 mecanismos de participación ciudadana, incorporados en 155

compromisos, correspondientes a 17 ministerios¹³. En promedio se encontraron 9 compromisos por ministerio, en un rango que va de 1 a 23, siendo el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción el ministerio con más compromisos y el de Minería el con menos. Asimismo, se encontró un promedio de 17,9 mecanismos participativos por ministerio dentro de un rango que va de 3 a 39, siendo nuevamente el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción el ministerio con más mecanismos participativos incorporados y el Ministerio de Minería el con menos (Ver Cuadros 1 y 2).

Cuadro 1: Estadísticos descriptivos de las variables relativas al número de mecanismos y compromisos incorporados.

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Número de mecanismos por ministerio	3	39	17,94	11,33
Número de compromisos por ministerio	1	23	9,12	6,39
Número de mecanismos por compromiso	0	6	1,97	1,21
Promedio ministerial de mecanismos por compromiso	1,14	3,38	2,13	0,68

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

En cuanto al número de mecanismos considerados por cada uno de los compromisos ministeriales, el Cuadro 1 muestra que estos fluctúan entre 0 y 6, con una media de 1,97 y una desviación típica de 1,2. Al comparar los ministerios en términos de esta proporción es relevante señalar que los ministerios que más incorporan mecanismos participativos en sus compromisos son el de Justicia y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, con un promedio de 3,38 y 3,33 mecanismos por compromiso, respectivamente. Asimismo, los ministerios que incorporan menos mecanismos de participación en sus compromisos son el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Transportes, con un promedio de 1,14 y 1,58 mecanismos por compromiso, respectivamente¹⁴ (Ver Cuadro 2).

¹³ Es importante hacer algunas aclaraciones al respecto. En primer lugar, algunas reparticiones de gobierno comprometían más de un compromiso sin detallarlos diferenciadamente. En esos casos, cuando no fue posible distinguir por compromisos, los compromisos confundidos fueron reducidos a UNO, con el fin de volver analizable la información detallada en la ficha. De otra manera, se contabilizarían 167 compromisos, pero al menos 15 habrían quedado como inclasificables por falta de información.

En segundo lugar, hay que destacar que el MOP no figura en la *Agenda* por no haber enviado los compromisos a tiempo. De otra manera, se contabilizarían una mayor cantidad de compromisos, y consecuentemente, una cantidad aún mayor de mecanismos.

Finalmente, hay que indicar que algunos pocos casos -7 concretamente- han quedado sin clasificar puesto que en ellos no era posible discernir mecanismo alguno dada la vaguedad o ambigüedad de la formulación.

¹⁴ Sin que esto signifique, nuevamente, mayor o menor participación, tal como se destaca al comienzo del presente apartado.

Cuadro 2: Número de mecanismos y compromisos por Ministerio.

Ministerio	Número de compromisos	Número de mecanismos	promedio de mecanismos por compromisos
Interior	2	6	3
RREE	10	19	1,9
Defensa	3	4	1,3
Secretaría General de la Presidencia	15	32	2,13
Economía, Fomento y Reconstrucción	23	39	1,7
MIDEPLAN y Cooperación	17	31	1,82
Educación	6	14	2,33
Justicia	8	27	3,38
Trabajo y Previsión Social	7	8	1,14
Salud	10	22	2,2
Vivienda y Urbanismo	4	9	2,25
Agricultura	20	33	1,65
Minería	1	3	3
Transportes y Telecomunicaciones	12	19	1,58
Bienes Nacionales	4	7	1,75
Servicio Nacional de la Mujer	7	12	1,71
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	6	20	3,33
Total	155	305	1,97

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

6.2. Tipos de participación ciudadana considerados en los compromisos.

Los resultados de la aplicación de la tipología corroboran de modo bastante preciso las tesis –especulativas o empíricamente fundadas– presentadas al comienzo de la presente investigación. En este sentido, se corrobora, inicialmente, que pese a los esfuerzos desarrollados durante los gobiernos de la Concertación para fortalecer la participación ciudadana, ésta sigue siendo considerada de un modo sumamente precario por las mismas instituciones gubernamentales. La participación ciudadana, al parecer, sigue siendo la ‘tarea pendiente’ de la reconstrucción de la democracia.

Tal como lo muestra el cuadro 3, la participación ciudadana está incorporada, la mayor parte de las veces, de un modo puramente instrumental (43,6%) o bajo la forma de compromisos de participación cuyo desarrollo no implicaría en modo alguno un fortalecimiento de la sociedad civil (37,38%). Es decir, si la participación ciudadana es considerada como el fundamento de un sistema democrático legítimo, de manera que el conjunto de disposiciones gubernamentales sea validado por la sociedad civil, se observa, en vivo contraste con dicho fundamento, que el 81% de los compromisos ministeriales tendientes

a materializarlo más bien lo eluden, considerándolo, en el mejor de los casos, de un modo meramente instrumental.

Cuadro 3: Representación de los distintos niveles de participación respecto del total de mecanismos de participación incorporados

Nivel de participación	%
No Participación Encubierta	37,38
Participación Instrumental	43,61
Participación empoderadora	19,02
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.
N=305

Llama la atención, en este sentido, que los ministerios, incluso a nivel discursivo, en el plano de las intenciones, malentiendan el sentido de la participación ciudadana al incorporarla. Si la *Agenda* presenta compromisos, que no son más que eso, vemos en el Cuadro 3 que casi las dos quintas partes de éstos no tienden en modo alguno al fortalecimiento de la participación ciudadana. Es decir, el 37,38% de los mecanismos de participación contenidos en los compromisos de participación no contienen ningún elemento propiamente participativo.

Asimismo, el 43,61% siguiente, antes que *validar* democráticamente las acciones políticas mediante la acción ciudadana efectiva, tiende a establecer un sistema de relaciones con la sociedad civil puramente instrumental, funcional a la gobernabilidad antes que a su empoderamiento.

Sólo el 19% de los mecanismos de participación considerados en los compromisos tiene una referencia concreta a la participación ciudadana real, tal cual se expuso al comienzo del la presente investigación. La cifra es preocupante, y expresa una incongruencia entre el discurso político global, que la presenta como un eje prioritario en el desarrollo político, y su efectiva consideración por parte de los ministerios. Esto es aún más preocupante si se piensa que los ministerios son instituciones públicas altamente profesionalizadas; cabe presuponer que el modo como es considerada por los municipios e instituciones locales, desprovistas muchas veces de recursos monetarios y profesionales, sea aún más precaria, cuando son ellas las que, en último término, están más cercanas a su implementación.

Como se observa en el Cuadro 4, los mecanismos de participación mayoritariamente incorporados en los compromisos ministeriales refieren a la *Difusión de Información* y a la *gestión interna y mejora de atención al usuario*. Esta última no contiene la menor implicación de la ciudadanía considerada agencialmente, siendo a la vez un modo prioritario por el cual los ministerios comprometen incorporación ciudadana cuando en realidad solo refieren a mejoras

organizacionales que contemplan a la sociedad civil a los sumo como beneficiaria, orientándose muchas otras veces a mejoras en la gestión que ni siquiera se orientan directamente a la ciudadanía en tanto masa beneficiaria.

Cuadro 4: Incorporación de los distintos *mecanismos* de participación como porcentaje del total de mecanismos participativos incorporados

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN	
Uso de TI 3,28%	Campañas 9,18%	Difusión de información 26,23%	
		Consulta no vinculante 8,85%	Participación deliberativa 9,84%
Gestión interna, mejora de atención al usuario 24,92%		Ejecución delegada 2,95%	Co-ejecución, seguimiento 5,9%
		Evaluación pasiva: consulta, quejas reclamos 5,57%	Reformulación deliberativa (Control social) 3,28%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.
N=305

Por otra parte, vemos que la difusión de información es el modo prioritario por el cual los ministerios comprometen mecanismos participativos (26,23% del total de mecanismos incorporados, Cuadro 4). Sin embargo, y tal como se expuso anteriormente, si bien este mecanismo es fundamental para cualquier instancia participativa, no es más que una condición de la participación, una especie de mecanismo pre-participativo, puesto que depende solamente de las acciones gubernamentales siendo el ciudadano un mero receptor de información. Esto se corrobora al observar que el 51,61% (cuadro 5) de los compromisos incorpora el mecanismo de difusión de información, mostrándose este mecanismo claramente como el modo privilegiado por las distintas reparticiones públicas a la hora de buscar incorporar a la ciudadanía.

Por otra parte, muchos ministerios han considerado que la autopromoción comunicacional mediante difusión de valores afines constituye un modo de incentivar la participación ciudadana. Se ve con esto de qué manera viene muchas veces instrumentalizado y reducido el sentido de la participación por parte del Estado; casi el 10% de los *mecanismos* comprometidos ministerialmente consideran las *campañas* como un modo de incentivar la participación (cuadro 4), de manera que casi el 20% de los *compromisos* las incorpora como modos de fortalecer la participación ciudadana (cuadro 5), expresando así hasta qué punto puede el sistema político considerar a la ciudadanía como una mera contraparte pasiva.

Pareciera que sólo en la fase de diagnóstico y decisión se ha logrado un tratamiento más adecuado del asunto, siendo la *consulta no vinculante* y la *participación deliberativa* los principales

mecanismos participativos incorporados, aunque, eso sí, entre ambos no llegan al 20% del total de mecanismos (cuadro 4). El 8,85% de los mecanismos comprometidos incorpora la consulta no vinculante (cuadro 4), es decir, un modo de obtención de información para la toma de decisiones que no se vuelven estrictamente dependientes de la información recabada. La *participación deliberativa* constituye el mecanismo verdaderamente participativo más incorporado por parte de los ministerios (9,84%, cuadro 4), lo cual muestra un logro importante, aunque sea en el plano de los meros compromisos, por parte del gobierno, que ha logrado internalizar – discursivamente al menos– el debate ciudadano como un mecanismo determinante para el establecimiento de los cursos de acción seguidos por la política pública. Así, el 19,35% de los *compromisos* ministeriales incorpora la participación deliberativa como mecanismo de fortalecer la ciudadanía (cuadro 5)

Cuadro 5: Porcentaje de *compromisos* que incorporan cada uno de los distintos mecanismos de participación

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN	
Uso de TI 6,45%	Campañas 18,06%	Difusión de información 51,61%	
		Consulta no vinculante 17,42%	Participación deliberativa 19,35%
Gestión interna, mejora de atención al usuario 49,03%		Ejecución delegada 5,81	Co-ejecución, seguimiento 11,61%
		Evaluación pasiva: consulta, quejas reclamos 10,97%	Reformulación deliberativa (Control social) 6,45%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.
N=155

La fase de evaluación parece haber quedado en un segundo plano por parte de los ministerios, representando sólo un 8,85% del total de *mecanismos* de participación comprometidos por los ministerios (ver Cuadro 6). Esto constituye una importante falencia si se piensa que la evaluación es el modo por el cual la ciudadanía fiscaliza o *controla* los programas de gobierno, más allá de que esta sea considerada o no directamente en las políticas subsiguientes, de manera tal de que la ciudadanía pueda expresar su parecer respecto de la política como concedora directa de ésta. Además, la evaluación es contemplada de manera prioritariamente *pasiva* (5,57% del total de mecanismos incorporados), como una forma de permitir la recepción de quejas y, a lo sumo, la evaluación mediante mecanismos preestablecidos cuya incidencia efectiva en la reformulación de los cursos de acción es seriamente dudosa. Sólo un 3,28% del total de *mecanismos* incorpora una fase de evaluación efectiva (ver Cuadro 4), mediante la cual la ciudadanía juzga discursivamente la ejecución de las políticas, juicio que posee un poder vinculante que le permite incidir en el desarrollo posterior de éstas.

Cuadro 6: Porcentajes de *mecanismos* de participación según fase de participación a la que pertenecen

Fase de participación	%
Información	38,69
Diagnóstico y decisión	18,69
Implementación	33,77
Evaluación	8,85
TOTAL	100

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.
N=305

Los compromisos participativos incorporados en los programas gubernamentales se refieren, de esta manera, principalmente a la fase de *Información* (38,69% del total de mecanismos considerados), en la cual la difusión tiene primacía, y a la fase de *implementación* (33,77%), que la mayor parte de las veces no es en realidad un modo de ejecución participativa o delegada de programas participativos, sino una ejecución de políticas que no sólo no fomenta, sino incluso inhibe una verdadera incorporación ciudadana en el desarrollo de los mismos, mediante un conjunto de disposiciones internas tendientes a desarrollar con la sociedad civil un trato semejante al que se tiene con un consumidor o, más aún, a marginar completamente a la ciudadanía de los programas ministeriales (Ver Cuadro 4 y Cuadro 6).

6.3. Análisis Desagregado por Ministerios

Al observar los datos desagregados por ministerio cabe destacar, en primer lugar, que el número de mecanismos participativos incorporados en los compromisos varía enormemente, habiendo ministerios que incorporan en total menos de 10 *mecanismos* (Interior, Defensa, Trabajo y Previsión Social, Vivienda y Urbanismo, y Minería), mientras que el total de otros sobrepasa los 30 (Secretaría General de la Presidencia, Economía, Fomento y Reconstrucción, Planificación y Cooperación, y Agricultura). Dada esta situación, es necesario notar que las comparaciones por tipo de participación a nivel interministerial resultan particularmente dificultosas, de manera tal que requieren ser consideradas con cautela. Así, por ejemplo, el Ministerio de Defensa podría aparecer como el ministerio que compromete más participación empoderadora (50%, Cuadro 8), lo cual se vuelve algo dudoso si se considera que dicho ministerio incorpora solo 4 mecanismos participativos. Por su parte, el porcentaje de mecanismos de participación empoderadora del MIDEPLAN es de un 29%, pero sobre una base de 31 casos, de manera tal que se volvería injusta una comparación directa entre estos dos ministerios, en la que se favorecería al Ministerio de Defensa, mostrándolo como una institución que incorpora mejor la participación de la sociedad civil que el MIDEPLAN, sin

que ello sea necesariamente así. Por ello, es recomendable que el análisis que sigue considere esta situación, de manera tal de matizar, cuando corresponda, los resultados obtenidos.

Respecto del resultado de las distribuciones de mecanismos de participación por ministerios, es importante señalar, en primer lugar, que en buena parte de ellos (nueve de los diecisiete) se encuentra de forma exclusiva la difusión de información como el mecanismo más incorporado, superando el 40% del total de mecanismos participativos incorporados en el caso del Ministerio de Bienes Nacionales y llegando a conformar el 50% del mismo total en los casos del Servicio Nacional de la Mujer y el Ministerio del Trabajo y la Previsión Social (Ver Cuadro 3 del anexo [I, 3]).

En segundo lugar, es notorio que en seis de los ministerios restantes se encuentra de forma exclusiva la gestión interna como el mecanismo más incorporado, llegando a ser el 50% de los mecanismos utilizados en el caso del Ministerio de Defensa, pese a que –urge decirlo– la otra mitad de los mecanismos incorporados por este ministerio se encuentran repartidos entre modos altamente participativos (Participación deliberativa y Coejecución / Seguimiento). Cabe advertir que, sin embargo, este último ministerio cuenta con sólo 4 compromisos, por lo que la proporción de sus distribuciones es para todos sus casos excepcionalmente alta, de manera tal que estos resultados deben ser asumidos con cautela (Ver Cuadro 3 del anexo [I, 3]).

Finalmente, cabe señalar que los ministerios de Minería y de Vivienda y Urbanismo, que incorporan mayoritariamente difusión de información y gestión interna, tienen incorporados de forma igualmente prioritaria mecanismos más participativos (Ver Cuadro 3 del anexo [I, 3]). Esta excepción debe matizarse para el caso del Ministerio de Minería puesto que sólo cuenta con un *compromiso* participativo, por lo que los porcentajes serán iguales para todos los mecanismos participativos que incorpora (Cuadro 2). De la misma forma, debe advertirse que tanto el ministerio de Minería como el de Vivienda y Urbanismo, al igual que el Ministerio de Defensa, cuentan con un número muy bajo de compromisos, por lo que las diferencias en las distribuciones de porcentajes tienden a ser más marcadas que lo que esperaríamos de contar con un mayor número de compromisos.

Consecuentemente, con estos resultados se corrobora lo señalado en el apartado anterior respecto del predominio de la Difusión de Información y la gestión interna como mecanismos participativos predilectos por los distintos ministerios en el actual gobierno, encontrándose en particular que la tendencia general mostrada anteriormente no se debe a la presencia de un par de casos aislados que desdibujan el comportamiento general de los ministerios, sino más bien, a una conducta generalizada entre ellos. Y en efecto, vemos que la

totalidad de ellos incorporan de forma prioritaria al menos uno de estos dos mecanismos participativos y que en quince de los diecisiete estos mecanismos son mayoritarios de forma exclusiva.

Cuadro 7: Estadísticos descriptivos de la incorporación de mecanismos de participación como porcentaje del total de mecanismos incorporados por cada ministerio

Mecanismo de participación	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Uso TI	0%	16,67%	3,91%	5,55
Campañas	0%	26,32%	7,92%	8,73
Gestión Interna	5%	50%	25,12%	12,51
Difusión de Información	0%	50%	27,09%	14,45
Consulta no vinculante	0%	33,33%	9,59%	9,91
Ejecución delegada	0%	15%	1,98%	4,15
Evaluación Pasiva	0%	22,22%	5,41%	6,72
Participación deliberativa	0%	25%	10,29%	7,24
Co-ejecución / seguimiento	0%	25%	5,62%	6,32
Reformulación deliberativa/ Control social	0%	16,67%	3,05%	5,37

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

A lo anterior cabe agregar que, tal como lo muestra el Cuadro 7, la Gestión Interna y la Difusión de Información no solo tienen en promedio los porcentajes más altos de incorporación por cada ministerio, sino que también tienen, por lejos, los rangos más amplios y las mayores desviaciones típicas. Esto da cuenta de la existencia de una dispersión en la distribución de estos porcentajes considerablemente mayor a las de los otros mecanismos (sin que se encuentren casos atípicos, puesto que no hay casos más allá de tres desviaciones típicas de la media). Esta situación, en definitiva, muestra que, pese a que los ministerios incorporan estos mecanismos de forma prioritaria, existen diferencias considerables en cuanto a la magnitud porcentual con que lo hacen. Así, por ejemplo, si bien para algunos ministerios la Difusión de Información y la Gestión Interna conforman hasta el 50% de los mecanismos incorporados, para otros ministerios la Difusión de Información y la Gestión Interna son igualmente prioritarios conformando menos de un 30% de los mecanismos incorporados por ellos (Ver Cuadro 3 del anexo [I, 3]).

Esta gran dispersión contrasta con los casos en que el porcentaje promedio de incorporación de determinados mecanismos, así como su dispersión, es considerablemente más bajo. Esto ocurre, por ejemplo, con la Evaluación Pasiva o la Reformulación Deliberativa / Control Social. En efecto, en estos mecanismos encontramos que, salvo ciertos casos aislados, existe un patrón de comportamiento más reconocible entre los ministerios, por cuanto incorporan en una proporción similarmente baja (menos del 5% o el 6%) estos mecanismos (Ver Cuadro 3 del anexo [I, 3]).

Cuadro 8: Incorporación de mecanismos pertenecientes a los distintos niveles de participación como porcentaje del total de mecanismos incorporados por cada ministerio

Ministerio	No Participación Encubierta	Participación Instrumental	Participación empoderadora
Interior	33,33%	33,33%	33,33%
RREE	73,68%	26,32%	0%
Defensa	50%	0%	50%
Secretaría General de la Presidencia	46,88%	31,25%	21,88%
Economía, Fomento y Reconstrucción	48,72%	30,77%	20,51%
MIDEPLAN y Cooperación	25,81%	45,16%	29,03%
Educación	71,43%	7,14%	21,43%
Justicia	51,85%	44,44%	3,70%
Trabajo y Previsión Social	25%	62,5%	12,50%
Salud	27,27%	50%	22,73%
Vivienda y Urbanismo	11,11%	66,67%	22,22%
Agricultura	15,15%	60,61%	24,24%
Minería	33,33%	66,67%	0%
Transportes y Telecomunicaciones	36,84%	47,37%	15,79%
Bienes Nacionales	42,86%	57,14%	0%
Servicio Nacional de la Mujer	25%	50%	25%
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	10%	70%	20%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

Ahora bien, respecto de los niveles de participación de los mecanismos propuestos por los ministerios, se desprende del Cuadro 8 que en la mayoría de los Ministerios predomina la participación instrumental. Y en efecto, se observa que en once de ellos más del 44% de los mecanismos incorporados por sus compromisos pertenecen a este nivel, y que en ocho de ellos se supera el 50%, llegando incluso al 70% en el caso de los mecanismos incorporados por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. El segundo nivel de participación con mayor preponderancia es la No Participación Encubierta, que contiene más del 70% de los mecanismos participativos incorporados en los casos del Ministerio de Relaciones Exteriores (73,68%) y del Ministerio de Educación (71,43%) y a más del 40% de los mecanismos incorporados por otros cinco ministerios. En cuanto a la participación empoderadora, destaca que solo el Ministerio de Defensa considera mecanismos participativos de este nivel en forma prioritaria (50%), siendo de esta forma el único ministerio que considera este nivel en una medida superior al 30%, aunque, como se mencionó anteriormente, los mecanismos de no participación encubierta se encuentran en este ministerio en el mismo porcentaje, sobre una base de sólo cuatro compromisos.

Estos resultados corroboran nuevamente lo señalado en el apartado anterior respecto a la primacía de la Participación Instrumental, encontrándose, una vez más, que el

comportamiento general se debe más a un comportamiento similar de parte de la mayoría de los ministerios que a la presencia de casos aislados que desvíen la tendencia general. No obstante, cabe destacar, al respecto, que existe un comportamiento bastante disímil por parte de los ministerios, lo cual se aprecia en la alta dispersión de los datos indicada por la amplitud de los rangos de las de las distribuciones de porcentajes en los distintos niveles de participación. En efecto, se observa que dichos rangos abarcan entre 63 y 75 puntos porcentuales y que las desviaciones típicas para todos los niveles de participación se encuentran alrededor del 19%, con lo que se llega a abordar hasta tres cuartas partes de la máxima variabilidad posible, sin que por ello encontremos casos atípicos (ver Cuadro 2 del Anexo [I, 2]).

Por lo demás, puede observarse (Cuadro 8) cómo entre los ministerios la participación ciudadana es desigualmente considerada. Y es que, si bien es cierto, por una parte, que las labores particulares de cada ministerio tienen una posibilidad de vínculo con la sociedad civil bastante desigual, pareciera ser, por otra, que las diferencias interministeriales no se deducen plenamente de la naturaleza de sus labores. Así, por ejemplo, los compromisos de ministerios característicos por su labor cercana a la ciudadanía, como MIDEPLAN y SERNAM, refieren de modo notablemente prioritario a mecanismos de participación instrumental, cuando podría esperarse de ellos una labor mucho más empoderadora, dada la naturaleza de sus labores. Un caso más emblemático aún —o preocupante—, pese a que no refiere a la situación de un ministerio si no de una subdivisión, es el de la DOS, institución que pese a que su finalidad institucional es el fortalecimiento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, la incorpora (la participación) en sus compromisos casi exclusivamente mediante mecanismos de No Participación Encubierta, particularmente como Gestión Interna.

VII.

Análisis cualitativo de participación ciudadana en seis instituciones representativas.

7.1. Sobre las instituciones seleccionadas.

Las instituciones donde se realizaron las entrevistas son de carácter muy diverso. Tienen en común el haber desarrollado compromisos amplios (que consideran los tres niveles de participación), o bien compromisos enfocados en un solo nivel de participación. Un segundo elemento en común, indeseado para la presente investigación, es que en general se trata de instituciones que incorporan más claramente la participación ciudadana que el común de las reparticiones públicas. Esto puede representar un problema importante en términos de la representatividad que se buscó a la hora de seleccionar los casos, aunque significa también una ganancia parcial en la medida que en todas las instituciones se han realizado entrevistas con funcionarios con competencias en la materia, y que en razón de ello nos han aportado interesantes perspectivas, cosa que presumiblemente no habría sucedido en otros casos donde la participación ciudadana recibe un trato menos riguroso¹⁵. Fuera de estos caracteres comunes puramente externos, se trata de cualquier manera de instituciones independientes con labores distintas y pertenecientes a ministerios diversos¹⁶.

- La SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional) es una entidad dependiente del Ministerio del Interior, creada en 1984, que tiene por misión “contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización”. Sus objetivos estratégicos consisten en fortalecer la gestión de los gobiernos Regionales y Municipales en su capacidad para articular

¹⁵ Justamente, el FONADIS no pudo ser incorporado por la inexistencia de un funcionario que nos pudiera responder la entrevista.

¹⁶ Cabe señalar, como una limitante adicional, el que la representatividad esperada de la muestra no fue lograda plenamente. Al respecto ver nota 12.

territorialmente políticas, planes, programas, a actores públicos y privados, integrando la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y control de éstos. Luego, se persigue analizar, monitorear y evaluar el desarrollo territorial, el proceso de descentralización y el desempeño de los gobiernos subnacionales, desarrollando programas de transferencia e inversión pública territorial, generando propuestas para promover y apoyar el desarrollo en este ámbito y el proceso de descentralización (<<http://www.subdere.gov.cl/1510/channel.html>>). Como se hace patente, su vínculo con el desarrollo de la participación ciudadana está dentro de los objetivos institucionales mismos, como base para la territorialización de las políticas, pese a que su contraparte directa no sea la Sociedad Civil sino los gobiernos subnacionales.

En cuanto a la *Agenda pro participación*, es relevante señalar que la SUBDERE presentó solo un compromiso, en el que se encuentran cinco mecanismos participativos correspondientes a Uso de TI, Gestión Interna, Difusión de Información, Participación Deliberativa y Reformulación Deliberativa / Control Social. De esta forma observamos que esta subdivisión ministerial incorpora de forma relativamente pareja los distintos niveles de participación sin dar a ninguno una prioridad absoluta.

- La Subsecretaría de Salud Pública, del Ministerio de Salud, es una institución de creación reciente y que tiene como misión “asegurar a todas las personas el derecho a la protección en salud ejerciendo las funciones reguladoras, normativas y fiscalizadoras que al Estado de Chile le competen”. Sus objetivos estratégicos consisten en abordar los nuevos desafíos de calidad de la salud de la población y acceso oportuno a las prestaciones e intervenciones de Salud Pública; ejecutar, monitorear y evaluar los Planes Regionales de Salud; contribuir al proceso de diseño e implementación del Régimen de Garantías de Salud (GES) y al proceso de mejoramiento de la calidad de los servicios públicos de atención de salud; proveer en calidad y cobertura los bienes de salud pública esenciales a la población; coordinar con otros servicios públicos el enfrentamiento adecuado de las emergencias sanitario ambientales y las materias y acciones que generan impacto sobre la población; y proponer al Ministro políticas, normas, planes y programas; velar por su cumplimiento, coordinar las acciones del Fondo Nacional de Salud y el Instituto de Salud Pública, e impartirles instrucciones (<<http://www.minsal.cl/>>). De esta forma, se aprecia el fuerte vínculo que guarda la función de esta Subsecretaría con la participación ciudadana, desarrollando instancias, como el desarrollo de los GES, que tienen en su base la contribución ciudadana.

La Subsecretaría de salud pública presentó sólo un compromiso en la *Agenda*, en el cual se considera un mecanismo de Participación Deliberativa y otro de Coejecución / Seguimiento. Así observamos que esta subsecretaría da cuenta particularmente de la *Participación Empoderadora*.

- El FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), es un servicio público descentralizado dependiente del MIDEPLAN creado en 1990 con el fin de desarrollar iniciativas orientadas a la superación de la pobreza mediante el financiamiento de planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo que contribuyan a este fin, trabajando en coordinación con otras instituciones públicas para resolver problemas de ingresos, mejorar la calidad de vida y/o ayudar al fortalecimiento de las capacidades y destrezas de las personas más necesitadas. El FOSIS trabaja en comunas y territorios focalizados por su alto grado de concentración de pobreza y/u otros índices de exclusión social (<http://www.fosis.cl/opensite_55.asp>). Al igual que la SUBDERE, su vínculo con la participación ciudadana es estrecho, dado que la focalización y territorialización de los programas está en la base de sus estrategias de desarrollo, para lo cual se han incorporado mecanismos de participación en todos los niveles, con el objetivo de empoderar a la población más vulnerable, para que, terminado el apoyo económico del FOSIS, ésta pueda continuar desarrollando actividades emprendedoras, volviéndose agente para la solución de sus propios problemas.

El FOSIS incorporó tres compromisos en la *Agenda pro participación*, en los cuales se encuentran diez mecanismos participativos: tres correspondientes a Gestión Interna, tres a Difusión de información, dos a Participación Deliberativa, uno a Coejecución / Seguimiento y uno a Reformulación Deliberativa /Control Social. De esta modo, observamos que esta subdivisión ministerial incorpora de forma relativamente pareja los distintos niveles de participación, dando cuenta de todos ellos, sin dar a ninguno una prioridad absoluta.

- La DOS (División de Organizaciones Sociales) es una entidad dependiente de la Secretaría General de Gobierno. La DOS “tiene a su cargo la implementación y coordinación de la política pública de participación ciudadana. Sus objetivos principales son mejorar la vinculación y la comunicación entre el Gobierno y las organizaciones sociales, facilitar la expresión de necesidades de la ciudadanía y mejorar el conocimiento y comprensión de los ciudadanos respecto de los planes y programas

gubernamentales, para estimular la integración y la participación social” (<<http://www.participemos.cl>>). La participación ciudadana en este caso no es una práctica accesorias, sino que pertenece a la esencia de su misión¹⁷.

Esta subdivisión ministerial presentó doce compromisos participativos en la *Agenda pro participación*, en los que encontramos 23 mecanismos participativos: dos de ellos corresponden a Uso de TI, uno a Campañas, diez a Gestión Interna, tres a Difusión de información, dos a Ejecución Delegada, dos a Evaluación Pasiva, Dos a Participación Deliberativa y uno a Coejecución / Seguimiento. Así observamos que esta subdivisión da cuenta particularmente de la *No Participación Encubierta*.

- La DICOEX (Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior), del Ministerio de Relaciones Exteriores, busca fortalecer las organizaciones de chilenos residentes en el extranjero, así como asistir a los chilenos en los países vecinos en trámites consulares¹⁸. Su relación con la participación ciudadana en la gestión pública es marginal, orientándose principalmente, en este ámbito, al fortalecimiento de la asociatividad, puesto que no existirían los canales necesarios para una participación más efectiva de los chilenos en el extranjero sobre temas de política interna ni externa. De hecho, éstos últimos hasta el momento no cuentan con la posibilidad de votar en las elecciones políticas del Estado chileno.

La DICOEX ha comprometido tres proyectos en la *Agenda pro participación*, los que consideran seis mecanismos participativos: tres de ellos corresponden a Gestión Interna, uno a Uso de TI, Otro a Campañas y un último a Difusión de Información. Así observamos que esta subdivisión da cuenta particularmente de la *No Participación Encubierta*.

- El SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) es un servicio descentralizado creado el 2002 dentro de la Secretaría General de la Presidencia con los objetivos de “Velar por la plena integración del adulto mayor a la sociedad”, “Proteger al Adulto Mayor ante el abandono e indigencia”, “Hacer valer los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen a los adultos mayores” y “Velar por la no discriminación y marginación de los adultos mayores” (<<http://www.senama.cl/>>). Su relación con la participación ciudadana ha sido ambigua. Al tener como contraparte a los adultos

¹⁷ En vivo contraste con el carácter no participativo de sus compromisos, referentes principalmente a *gestión interna*.

¹⁸ Ver la entrevista en el anexo (4.5)

mayores, podría pensarse que, por motivos asociados a la edad, el servicio pudiese orientarse prioritariamente como distribuidor de asistencias al público beneficiario, y así parece haber sido hasta la actualidad. Sin embargo, se ha comenzado a redefinir la estructura de trabajo, descentralizando los programas mediante consejos regionales cuyas atribuciones deberían ir creciendo en el tiempo, cosa que, por el momento, es pura expectativa¹⁹.

El SENAMA ha comprometido sólo un proyecto en la *Agenda pro participación*, en el cual considera seis mecanismos de participación correspondientes a Gestión Interna, Difusión de Información, Ejecución Delegada, Participación Deliberativa, Coejecución / Seguimiento y Reformulación Deliberativa / Control Social. Así observamos que esta subsecretaría da cuenta particularmente de mecanismos de *Participación Empoderadora*.

7.2. Concepto de participación ciudadana

“La participación no es una cosa, digamos, puntual. Es una forma de hacer gestión en políticas públicas” (Entrevistado Subsecretaría de Salud Pública²⁰)

Inicialmente, puede constatarse que existe, en general, un adecuado manejo teórico por parte de los entrevistados acerca de la participación ciudadana, lo cual permite concluir que ésta, *como tema*, se ha instalado efectivamente en las instituciones analizadas, al punto que del conjunto de las entrevistas realizadas pueden deducirse, como veremos a continuación, la mayor parte de los elementos que se encuentran al comienzo del presente informe. Esto contrasta, como se hace evidente, con lo señalado en 5.21, donde se sostuvo, respecto de la formulación de los compromisos, que pareciera haber una falta de dominio de las principales nociones teóricas sobre participación ciudadana por parte de la mayor parte de las instituciones que figuran en la *Agenda*, al referirse a la sociedad civil primordialmente como una masa de destinatarios de beneficios predefinidos sin capacidad de incidencia real en el desarrollo de los programas gubernamentales. Esta diferencia es notable y pensamos que se debe al hecho, ya señalado en el apartado previo, de que las instituciones abordadas en este análisis cualitativo incorporan la participación ciudadana de mejor forma que lo que cabe esperar del común de las instituciones que participan en la *Agenda pro participación ciudadana*, a lo cual se agrega que los entrevistados seleccionados debían desempeñarse en el área de participación ciudadana en sus

¹⁹ Ver entrevista en el anexo (4,6)

²⁰ De ahora en adelante “Salud Pública”.

respectivas instituciones, con lo cual su manejo al respecto es, o debería ser al menos, suficiente²¹

Por lo demás, y pese a la homogeneidad relativa en el plano discursivo, no pueden negarse tanto las naturales diferencias de perspectiva, como las más importantes diferencias en el manejo teórico de la participación ciudadana por parte de los entrevistados. Así, reconoce la entrevistada de la DOS que, “*no podríamos decir que es un concepto que sea unívoco [el de participación ciudadana], sino que se está trabajando desde distintas dimensiones*”. Y, en efecto, a partir de las entrevistas pueden distinguirse, analíticamente, los siguientes elementos²², fuertemente asociados entre sí:

▪ *Carácter deliberativo y colectivo de una participación plena*

Los distintos entrevistados reconocen la importancia que tiene para los programas de gobierno el incorporar a la ciudadanía no sólo como sujeta de intereses aislados, sino como situada en el marco de una colectividad (organización formal, barrio, comunidad, etc.) capaz de negociar intereses, prioridades y proyectos. Así, al hablar de participación ciudadana, reconoce el entrevistado del FOSIS, hablamos de la “*comunidad organizada que hace cosas en pos de un objetivo común*”, de manera tal que, en el desarrollo de la política pública, es importante “*que realmente haya una conversación fluida con las organizaciones para conversar cuáles son las líneas que quiere seguir el gobierno, dar cuenta de cuáles son nuestras proyecciones*” (entrevistada de la DOS). Para esto, habría que tomar conciencia de que “*la discusión o la deliberación no tiene por qué ser sinónimo de conflicto, sino que tiene que ver con la capacidad de exponer ideas, fundamentarlas*” (Entrevistado FOSIS). Solo desde esta premisa sería posible una participación auténtica, capaz de recoger la diversidad de perspectivas, puesto que el objetivo de la participación efectiva trascendería la mera consulta:

“porque, cuando estamos hablando de procesos participativos, no estamos hablando de una consulta. O sea no le estamos consultando a la ciudadanía: le estamos diciendo... le estamos consultando, pero le estamos pidiendo que priorice, le estamos pidiendo que delibere, le estamos pidiendo que se haga cargo de este seguimiento [del proceso participativo]” (Entrevistada SUBDERE)

La idea de fondo, entonces, es que la deliberación incorpora el rol activo de la ciudadanía en referencia a la política, con lo cual esta deja de ser una beneficiaria aislada para

²¹ Debe recordarse que la entrevista se orientaba a *expertos*.

²² Podría destacarse la *asociatividad* como un aspecto también recurrente. No lo hemos incorporado por tratarse de un aspecto global y de suma importancia, que requiere un tratamiento profundo y aparte, cuya realización excede la presente investigación, centrada en la relación entre ciudadanía y gestión pública.

pasar a formar parte de una sociedad que define transaccionalmente sus prioridades en el marco de una colectividad plural. Para esto sin embargo, se reconoce que es necesario contar con una adecuada información.

- *Información como base imprescindible (aunque no siempre suficiente)*

Los distintos entrevistados reconocen la importancia de un adecuado acceso a la información para el éxito de los programas. Su adecuada difusión no es considerada como el horizonte último e ideal de participación ciudadana, naturalmente. Pero “*no porque sea un nivel primario se puede desmerecer*” (Entrevistada DOS). En esta línea afirma el entrevistado del FOSIS que “*para decidir qué, [quienes participan] tienen que tener mecanismos claros, que no sean confusos, que sean todos bien informados*”.

Sin embargo, cabe destacar que, en algunos casos, el acceso a la información fue llevado más allá de su rol supeditado, pasando a ser él mismo la instancia de participación deseada, desentendiéndose de su carácter necesario pero no suficiente. Pareciera que algunos entrevistados esconden tras estas afirmaciones la falta de profundidad de la participación incorporada en sus respectivas instituciones. Así, por ejemplo, la entrevistada de la DOS sostiene que “*el mecanismo de ciudadanía, o el instrumento, va a depender del usuario... de las demandas que exprese el usuario (...)* Si el usuario dice: ‘*mira, no tengo tiempo ni ganas para participar en una política pública o en la administración*’... *es suficiente que la información esté disponible*”. Asimismo, la entrevistada del SENAMA sostiene que para echar a andar los consejos regionales de adultos mayores “*en algunas regiones [el trabajo] estuvo más volcado al acceso de información y ahí se desarrolló una actividad que se llamaba jornadas por el derecho al saber*”, para distinguir las de aquellas regiones que se habían orientado a la capacitación efectiva de dirigentes, además del acceso a la información.

- *Empoderamiento (o habilitación) como finalidad de la política pública participativa*

Los distintos entrevistados destacan, de modo más o menos explícito, la importancia de reconocer el carácter agencial de la ciudadanía de manera tal que ésta pueda hacerse partícipe en la solución de sus problemas y en la realización de sus proyectos. A esto es lo que, a lo largo del presente informe, hemos venido llamando empoderamiento. Esta dimensión (o *nivel*, siguiendo nuestra tipología), justamente, prevalece a la hora de definir el horizonte de la participación ciudadana, aunque ella no se encuentre necesariamente desarrollada por la institución de cada entrevistado (o en los compromisos al menos).

Así, la entrevistada de la DOS sostiene que, teóricamente, “*la DOS sería más cercana al concepto de usuarios: un usuario que empoderado, con conciencia de derechos... en una idea un poco de ciudadanía activa, es capaz de plantear sus demandas y, en función de eso, establecer una relación más*

horizontal con el Estado. Yo diría que eso es lo deseable". Este reconocimiento de la dimensión activa de la ciudadanía lo encontramos también en otras declaraciones, como por ejemplo, *"la participación también es poder, es transferir... dar poder al otro, digamos: reconocerlo como un actor válido, un actor capaz de opinar y decidir sobre su propia realidad"* (Salud Pública). Al respecto, es importante notar que este empoderamiento no referiría sólo a los agentes individuales o colectivos de la sociedad civil, si no que alcanzaría incluso a las propias instituciones descentralizadas. Éste sería justamente uno de los ámbitos de acción de la SUBDERE:

"[en la medida en que] tú, cuando estás generando un proceso de descentralización estás entregando capacidades y competencias a los gobiernos regionales, también los estás empoderando y otorgándoles poder también para que puedan decidir".

- *Control social como elemento clave.*

Pareciera que, junto al empoderamiento, el control social fuese el otro horizonte principal de la política pública participativa. Así, sería, por ejemplo, uno de los pilares de la incipiente incorporación ciudadana por parte del SENAMA, y tanto para la DOS como para el FOSIS sería una consecuencia deseada de la incorporación previa de la ciudadanía.

En efecto, la entrevistada de la DOS, al preguntársele por el seguimiento o monitoreo de los compromisos de las distintas agencias gubernamentales²³, afirma que *"más que auto fiscalización, que no nos compete [...], es la sociedad civil y las organizaciones [las] que van a velar por un control ciudadano de lo que se ha hecho"*. El entrevistado del FOSIS, por su parte, sostiene que en el marco de una política deliberativa y vinculante *"el control social en este contexto se llega a dar solo ¿Por qué? Porque un buen porcentaje de la población votó por un proyecto, lo priorizó y va a estar ahí"*. Así pareciera darse por supuesto un razonable vínculo entre participación en la decisión y el control social posterior, vínculo que no habíamos vislumbrado directamente en nuestra revisión bibliográfica, y que corrobora también, de modo aparentemente involuntario, la entrevistada de la SUBDERE:

"nuestra línea de trabajo apunta a eso, o sea a generar procesos efectivos de participación ciudadana, donde la ciudadanía efectivamente participe en la toma de decisiones. O sea que haya también un control social"

- *Participación ciudadana como fortalecimiento de la democracia*

²³ No los compromisos propios. Recordemos que es la DOS la que formula la *Agenda pro Participación Ciudadana* para se completada por el conjunto de los ministerios.

Todo lo anterior redundaría, en última instancia, en un fortalecimiento de la democracia. Gratifica corroborar que el vínculo teórico entre participación y democracia que funda la presente investigación sea también reconocido – al menos en un nivel teórico –, por los distintos entrevistados. Así, por ejemplo, el entrevistado de la DICOEX reconoce este vínculo con notable claridad:

“Es una premisa incluso básica: la democracia no se agota, en mi opinión, en la elección cada cierto tiempo de una autoridad, sino que la democracia se fortalece en la medida en que la ciudadanía se involucra cada vez más en la gestión del Estado y, por lo tanto, se hace parte de la gestión que tiene que ver con sus intereses, en lo político, en lo económico, en lo cultural. Por lo tanto yo creo que el óptimo en la participación ciudadana es que haya cada vez más espacios en los que la comunidad organizada pueda hacer proposiciones, pueda ejecutar, pueda involucrarse, pueda relacionarse con otros para ejecutar materias que tienen que ver con el bien común”.

Igualmente, este vínculo se reconoce de diferentes maneras por las distintas instituciones:

“para mí el modo de gestión pública me lo imagino... dónde la política pública en realidad sea una política que se construya con los actores que van a ser objeto de esa política en distintos ámbitos”
(Entrevistada SUBDERE)

“una gestión con presupuestos participativos genera muchas buenas cosas: mejora la democracia, le da pertinencia a la inversión pública” (Entrevistada SUBDERE)

“Mientras no haya una ciudadanía activa, una ciudadanía que se hace parte de... que es, aparte de votar, se hace parte de otro tipo de procesos, de otras causas más colectivas también... mientras no tengamos una ciudadanía en esas condiciones la democracia está coja todavía, le falta el ciudadano”
(Entrevistado Salud Pública)

La entrevistada del SENAMA, por su parte, concibe como modo *ideal* de incorporación del adulto mayor una red integrada que reconocería, desde el nivel central, los diferentes ámbitos locales en los cuales la participación se hace efectiva:

“o sea... por un lado, fortalecer las organizaciones comunales de adultos mayores que existan gente de todas las comunas, que agrupen a la mayor cantidad posible de clubes de cada comuna, y que esas uniones comunales se agrupen en uniones provinciales, y que esas organizaciones estén se agrupen en

niveles regionales, y que pudieran funcionar, que sea el referente de los adultos mayores en el territorio”²⁴.

7.3 Inexistencia de compromiso.

“a mí me suena que lo hice yo, jajajaja” (Entrevistado Salud Pública)

Si por una parte, entonces, puede constatarse una adecuada comprensión del tema de participación ciudadana por parte de los funcionarios entrevistados – de lo que cabe deducir, presumiblemente, que el tema se ha instalado en la agenda programática del gobierno de manera efectiva –, por otra parte se constata una ausencia de compromisos efectivos por parte de las instituciones para profundizar los mecanismos de participación. Efectivamente, pareciera que desde la última década la participación ciudadana se habría ido reconstituyendo como un eje de las políticas gubernamentales, al punto que la DIPRES, tal como nos cuenta un entrevistado (FOSIS) lo habría convertido en una exigencia para el financiamiento de los programas. Las distintas instituciones aquí consideradas se habrían acoplado a esta exigencia de manera progresiva, incorporando, en distintas fases y con desigual profundidad, la participación ciudadana en el conjunto de sus programas.

Sin embargo, las *agendas* gubernamentales²⁵, en este sentido, habrían carecido de relevancia, siendo, al menos la *Agenda pro participación ciudadana*, intrascendente para las distintas entidades de gobierno. Esto se corrobora por la poca relevancia que tienen los compromisos aquí contemplados al interior de la propia institución que los formula. Hay que aclarar que no existe una *falta de compromiso*, en sentido lato, con la participación ciudadana, sino más bien, que los compromisos que han adquirido las distintas instituciones gubernamentales en la *Agenda* con el gobierno, a través de la DOS, no comprometen, en realidad, nada.

Y, en efecto, se corrobora, de distintas maneras, para todos los entrevistados, que lo comprometido formaba parte de proyectos previos que se hallaban *ya* en curso a la hora de formular los compromisos. En este sentido, ante la pregunta acerca de cómo se trata de cumplir lo comprometido, las respuestas son muy sugerentes:

²⁴ Este anidamiento de esferas públicas sería, justamente, el propuesto por Charles Taylor (1997) como modo de reconocer la dimensión ciudadana en las democracias occidentales contemporáneas. Al respecto ver Charles Taylor, “La Política Liberal y la Esfera Pública”, en *Argumentos Filosóficos*, Editorial Paidós, 1997.

²⁵ En el gobierno de Lagos, “instructivo ministerial presidencial de participación ciudadana”

“está en la esencia de lo que hacemos... No puedo distinguir el cómo se incorpora” (Entrevistada DOS)

“El contenido de esos compromisos ya tienen que ver con la gestión o con lo que es la DOS había comprometido a principios de año que iba a realizar... y que tiene que ver con el programa de gobierno” (Entrevistada DOS)

“Pero lo que está ahí no es nuevo, es lo que se hace desde antes de que apareciera la agenda” (Entrevistado FOSIS)

“son compromisos que estábamos haciendo, y ya estaban en marcha hace ya mucho rato” (Entrevistado Salud Pública)

“No sé como se llegó a eso [el compromiso], pero yo creo que... lo que sí te puedo decir es que todo eso son [cosas] que se SENAMA hace ahora” (Entrevistada SENAMA)

“fueron formulados en el plano interno de nuestra... a partir del trabajo que ya veníamos realizando en este último tiempo con los chilenos en el exterior” (Entrevistado DICOEX)

Ésta es una constatación importante, y parece dar pie a la hipótesis de que los compromisos son, como dice la entrevistada de la DOS a otro respecto, *hoja muerta*. En primer lugar – y dicha entrevistada así lo confirma – los compromisos están frecuentemente mal formulados, al punto que muchas veces no se sabe qué es, efectivamente, lo que se compromete. Si a esto se suma la total ausencia de fiscalización gubernamental y control social de los mismos (no de la participación en términos generales, tal como viene incorporada en los programas previos a la *Agenda*), tenemos que los compromisos de participación contenidos en la *Agenda* son en verdad intrascendentes. Es decir, los compromisos no son un horizonte de trabajo para las instituciones gubernamentales, y si eventualmente hay un esfuerzo constante por incorporar la participación ciudadana, ello se debe más a una voluntad política previa e independiente, o a objetivos de participación internos a los programas que han de cumplirse ante la atenta fiscalización de la DIPRES. Es decir, si la participación es crecientemente incorporada, ello no se debe a la existencia de compromisos en la *Agenda* que, por lo demás, es muy difícil de conseguir fuera de las instituciones de gobierno. La cita que ha servido de epígrafe a este apartado es ilustrativa: *“a mí me suena que lo hice yo, jajajaja”* (Entrevistado Salud Pública), refiriéndose al compromiso adquirido. Los numerosos compromisos de la DOS misma parecieran deducirse de la labor institucional de cada una de las subdivisiones. Así, respecto de varios compromisos: *“Mira, ese compromiso tiene que ver con el accionar de la dirección de la división”*, y al referirse a otro, *“entonces, este compromiso tiene que ver mucho con lo que hace la división”*, y

como ya se citó previamente, la participación: “*está en la esencia de lo que hacemos... No puedo distinguir el como se incorpora [el compromiso respecto de lo que se hace comúnmente]*”

Esta *falta de compromiso de los compromisos*, para decirlo con un juego de palabras, se fortalece, además, por el modo vertical con que son establecidos en su conjunto. En las distintas instituciones se reconoce que los compromisos se definen por una persona, presumiblemente de la dirección. La excepción, muy parcial, sería la SUBDERE, que los habría establecido mediante un equipo conjunto, aunque dicho equipo estaba compuesto por dirigentes internos de la SUBDERE, y por ello mismo la entrevistada reconoce, muy sinceramente, que ella cree que la gente no es muy conciente de los mismos. No hay, en general, participación alguna en la definición del compromiso, ni siquiera a nivel interno.

“son compromisos institucionales de la dirección, por lo tanto, es la dirección la que los sanciona y la que los valida” (Entrevistada DOS)

El entrevistado del FOSIS, al respecto, responde con evasivas:

“lo que pasa es que quien formula los compromisos es la institución... la institución... estos compromisos... cualquier compromiso, como institución... o cualquier institución, detrás tiene recursos asociados. Entonces, el compromiso también va vinculado al recurso y a las metas. Este compromiso lo sabe la DIPRES... sabe la DIPRES cuanto...”

La falta de discusión interna, de participación deliberativa en la formulación, podría ser la causa del desconocimiento de dichos compromisos. A pesar de que algunos entrevistados digan que la gente de su institución está muy conciente de los compromisos, ello parece bastante dudoso, puesto que muchas veces ni siquiera ellos son muy conscientes de los mismos. Así, por ejemplo, el entrevistado de Salud Pública reconoce que todos en su institución están bastante concientes de los compromisos, pero él mismo solicita la *Agenda* al entrevistador ante el desconocimiento del compromiso de su institución. No verificamos así una *mentira*, sino más bien una justificación; lo que se quiere decir, pensamos, es que los funcionarios son en general – no siempre – concientes de la importancia de la participación ciudadana, y de los modos como ésta viene incorporada en la labor constante de la institución – según el caso –, pero al lector de las entrevistas le parece muy poco plausible la idea de que sean concientes los funcionarios de los compromisos propiamente tales.

De esta manera, la ausencia de relevancia interna de compromiso parece venir desde su formulación, por parte de dirigentes aislados, que en ellos ratifican la labor que se ha venido

realizando previamente, sin comprometer en ellos en realidad nada, y ello permite comprender que los funcionarios, pese a la conciencia que puedan tener de la importancia –como fin o medio– de la participación ciudadana, desconozcan realmente los compromisos adquiridos por su institución con la presidencia, no existiendo, consecuentemente, disposiciones explícitas orientadas a su cumplimiento como meta *horizonte*, sino sólo una permanente realización de las funciones preestablecidas correspondientes a la inserción del funcionario en el programa. Los compromisos son, de esta manera, en la práctica, irrelevantes para las instituciones que los formulan.

7.4 La incorporación efectiva de la participación ciudadana.

“incorporar la sociedad civil en los procesos de planificación anual, genera ciertas iniciativas mínimas en las que los representantes de la sociedad civil que efectivamente pueden tomar decisiones sobre ciertos temas” (Entrevistado Salud Pública)

Ahora, si bien es posible cuestionar (como se hace en el apartado anterior) la calidad de *compromiso* de lo comprometido en la *Agenda pro participación ciudadana* por las distintas divisiones gubernamentales estudiadas, dado que se trata en general de proyectos que estaban ya en marcha al momento de realizar los compromisos, eso no resta importancia a la necesidad de dar cuenta respecto de como se ha llevado a cabo la incorporación de la participación ciudadana en las distintas fases de estos programas y proyectos –ya sea antes o después de comprometerlos en la agenda y de forma igual o diferente a como se habían comprometido. Al respecto cabe señalar que de las entrevistas se desprende que la acción de los distintos organismos abordados se orienta a incorporar la participación ciudadana esencialmente en los niveles de difusión de información, toma de decisiones y ejecución de programas y proyectos, aunque se manifiestan algunas deficiencias importantes en esta última.

Aquí hay que advertir que esta relevancia de la toma de decisiones por sobre las demás fases de la de las políticas públicas contrasta fuertemente con lo encontrado en el análisis de la clasificación de los tipos de participación, donde veíamos que ésta fase no alcanzaba a comprender el 20% del total de mecanismos incorporados por los ministerios. De forma similar, si la fase de implementación superaba el 33% de los mecanismos, esto sólo es así debido a que la *gestión interna y la mejora en la atención del usuario* tiene un gran peso, al considerar casi el 25% de los mecanismos, dejando así al resto de los mecanismos pertenecientes a esta

fase con menos de un 10% del total. Y justamente son estos tipos que corresponden a menos del 10% los ocupan un espacio considerable en las entrevistas.

Tal como se sugirió más arriba, estas diferencias pueden deberse, en primer lugar, a que en general la muestra obtenida tiende a incorporar mecanismos más participativos de lo que se espera para el común de las subdivisiones ministeriales, de manera que habría una diferencia entre las subdivisiones abordadas y las demás que no pudo ser soslayada por las entrevistas. Por lo demás, es importante notar que en las entrevistas se abordó lo comprometido en la *Agenda pro participación* de forma más bien general y sin entrar en mayores detalles respecto de los mecanismos considerados en los compromisos. De esta forma, posiblemente se dio pie para que los entrevistados se concentraran más en la incorporación de ciertos tipos de mecanismos (quizás aquellos que permitían dejar una mejor imagen de su institución), antes que dedicarse rigurosamente a cada uno de ellos o dar cuenta de un grupo que los represente efectivamente. Un caso ilustrativo al respecto es la entrevista a la encargada de la DOS, en donde, pese a que esta institución contaba con una gran cantidad de mecanismos de *Gestión Interna*, ésta se presenta con una importancia bastante menor (casi nula) en dicha entrevista.

- *Difusión de Información.*

Ahora bien, en cuanto a la participación ciudadana en la fase de difusión de información cabe decir que ella se considera en las instituciones abordadas principalmente de tres formas. En la primera de ellas la difusión de información es considerada por las subdivisiones abordadas dentro de una forma de gestión interna que tiene por objeto producir los cambios institucionales necesarios para que la participación ciudadana sea incorporada de forma más efectiva en la gestión pública. Así por ejemplo, la entrevistada de la SUBDERE destaca que uno de los programas que maneja esta subdivisión considera:

“un componente de difusión, o sea sentíamos que era fundamental todavía difundir, difundir y difundir, como respecto de mostrar los logros y, desde el punto de vista de los alcaldes, mostrarles que las comunas, por ejemplo, donde se han desarrollado políticas públicas de presupuestos participativos, esos alcaldes han sido reelectos. Entonces hay un beneficio político que tiene.”

Y en una línea similar, aunque manifestando otra faceta de esta primera forma de orientar la difusión de información a la participación ciudadana, la entrevistada de la DOS declara, respecto del modo en que incorporan la participación ciudadana en esa subdivisión, que:

“a nivel programático hay distintos departamentos y distintos públicos objetivos. Por ejemplo está... bueno, una que nosotros actuamos como red de expertos para lo que es la red de OIRS nacional... OIRS: oficina de información, reclamos y sugerencias. Entonces, lo que se hace, un poco, es hacer un acompañamiento técnico a las instituciones públicas para que garanticen el derecho a la información a la ciudadanía. Ese sería como un nivel, que si quieres en de un trabajo poco más dentro de los ministerios o dentro de la institucionalidad pública. Pero si que el beneficiario serían las organizaciones con la ciudadanía en general.”

En una segunda instancia, encontramos una difusión de información que se aplica de forma directa sobre la ciudadanía y que tendría por objetivo el empoderar a los ciudadanos, en virtud de los conocimientos transmitidos. Y es que, tal como lo señala el entrevistado del FOSIS: *“si tú te quedas con información, vas a tener más poder sobre los otros. Porque te quedaste con algo que tú sabías ¿cachai? [En cambio], si nosotros entregamos todo lo que sabemos nos obliga a saber más para poder seguir guiando”*. De esta forma el traspaso de información estaría posibilitando una relación más horizontal entre la ciudadanía y el aparato público, al permitir una disposición más democrática de conocimientos, y en especial a lo que se refiere a los derechos de los ciudadanos:

“en general se entiende que ‘ustedes en su condición de pobres tiene derecho a estos beneficios’. Pero aquél que no es pobre no tiene beneficios, sino que tiene derechos [Por ello] el FOSIS trata de llevar a la ciudadanía más cadenciada [la información de esos] derechos que tienen por el hecho de las condiciones en las que están y ni siquiera saben que tienen esos derechos por la condición en que están. Y ahí hay un primer nivel básico de información, información para poder acceder a estos beneficios.” (Entrevistado del FOSIS).

Finalmente, la difusión de información se incorpora en las subdivisiones abordadas como una fase previa, pero necesaria, dentro de un programa o proyecto que la supone como un punto clave para poder incorporar a la ciudadanía en sus fases ulteriores. Al respecto, es ejemplificador lo que sostiene la entrevistada del SENAMA cuando dice que, para echar a andar los consejos regionales de adultos mayores, *“en algunas regiones [el trabajo] estuvo más volcado al acceso de información y ahí se desarrolló una actividad que se llamaba jornadas por el derecho al saber, y en otras regiones tuvo que ver más no sólo con la información, sino que también con el desarrollo de competencias, eh, para no sólo conocer sino para tener una opinión informada, habilidad de discutir, reflexionar respecto de las políticas públicas, de influir y de representar a sus representados de manera más efectiva”*.

- *Toma de Decisiones.*

Tal como se desprende de las entrevistas, la toma de decisiones es otra de las fases relevantes para la participación ciudadana, al ser incorporada de forma propiamente participativa (según la tipología establecida) en la gestión de las divisiones ministeriales estudiadas. No obstante, es relevante que dicha incorporación se da dentro de tres distintos grados de participación, considerados a partir de la diferencia en la ingerencia de la ciudadanía sobre las decisiones finalmente tomadas. Así encontramos, en una primera gradiente de participación, a consejos ciudadanos que se constituyen básicamente como una instancia en la que se considera la opinión de los miembros dentro de la toma de decisiones del organismo, pero sin que esa opinión tenga un carácter propiamente vinculante. Así puede asumírselos sin reparos como una *Consulta no vinculante*. De este primer nivel dan cuenta los programas llevados a cabo tanto el SENAMA:

“Desde el 2007, y realmente desde diciembre de 2007, y legalmente constituidos desde enero de 2008, van a estar los consejos regionales de [adultos] mayores, y ellos si deberían tener otro nivel de influencia respecto del fondo [concurable para organizaciones de adultos mayores]”
(Entrevistada SENAMA)

“o sea, esta consulta que se hizo, no sé, no sé, no hay una relación directa respecto de los planes y programas que se desarrollaron después” (Entrevistada SENAMA)

Así, los consejos de Adultos mayores no serían resolutivos, sino solo consultivos en esta última institución, y con ello el SENAMA buscaría fortalecer el control social.

En una segunda gradiente de participación en la toma de decisiones encontramos la constitución de mesas de trabajo, en las que existe una participación más vinculante de la ciudadanía, puesto que los ciudadanos se encuentran trabajando en conjunto con miembros del servicio público para tomar decisiones. En este punto encontramos la formulación del programa de apoyo a la instalación de presupuestos participativos de la SUBDERE:

“Ese programa no lo generamos nosotros... solos acá nosotros. Sino que, para generar este programa, en el mes de agosto del año pasado la SUBSE convocó a distintos acto[res]... fundamentalmente a [un] foro de presupuestos participativos [...]. Entonces se convoca al foro a generar una mesa de trabajo con nosotros y esa mesa culminó en enero de este año. Y ¿con qué culminó? Con el programa de apoyo a la instalación de presupuestos participativos.”

Y así también los consejos ciudadanos de los seremis de salud que comenta el entrevistado de Salud Pública:

“cada seremi debe tener un consejo asesor ciudadano donde consulta y socializa a todo los temas de salud pública más prioritarios e incorpora, de alguna manera, la opinión ciudadana y también hace parte a los actores en esos proyectos o programas.” (Entrevistado Subsecretaría de Salud Pública)

Y, finalmente nos encontramos con mecanismos en los que se considera un espacio en el que la ciudadanía toma decisiones de forma autónoma respecto del proyecto o programa que los afectará directamente (lo que se suele denominar consulta vinculante). Al respecto cabe mencionar el modo en que uno de los programas del FOSIS y otro de Salud Pública deciden qué temas abordar en su trabajo con una determinada comunidad:

“la plata que hay no alcanza para solucionar todos los problemas que hay [...] por la cantidad que tenemos, vamos a tener que elegir por un problema o un déficit que nosotros podamos solucionar o apaliar con este fondo. [...] Entonces... ¿quiénes priorizan en la comunidad y como priorizan? Es por medio de votación. [...] se van a priorizar tres temas... este va a ser el monto [...]. Entonces la comunidad va y vota.” (Entrevistado del FOSIS)

“se obligan a llamar a la gente a... hacer un primer proceso de definir ámbitos de interés de la ciudadanía, con la ciudadanía, y se hace de todo un proceso de capacitación hasta llegar a un momento de priorización de ideas en base a territorios representados por líderes sociales, digamos, se generan asambleas, votaciones y finalmente se seleccionan proyectos que se ejecutan con la gente” (Entrevistado de Salud Pública).

- *Ejecución de Programas y Proyectos.*

En cuanto a las instancias de ejecución y seguimiento (durante la ejecución), encontramos en las subdivisiones abordadas que la participación ciudadana se encuentra efectivamente considerada, aunque, al parecer, no sin problemas en más de alguna ocasión. Ello puesto que en buena parte de los casos (y esto parece ser generalizable al resto de las divisiones ministeriales), o bien se incorpora a la ciudadanía como un mero receptor de políticas públicas, o se hacen patentes las carencias de capacidad para discriminar el modo más adecuado para llevar a cabo los proyectos por parte de los encargados de ejecutarlos. Y en efecto, una muestra clara del primer escenario es el programa del *INFOBUS* en el caso de la *DICOEX*, el cual consiste en un:

“proceso de acercamiento a los servicios públicos en determinadas localidades de Argentina, llevando el servicio público a donde están los chilenos [...] Es un bus, es un bus pequeño que tiene la DOS, al cual ... está equipado con una serie de elementos tecnológicos, al cual se incorporan funcionarios de distintos servicios públicos: del registro civil, que van con sus equipos de captación de datos, emiten certificados y otro tipo de documentos de este tipo.”

De manera tal que no existe una vinculación deliberativa, vinculante o controladora de la ciudadanía con la labor del ministerio, sino que más bien estos son meros receptores de los beneficios que ofrece el INFOBUS.

El segundo escenario está ilustrado por el caso del programa *Un barrio para mi familia* (FOSIS), en el que, si bien se incorpora un trabajo de co-ejecución en el que se intenta que sean los mismos sujetos de la medida pública los que la lleven a cabo bajo la guía del personal del FOSIS, existen problemas básicamente debido a:

“la capacidad de los ejecutores [...] hay una suerte de precariedad de la acción: ‘esto se hace porque es bueno, esto se hace porque está de moda: vamos a hacer media acción [en vez de una acción completa]’. Entonces: ‘haga media acción’ pero ¿por qué? ‘porque es bueno hacer media acción’”

Plausiblemente esta carencia en la incorporación de participación ciudadana en las fases de ejecución propiamente tal se deba a que sigue primando, tanto a nivel de administración pública como de ciudadanía, una visión *asistencialista* de dicha administración. Esto como consecuencia de que, de los dos lados de la relación Estado/ciudadanía, se espera que sea sector público el que satisfaga una necesidad determinada de la ciudadanía, mientras ésta es meramente pasiva respecto de su relación con el sector público. Esta noción es respaldada por el entrevistado del FOSIS, quien señala que:

“la ciudadanía, en general, está muy disputada por el Estado en términos de lo que es asistencial y eso, de una u otra forma, afecta la relación: ‘qué me atrae... cómo vamos...’ [...] Entonces, eso no lo entiende la comunidad ¿cachai? ‘¿pero cómo? ¿usted viene para acá, viene en representación del Estado? esto es un programa, por el FOSIS...¿y no me trae nada?’ y no le traemos nada. Entonces ahí es que la gente empieza a bajarse.” (Entrevistado FOSIS)

En la misma línea el entrevistado de Salud Pública señala respecto de la participación ciudadana en la gestión pública en general que:

“siempre hemos tenido... no es que ahora vamos a hacer participación: siempre han habido instancias de encuentro con la ciudadanía... todos los días, digamos, en el sector hay una dinámica de hay una dinámica de relación con la ciudadanía. Pero esa dinámica de relación ha pecado de lo que han pecado hoy día todas las políticas públicas: que son bastante asistencialistas, que son bastante... como te diría, no entregando poder efectivamente al otro, si no quiere, básicamente, desde la mirada consultiva, informativa... considerando que se informa, que se escribe el papel” (Entrevistado Salud Pública)

Esto pese a que Salud Pública parece encontrar, junto con el SENAMA y la DOS, una forma más adecuada de incorporar la participación ciudadana en esta fase, puesto que lo hace, aparentemente, sin encontrar problemas. Tal como lo manifiestan los entrevistados:

“hoy día en Chile los planes comunales [de Salud Pública] son estructuras de trabajo intersectorial que eventualmente incorpora en grupos y comunidades, digamos, organizaciones de la sociedad civil, digamos, y... desde el sector salud, en este caso, hay un financiamiento anual para financiar planes comunales de promoción de la salud [...] la gente ha adquirido experiencia y una forma importante de hacer aprendizaje es hacer esos espacios. Entonces, en Chile hoy día son la instancia asociada a la participación que tienen más desarrollo, digamos” (Entrevistado de Salud Pública).

“el SENAMA tiene un fondo concursable que es una parte súper gruesa del presupuesto del SENAMA, es el fondo concursable, que son proyectos autogestionados por las organizaciones de mayores del país, y tenemos una participación masiva de atención de mayores en los fondos concursables” (Entrevistada SENAMA).

“otra línea de acción que tiene que ver con el desarrollo de la sociedad civil, donde la manera como se incorpora a la ciudadanía sería más como una modalidad de coejecución, porque lo que se hace es, a través de concursos públicos, de llamados –verdad - a organizaciones... lo que se hace es que presentan proyectos en base a como quieren ellos fortalecer su capacitación, hacen encuentros de sociedad civil y el vínculo sería contractual, porque escribía proyecto. O sea, depende de las líneas de acción de cada departamento” (Entrevistada DOS).

7.5 Predica y no practica: El problema del control social en los compromisos ministeriales.

“lo que tal vez haya que desarrollar más es nuestra accountability”
(Entrevistado DICOEX)

En el primer apartado del análisis de entrevistas hemos señalado que uno de los aspectos fundamentales del concepto de participación ciudadana (que se maneja en las divisiones ministeriales estudiadas) refiere al control social, entendido como una instancia en la cual la ciudadanía vela y pide cuentas sobre lo que se ha hecho por parte de los organismos públicos. No obstante, se desprende del análisis de las entrevistas que existe una notoria ausencia de los espacios y mecanismos necesarios para el ejercicio de ese control en las instituciones aquí consideradas.

Y en efecto, casi la totalidad de las divisiones estudiadas reconocen la existencia de un déficit de control social. Tal como lo declara el entrevistado de la DICOEX, pese a reconocer que se suelen dar respuesta a los reclamos cuando corresponde, *“lo que tal vez haya que desarrollar más es nuestra accountability”*, con lo que da cuenta de que este es aún un punto débil en la gestión de esta división. Y, de forma similar, se declara por parte de la entrevistada del SENAMA que: *“nosotros vamos a generar mecanismos de control social”*, con lo cual se está dando cuenta de que aún no cuentan con ellos. Por su parte, el entrevistado del FOSIS declara respecto del programa *Juntos ganamos* que es difícil que exista control social, puesto que no existe *“un acompañamiento de la gestión que se está realizando”*, mientras que el entrevistado de Salud Pública sostiene, tal como lo mencionábamos en el apartado anterior, que *“a la ciudadanía se le consulta, que es un nivel de participación, pero se ha quedado en ese nivel”*.

No obstante, es importante notar que, si bien existen estas falencias, ellas no determinan de forma absoluta una carencia de control social, por cuanto se recibe un cierto nivel de retroalimentación mínimo respecto de su actuar por parte de la ciudadanía (aunque éste se limite a veces a la recepción de reclamos y sugerencias por medio de OIRS del ministerio correspondiente) y se suele responder, de alguna u otra forma a estos cuestionamientos planteados. Y en efecto, al ser consultados por los mecanismos de recepción de reclamos y las respuestas que se dan a ellos, todos los entrevistados declararon tener al menos alguno y que existe algún mecanismo para dar respuesta a esos reclamos (por muy precarios que fueran).

Así, por ejemplo, el entrevistado de Salud Pública declara que *“Sí, están las OIRS... el sistema de las OIRS... hay todo un sistema de atención al usuario... y una política de atención al usuario [correspondiente a la OIRS]”* además de contar con *“consejos asesores de los SEREMIS”*. Por su parte el entrevistado de la DICOEX sostiene que *“si el reclamo es atingente, ponte tu que había un proyecto dado que... no sé, no se cumplió con... a eso se le da una respuesta. Aquí todo lo que se manda de afuera, todo se contesta”*, mientras que la entrevistada de la SUBDERE sostiene que *“Los talleres todos incluyen una pauta de evaluación al final. Donde ahí lo que se recoge es el juicio, el reporte, los reclamos respecto de distintos ámbitos [...] Eso después se transforma en un documento que queda consignado como la... como el documento de esa actividad... de ese taller en particular ¿ya? Y eso los consultores lo toman también y lo analizan y lo ponen dentro de las recomendaciones en el informe”*, mostrando esta entidad una capacidad de evaluación mucho más empoderadora.

Entonces, finalmente ¿En qué consiste la falta de espacios y mecanismos necesarios para dar cabida al control social en la gestión pública? Al respecto podría decirse que el problema que persiste en las instituciones estudiadas refiere, además de la evidente carencia de instancias declaradas de control de la gestión pública propiamente tal, a una carencia de *sistematicidad* en la forma como se incorporan las opiniones de la ciudadanía respecto de la labor de esas divisiones y como se formula una respuesta al respecto. De esta forma, si bien se dan respuestas, estas no serían en general *adecuadas y oportunas*. En efecto, tal como lo declara la entrevistada de la DOS:

“hay debilidades que son más evidentes, de cómo, de alguna manera, los usuarios pueden hacer llegar su opinión en relación a los productos que entrega la división. Porque si somos, entre comillas, la casa de la participación ciudadana, tenemos que empezar por dentro de ver realmente como se retroalimenta se tiene en cuenta eso [...] como procedimiento, como sistematicidad del tema yo creo que se puede trabajar mucho más.”

Así mismo, el entrevistado del FOSIS declara, respecto de la dificultad de que generar una participación ciudadana en el programa *Juntos Ganamos*, que lo que hay, más que un acompañamiento de la gestión, es más bien una *“vinculación indirecta, en términos de que la gente comentó que no es bueno seguir haciendo, y se tiene que readecuar el programa para el próximo año. Pero a ellos no les va a llegar eso, le va a llegar a otra población”*, de manera tal que hay una dificultad para el establecimiento de un control social efectivo que consiste en la capacidad insuficiente, no para recibir reclamos y dar respuestas, sino que para hacerlo de forma *oportuna*, de manera tal de que el control tenga efectos sobre quienes controlan.

Finalmente, cabe advertir que el modo por el cual se pudiese instalar un sistema capaz de incorporar *sistemáticamente* la ciudadanía en los procesos involucrados, de manera concreta, es algo que queda aún por definir en investigaciones sucesivas sobre control social.

VIII.

Conclusiones

8.1. Principales Resultados.

La participación ciudadana es una tarea pendiente para la consolidación de nuestro sistema democrático. Pese a los esfuerzos desplegados, principalmente desde el gobierno del ex mandatario Ricardo Lagos, para fortalecer la participación ciudadana y consolidarla como un eje del desarrollo político, la relación entre ciudadanía y gestión pública sigue siendo sumamente frágil. Ni el *Instructivo Presidencial* del gobierno de Lagos ni la *Agenda pro participación ciudadana* del presente han conseguido institucionalizar efectivamente la participación como fundamento real del sistema político. Así lo corrobora el estudio de los compromisos gubernamentales orientados a su fortalecimiento, cuyo desarrollo ha sido presentado en las páginas precedentes.

Efectivamente, el estudio sistemático de los compromisos de participación asumidos por las distintas instituciones de gobierno enseñan, precisamente, que aún no se ha conseguido instaurar de manera generalizada la conciencia de su importancia al interior de las oficinas de gobierno, con lo cual los compromisos, en vez de fortalecer la relación recíproca entre una sociedad civil activa y participativa, y una gestión pública abierta y dialogante, que comprende su sentido propio como dependiente de aquella, han tendido más bien a conservar una visión tradicional y conservadora respecto de dicha relación, incorporando a la sociedad civil principalmente como destinataria de las disposiciones gubernamentales cuyo flujo es unidireccional. La relación que se ha comprometido mediante los compromisos es, de esta manera, principalmente instrumental.

Al respecto, la categorización de la información presentada por la *Agenda pro participación ciudadana* de 2007 permite constatar que, **de un total de 305 mecanismos** de participación ciudadana, formulados por 17 ministerios mediante 155 compromisos, **el 43,6%**

de ellos **considera a la ciudadanía de manera instrumental**, vale decir, a partir de una relación establecida a partir de criterios de gobernabilidad y eficiencia técnica, siendo el nivel prioritario hacia el que se dirigen dichos compromisos. Preocupante resulta que del 66,4% de mecanismos restantes, **más de la mitad (37,4% del total) se concentra en el nivel de no participación encubierta**, vale decir, en el establecimiento de prácticas que, siendo presentadas institucionalmente como robustecedoras de la participación ciudadana, tienden más bien a inhibirla, al impedir una incidencia efectiva de los distintos actores sociales en las políticas públicas y programas sociales.

Esto resulta sumamente preocupante si se considera, tal como se postuló a lo largo de la presente investigación, que los sistemas democráticos sólo se vuelven legítimos al contemplar a la sociedad civil como el fundamento de todo gobierno, mediante una participación activa y un diálogo constante y fluido. Una sociedad civil tan precariamente considerada desde la administración pública podría ser justamente la fuente de la baja legitimidad de nuestro actual sistema político. Si la petición gubernamental de compromisos de fortalecimiento de la participación se hizo con la finalidad de instalar una verdadera agenda pública capaz de revitalizar democráticamente las prácticas de gobierno, observamos, en cambio, que dicha finalidad viene profundamente trastocada al plasmarse en unos compromisos institucionales mayoritariamente inconsistentes con el fundamento de su desarrollo. Sólo el 19% de los mecanismos comprometidos hace justicia a dicha motivación, al orientarse al empoderamiento ciudadano en relación a la gestión pública, considerando a la sociedad civil como una contraparte activa, concedora de las necesidades locales y portadora de intereses, capaz de negociarlos dialógicamente y de tener un rol propositivo respecto de las acciones de gobierno, generalmente a nivel local. A nuestro juicio, que el 19% de los mecanismos comprometidos (58 de los 305) presente estas características resulta una cifra preocupantemente baja, mostrando un *concepto* de participación ciudadana sumamente estrecho por parte de las distintas reparticiones públicas.

Adicionalmente, cabe señalar que la calidad técnica y política de la *Agenda* deja mucho que desear en términos de su capacidad real de fortalecimiento de la sociedad civil. En este sentido, se constata que:

- Existe una gran una gran cantidad de compromisos sumamente ambiguos, cuya vaga formulación impide saber qué se esta efectivamente comprometiendo.
- La información no es homogéneamente presentada por las distintas instituciones, no existiendo, de esta manera, una adecuada coordinación central. Así lo corrobora la

variabilidad en la formulación y/o adquisición de dichos compromisos. Hay instituciones que formulan muy pocos compromisos (incluso uno) con una gran cantidad de mecanismos; hay otras que formulan una gran cantidad de compromisos, pero cada uno muy específico. A su vez, hay instituciones y ministerios que desarrollan una importante cantidad de compromisos, habiendo otras que, en cambio, no comprometen prácticamente nada. Los compromisos han sido, de esta manera, formulados aisladamente por cada institución, sin que exista una idea compartida –o instrucciones claras, en su defecto– respecto de ellos.

- El modo por el cual se compromete el fortalecimiento de la participación ciudadana es también variable, habiendo ministerios que serían concientes de la importancia de avanzar en el emproderamiento ciudadano, mientras que otros, pese al carácter nominal de los compromisos, se orientan mayoritariamente hacia la participación instrumental o no participación encubierta.
- Los compromisos son políticamente insatisfactorios, en la medida que comprometen principalmente *participación instrumental* o *no participación encubierta*.

Si a esto se añade que la *Agenda* no se encuentra públicamente disponible hasta el momento de finalización de este estudio y que los compromisos son de carácter puramente nominal (no existiendo ni control social ni fiscalización sobre ellos) tenemos que es altamente improbable que este documento pueda convertirse en un instrumento efectivo de fortalecimiento de la participación ciudadana. Con ello, se corrobora la idea planteada al comienzo de la presente investigación, según la cual los esfuerzos realizados en esta materia han sido constantemente insuficientes, persistiendo la ausencia de espacios institucionalizados efectivos de participación.

El análisis de las entrevistas realizadas en seis instituciones de gobierno arroja información no mucho más alentadora. Inicialmente, cabe destacar que el principal descubrimiento –sorpresivo– de esta segunda fase de investigación fue la constatación de que los compromisos no comprometen, en verdad, prácticamente nada. En las seis instituciones en que se realizaron entrevistas encontramos, de distintas maneras, que los compromisos repetían los objetivos de participación que se habían incorporado con anterioridad por los distintos programas que se hallaban ya en curso al momento de formular los proyectos.

Es por ello que, si las entrevistas fueron pensadas para indagar concretamente en los distintos compromisos, nos encontramos, en cambio, con respuestas generales acerca de cómo

se incorporaba la participación ciudadana por cada institución. Ni siquiera los entrevistados, funcionarios con competencias en temas de participación ciudadana y responsables, de distintas maneras, de su coordinación o desarrollo en sus respectivas instituciones, eran plenamente concientes de dichos compromisos. Los compromisos se habían comprometido en general desde la dirección, por una o muy pocas personas, sin la participación de los distintos funcionarios, los cuales no serían concientes de esos compromisos (en cuya formulación no participaron). En este sentido, puede afirmarse que los compromisos de participación ciudadana son intrascendentes al interior de las distintas instituciones.

No obstante, esto último no se deduce, de ninguna manera, que la conciencia de la importancia de fortalecer la participación ciudadana se halle totalmente ausente en las instituciones analizadas. Antes bien, las reparticiones de gobierno consideradas se mostraron –presumiblemente por falencias del muestreo teórico realizado– bastante involucradas con la necesidad de fortalecer la participación ciudadana para el apropiado desarrollo de su labor institucional, según se deduce de la descripción de los proyectos en curso por parte de los distintos entrevistados. Sin embargo, si puede sostenerse que el tema estaba adecuadamente instalado en la mayor parte de las instituciones consideradas, no puede sostenerse que ello se deba, en modo alguno, a la adquisición de compromisos ni a la publicación de *Agendas* o *Instructivos*, en la medida que, al menos en lo que refiere a la *Agenda*, los compromisos no comprometían prácticamente nada, según se sostuvo en los párrafos precedentes..

Por otro lado, debe reconocerse que en general los entrevistados mostraron un adecuado manejo conceptual acerca de la participación ciudadana, refiriéndose, de distintos modos y perspectivas, al conjunto de elementos que en la presente investigación se consideraron centrales para su estudio. Presumiblemente, el *tema* ciudadano se ha ido instalando en numerosas reparticiones públicas, lo que no significa, en contraste, que su incorporación haya sido efectiva. En este sentido, la aparente contradicción entre la vaguedad de los compromisos y la solidez discursiva de los entrevistados, en vez de anular los resultados, daría cuenta de factores anexos, como el hecho de que la entrevista fue realizada a *expertos*, los cuales, naturalmente, no representan a un funcionario público promedio, así como de la presumible e indeseada falta de representatividad de las reparticiones analizadas.

Estos mismos factores, más la tendencia a defender la propia institución y exaltar sus méritos, parecen explicar la incongruencia relativa entre los mecanismos participativos destacados por los entrevistados respecto de los mecanismos participativos que se deducen del análisis de la *Agenda*. En efecto, las instancias de deliberación y control social, por ejemplo, aparecen recurrentemente en las entrevistas, aún cuando representen mecanismos cuya

participación porcentual respecto del total de mecanismos relativamente baja. Las campañas, los elementos de gestión interna, en cambio, más significativos en la clasificación global, apenas aparecen mencionados en las entrevistas. El único mecanismo cuya relevancia es transversal parece ser la difusión de información, principal modo de fomentar la participación ciudadana según se deduce de la aplicación de la tipología, y elemento recurrente en las distintas entrevistas.

Como podría presumirse a partir de la información precedente, los compromisos de participación ciudadana carecen en general de control social, no existiendo, de esta manera, canales adecuados para el fomento de la reflexividad de las políticas públicas. En general, los programas y políticas que incorporan el fortalecimiento de la participación adolecen de mecanismos efectivos mediante los cuales la ciudadanía pueda manifestar efectivamente sus pareceres, sea como reclamos o sugerencias, de manera tal que estos sirvan de información de base para el desarrollo futuro de la política o programa en cuestión. En general, las distintas reparticiones sólo cuentan con OIRS (que deben incorporarse por obligación legal), cuya capacidad reflexiva es, en verdad, nula, limitándose a recibir quejas y a dar una respuesta (cualquiera que esta fuere) *por escrito* en un plazo de tres días.

8.2. Comentarios generales y reflexiones finales.

Si el los retorno a la democracia trajo consigo una institucionalidad política sustentada en el sistema de partidos, con prescindencia de las organizaciones sociales y la participación ciudadana –más allá del voto–, cuya importancia había sido decisiva en la transición previa, esta situación parece conservarse pese a los cambios en el escenario social. Así, si el fin de la dictadura significó la institucionalización de un nuevo sistema democrático, que trajo aparejado la introducción de incertidumbre *en* el sistema político, ello vino aparejado de numerosos cambios anexos que se integran en un proceso de complejización acelerada de la sociedad, caracterizado por el desarrollo de procesos interdependientes y el aumento relativo de inestabilidades sociales²⁶. Esta complejización implica, inicialmente, la dificultad creciente, o bien la abierta imposibilidad, de controlar centralmente el conjunto de los procesos sociales, cuyo curso sigue pautas crecientemente diferenciadas. Con esto, el modelo tradicional del aparato público viene seriamente cuestionado, en la medida que su punto de arranque era la

²⁶ Lo cual se manifiesta de diversas formas; como crecimiento económico, movilidad social, cambios en los modelos tradicionales de familia (asociados principalmente a la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral), aumento de la flexibilidad laboral, conservación (en cantidad, no en composición) de un sector informal que parece contrastar con la internacionalización de nuestro sistema económico mediante pautas abstractas, y así, de muchas otras formas que parecen caracterizar la situación social actual de nuestro país

concentración de actividades en un aparato jerarquizado, que opera según criterios formales y universales, con el fin de hacer frente, mediante procedimientos predefinidos, a problemáticas generalizadas, cuestión que difícilmente puede sostenerse en las condiciones sociales actuales. Esto no obedece a un reproche *ideológico*, desde una perspectiva liberal de mercado, a la ineficiencia estatal en la labor de distribución económica (Rosanvallon 1995), sino tan sólo a una constatación sociológica que parte del reconocimiento de la diferenciación social como un dato, y que, a partir de esto, se orienta a la búsqueda de estrategias tendientes fortalecer mecanismos democráticos que permitan integrar la variedad a partir del reconocimiento de las diferencias.

Es desde esta perspectiva que arrancó la presente investigación, teniendo como punto de partida el presupuesto de que todo sistema político contemporáneo, al operar en condiciones de complejidad, debe partir no desde la unidad de la voluntad, sino del reconocimiento de las diferencias fácticas, que han de ser democráticamente integradas para hacer del sistema político un referente legítimo y socialmente validado. Es en este sentido que la participación ciudadana muestra toda su importancia, al ser la principal manera por la cual las diferencias pueden venir democrática y diferenciadamente incorporadas por las políticas y programas gubernamentales. Y es por este motivo, consecuentemente, que los resultados de la presente investigación resultan tan preocupantes.

En efecto, que la mayor parte de los mecanismos de participación comprometidos consideren a la sociedad civil como una contraparte pasiva, implica que las distintas reparticiones de gobierno todavía siguen operando con el presupuesto de que las políticas *pueden y deben* ser centralmente definidas, con prescindencia de la pluralidad irreductible de intereses y de la variedad de condiciones locales inconcebibles desde un centro burocrático. Esta situación puede resultar sumamente perjudicial para nuestro sistema político, y es probable que se halle en la base del creciente desinterés y desconfianza con que la ciudadanía se refiera a la política. Si nuestro país busca fortalecer su sustento democrático debe hacerse cargo de este problema inminente, con el fin no sólo de volver pertinentes los programas sociales y políticas públicas, sino también de renovar la confianza mutua entre gestión pública y sociedad civil.

Para esto, es necesario comenzar por difundir generalizadamente la importancia de la participación ciudadana no sólo entre la sociedad civil, sino también y fundamentalmente dentro de las distintas reparticiones de gobierno, de manera tal de abrir los canales de interlocución entre dos esferas que sólo pueden desarrollarse plenamente en su referencia mutua. Esto no sucederá mientras no exista un concepto de participación adecuado y

globalmente difundido, que permita dotar de *validez* a las distintas políticas. Las diferentes nociones y su carácter frecuentemente reduccionista, tal como se presentan en las distintas reparticiones públicas, constituyen un fuerte obstáculo en este sentido.

Para avanzar en este tema lo que falta, a nuestro parecer, no es voluntad política, que probablemente se encuentra presente en la actualidad, sino más bien orientaciones prácticas al respecto, disposiciones globales y transversales que incentiven definiciones locales y participativas –como consultas vinculantes, instancias de evaluación que tengan impacto en el desarrollo futuro de los programas, dotando de reflexividad a la política pública, presupuestos participativos, e incluso mecanismos de control social que puedan sancionar a autoridades por incumplimiento de los planes conjuntamente pactados. Todo esto, sin embargo, requiere cambios generales, tanto al interior de las reparticiones públicas en la comprensión del sentido de sus labores –las que han de considerarse dependientes de la ciudadanía, en razón de la cual trabajan– como criterios teóricos y técnicos que permitan que la participación ciudadana no degenera en una retórica vacía y populista, y se instituya como un principio sólido, democrático y eficaz para orientar la política pública.

Para esto, sin embargo, queda un largo camino por recorrer en investigación. Las publicaciones académicas al respecto tienden a seguir más bien definiciones políticas –en sentido lato– que orientaciones técnicas. Se debe a ello el que, pese a la importancia que ha adquirido el asunto en los últimos años, no encontramos en nuestro país –salvo muy escasas excepciones²⁷–, directrices claras que incentiven con criterios sólidos la participación ciudadana desde la gestión pública. Se requiere así desarrollar investigaciones que otorguen herramientas de gestión, criterios de definición y principios concretos de acción que permitan trabajar en este sentido.

Al respecto, la presente investigación no ha desarrollado sino un modesto diagnóstico. Sin embargo, y para corroborar la idea precedente, resulta sintomático que ésta sea recién la segunda aplicación empírica que conozcamos de alguna tipología o matriz clasificatoria en temas de participación ciudadana a nivel nacional. Pese a que circulan varios esquemas clasificatorios, que se repiten con frecuencia en las distintas publicaciones, su aplicación empírica ha sido hasta el momento prácticamente inexistente, salvo por Vicente Espinoza (2004), que, hasta donde hemos podido investigar, sólo presentó una tabla de resultados sin una explicación de su desarrollo. Esto resulta significativo, y demuestra, pensamos, que la investigación sobre participación ciudadana ha carecido del rigor académico suficiente para

²⁷ Como ha sucedido con los presupuestos participativos, cuya reciente implementación, sin embargo, necesita aún de tiempo para poder ser adecuadamente evaluada.

guiar adecuadamente la modernización de nuestro aparato estatal. Esto quizá se deba a la oposición –algo absurda a nuestro entender– que ha tendido a desarrollarse entre quienes están “a favor” de la participación ciudadana y quienes, en cambio, “prefieren” las definiciones técnicas. Si se quiere avanzar en el desarrollo de una política participativa y descentralizada, ha de ser necesario suprimir tal oposición, de manera tal que las orientaciones políticas y deliberativas confluyan con las definiciones técnicamente establecidas, permitiendo el desarrollo de planes de acción democráticos a la vez que eficaces.

8.3. Sugerencias para el desarrollo de una *Agenda* que constituya un referente efectivo para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Con este objetivo, el establecimiento de una agenda gubernamental puede ser un buen paso inicial, aunque para ello se requiere de ciertas características que la *Agenda pro participación ciudadana* de 2007 no presenta. En este sentido se sugiere, además de la generalización de un concepto políticamente adecuado y sociológicamente pertinente, una Agenda que:

- Exija compromisos inambiguos, de modo tal que éstos sean no sólo comprensibles por el lector –cosa elemental y no siempre evidente para el caso de la presente *Agenda*– sino susceptibles de ser fiscalizados y socialmente controlados.
- Explícite, para cada repartición pública involucrada, el estado de desarrollo de la participación ciudadana al momento de la formulación de los compromisos, de manera tal que en ellos no sólo se repita aquello que *ya* se hace, sino que se establezcan compromisos propositivos, para lo cual es necesario que se
- exija metas verificables.
- Informe anualmente, al momento de su publicación, del logro, total, parcial o nulo, de cada compromiso formulado por cada repartición en la en la Agenda precedente, y en caso de incumplimiento, que se explícite o su cancelación o su vigencia (postergada para el año siguiente).
- Sea adecuadamente difundida, lo cual incluye, como mínimo, su publicación completa en Internet, y de manera óptima, que los compromisos que suscriba cada institución estén disponibles en sus respectivos sitios Web, e idealmente, como afiches en sus distintas oficinas.

- Establezca compromisos vinculantes al interior de la institución que los suscribe, para lo cual se sugiere una definición conjunta de los mismos y una adecuada difusión interna.

Finalmente, y para que todo lo anterior redunde en el fortalecimiento efectivo de la participación ciudadana, se requieren canales institucionales que permitan una adecuada recepción de reclamos y sugerencias, posibilitando así una verdadera retroalimentación para el desarrollo de los procesos participativos. Si estos reclamos deben ser efectivamente incorporados, mediante el establecimiento de una normativa pertinente, y los compromisos son adecuadamente difundidos, cabe esperar que la *Agenda* se consolide como referente global en el fortalecimiento de la participación ciudadana, en la medida que se volvería susceptible de control social, con lo cual se vuelve posible sancionar el incumplimiento de los compromisos ahí establecidos.

Sin embargo, para fortalecer verdaderamente el vínculo entre sociedad civil y gestión pública se requiere de algo más que una Agenda. Como se señaló anteriormente, falta materializar adecuadamente la voluntad política, para lo cual es preciso contar con bases sólidas, que las pocas investigaciones académicas aún no satisfacen. En este sentido, la presente investigación ha buscado, muy modestamente, ser un aporte en la materia, dando una caracterización del panorama, y estableciendo, de esta manera, un diagnóstico general que requiere, de todas maneras, especificarse en estudios posteriores.

Bibliografía

- **Arnstein, Sherry (1969)**, "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4 pp. 216-224.
- **Brunner, J.J. (1997)**, "Ciudadanía y Participación", en: Revista Avance, 28.
- **Canto Chac, Manuel (2007)**, "Las Políticas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local", Obtenido el 15 de Agosto de 2007 en URL: www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf.
- **De la Maza, Gonzalo (2004)**, "Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: el Caso de las Políticas Sociales (1990-2004)", en Política, No. 43, pp. 105-148.
- **DOS (2007)**, *Agenda pro Participación Ciudadana*, Santiago.
- **Espinoza, Vicente (2004)**, "De la política social a la participación ciudadana en un nuevo contrato de ciudadanía", en Política, No. 43, pp. 149-183.
- **Fernández, Ignacia (2006)**, "Participación Ciudadana en el Nivel Local: Desafíos Parar la Construcción de una Ciudadanía Activa" en *En Foco*, N 84, SIN 0717-9987.
- **Garcés, Mario y Valdés, Alejandra (1999)**, *Estado del arte de la participación ciudadana en Chile*, Documento de trabajo para Oxfam-GB, Santiago.
- **Habermas, Jürgen (1998)**, *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Ed. Trotta.
- **Habermas, Jürgen (1999)**, "El Estado Nacional Europeo. Sobre el pasado y el futuro de la soberanía y de la ciudadanía", en *La Inclusión del Otro*, Barcelona. Ed. Paidós.
- **Habermas, Jürgen (1999)**, "La lucha por el Reconocimiento en el Estado Democrático de Derecho", en *La Inclusión del Otro*, Barcelona. Ed. Paidós.
- **Jáuregui, Gurutz (1990)**, *La Nación y el Estado Nacional en el umbral del nuevo siglo*, Madrid Centro de Estudios Constitucionales.
- **MIDEPLAN (2005)**, "Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos", Documento de trabajo, Santiago.
- **Moncrieffe, Joy Marie (1998)**, "Reconceptualizing Political Accountability" en *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 19, No. 4, pp. 387-406.
- **Mujica, Pedro (2005)**. "Participación Ciudadana en Relación con la Gestión Pública". Documento de trabajo Corporación Participa, Santiago.
- **Oxhorn, Phillip (1995)** *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, USA, Pennsylvania State University Press.

- **PARTICIPA (2001)**, “Participación ciudadana en la gestión pública”, varios autores, Marco conceptual, Santiago.
- **Rosanvallon, Pierre (1995)**, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- **Serrano, Claudia (1998)**, *Participación Social y Ciudadanía, Un debate del Chile contemporáneo*.
Obtenido el 10 de Agosto de 2007 en URL:
http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/participacion_social_y_ciudadania.pdf
- **SUBDERE (2004)**, “Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico de la situación actual”, Documento de trabajo, Santiago.
- **Taylor, Charles (1997)**, “La Política Liberal y la Esfera Pública”, en *Argumentos Filosóficos*, Barcelona, Editorial Paidós.
- **Valenzuela, Arturo (1978)**, *El Quiebre de la Democracia en Chile*, Santiago, Ed. FLACSO.

Sitios Web consultados:

- <http://www.innovacionciudadana.cl>, [ref.] 9 de septiembre 2007.
- <http://www.subdere.gov.cl>, [ref.] 18 de noviembre 2007.
- <http://www.fosis.cl>, [ref.] 18 de noviembre 2007.
- <http://www.participemos.cl>, [ref.] 18 de noviembre 2007.
- <http://www.senama.cl>, [ref.] 18 de noviembre 2007.
- <http://www.dicoex.net/>, [ref.] 18 de noviembre 2007.
- <http://www.minsal.cl>, [ref.] 4 de diciembre 2007.
- <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl>, [ref.] 9 de septiembre 2007.
- <http://www.fundacioncorona.org.co/>, [ref.] 7 de septiembre 2007.

Anexos.

I. Cuadros:

Cuadro 1: Número de ocasiones en que se incorporan los distintos mecanismos de participación

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN	
Uso de TI 10	Campañas 28	Difusión de información 80	
		Consulta no vinculante 27	Participación deliberativa 30
Gestión interna, mejora de atención al usuario 76		Ejecución delegada 9	Co-ejecución, seguimiento 18
		Evaluación pasiva: consulta, quejas reclamos 17	Reformulación deliberativa (Control social) 10

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

Cuadro 2: Estadísticos Descriptivos de la incorporación de mecanismos de participación pertenecientes a los distintos niveles de participación como porcentaje del total de mecanismos incorporados por cada ministerio

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
No Participación Encubierta	10%	73,68%	36,96%	18,71%
Participación Instrumental	0%	70%	44,08%	20,37%
Participación Empoderadora	0%	75,%	29,25%	19,88%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

Cuadro 3: Mecanismos participativos como porcentaje del total de mecanismos participativos incorporados por cada uno de los ministerios.

Ministerio	Uso TI	Campañas	Gestión Interna	Difusión de Información	Consulta no vinculante	Ejecución delegada	Evaluación Pasiva	Participación deliberativa	Coejecución / seguimiento	Reformulación deliberativa/ Control social
Interior	16,67	0,00	16,67	33,33	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	16,67
RREE	5,26	26,32	42,11	15,79	10,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Defensa	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	25,00	0,00
Secretaría General de la Presidencia	6,25	3,13	37,50	15,63	0,00	9,38	6,25	9,38	9,38	3,13
Economía, fomento y reconstrucción	2,56	12,82	33,33	23,08	5,13	2,56	0,00	7,69	7,69	5,13
MIDEPLAN y Cooperación	0,00	0,00	25,81	38,71	3,23	0,00	3,23	12,90	6,45	9,68
Educación	14,29	21,43	35,71	0,00	7,14	0,00	0,00	7,14	0,00	14,29
Justicia	3,70	22,22	25,93	22,22	7,41	3,70	11,11	0,00	3,70	0,00
Trabajo y Previsión Social	12,50	0,00	12,50	50,00	12,50	0,00	0,00	12,50	0,00	0,00
Salud	0,00	4,55	22,73	31,82	4,55	0,00	13,64	18,18	4,55	0,00
Vivienda y Urbanismo	0,00	0,00	11,11	22,22	22,22	0,00	22,22	11,11	11,11	0,00
Agricultura	0,00	6,06	9,09	30,30	21,21	3,03	6,06	12,12	9,09	3,03
Minería	0,00	0,00	33,33	33,33	33,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transportes y telecomunicaciones	5,26	10,53	21,05	26,32	15,79	0,00	5,26	10,53	5,26	0,00
Bienes Nacionales	0,00	14,29	28,57	42,86	0,00	0,00	14,29	0,00	0,00	0,00
Servicio nacional de la Mujer	0,00	8,33	16,67	50,00	0,00	0,00	0,00	16,67	8,33	0,00
Consejo nacional de la cultura y las artes	0,00	5,00	5,00	25,00	20,00	15,00	10,00	15,00	5,00	0,00

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

N=305

II. Definiciones de participación.

En Canto:

- *“La participación social refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre Estado y sociedad.”* (Restrepo, 97)
- *“Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.”* (Velásquez y González, 2004: 2)
- *“Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos”* (Cardarelli y Rosenfeld, 98: 123).

En “Participación ciudadana en la gestión pública”:

- La Participación²⁸ Ciudadana *“es una actividad que intenta, o tiene por efecto, influir sobre la acción del gobierno; ya sea directamente, afectando la formulación o implementación de las políticas o, indirectamente, influyendo sobre la elección de las personas que hacen esas políticas.”*²⁹
- *“La Participación ciudadana representa la relación entre Estado y Sociedad Civil; la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales.”*³⁰
- Así también, se concibe como *“el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental”*³¹
- Otro concepto similar es: *“Participación ciudadana en la gestión pública: rol del ciudadano (partícipe y usuario) en las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas.”*³²

En “Módulos de Participación ciudadana” de Catalina Delpiano y Andrea Sanhueza:

²⁸**Participación:** está en el centro de la ciudadanía, es tomar parte activa. Conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad toman parte activa en las cosas de interés público. Definición Documento DOS. 2002.

²⁹ Brünner, J.J.: **Ciudadanía y Participación**, en: Revista Avance, 28, diciembre de 1997, Santiago de Chile, Pág 20

³⁰ Proyecto “Ley Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.DOS.2002. Ministerio Secretaria General de Gobierno

³¹ Benedicto, J.; Morán, M.L.: **Sociedad y política**, Alianza Madrid, 1995, Pág 321

³² Proyecto “Ley Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.DOS.2002. Ministerio Secretaria General de Gobierno

- *“el estar presente activamente en los procesos que nos preocupan e interesan. La participación ciudadana es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales”*

III. Pauta de entrevista

Hola, somos estudiantes de quinto año de Sociología de la Universidad Católica, y en el marco de nuestro taller de práctica profesional, realizado para Innovación y Ciudadanía, estamos estudiando y clasificando los modos por los cuales es incorporada la participación ciudadana por los distintos ministerios a partir de los compromisos que figuran en la Agenda Pro Participación Ciudadana. Con el fin de profundizar en algunos casos, hemos creído necesario desarrollar algunas entrevistas que nos permitan conocer más de cerca el discurso y las formas por los cuales las instituciones gubernamentales consideran la participación ciudadana dentro de sus políticas, y la experiencia de su institución nos ha parecido particularmente interesante, razón por la cual la información que nos pueda proporcionar sería de gran ayuda para nosotros.

Cabe destacar que la presente investigación tiene una finalidad enteramente académica, de manera tal que su opinión será considerada con cautela y prudencia. Con el fin de poder analizarla mejor, y si no tiene inconvenientes, nos gustaría poder grabarlo.

1. Antes que todo, ¿cuál es su nombre y cual es su función dentro de la institución?
2. En términos generales, ¿Como entiende usted y/o su institución por 'Participación ciudadana'?
3. ¿De qué manera la incorporan en el desarrollo de su labor institucional?
4. ¿Cuáles cree usted que son los méritos y falencias que presenta su institución en la incorporación de la participación ciudadana?
5. ¿Qué consideraría como un mecanismo ideal de participación?

Ahora, respecto del compromiso de participación ciudadana que figura en la *Agenda* (NOMBRE DEL COMPROMISO).

1. ¿Cómo se formuló (o formularon) y adquirió (adquirieron) el (los) compromiso(s)?
2. ¿Cree que son concientes los distintos funcionarios de su organismo de los compromisos adquiridos?
3. ¿Podría decirnos qué medidas se han adoptado para dar cumplimiento a esos compromisos?
4. ¿A qué dificultades se han tenido que enfrentar para llevarlo a cabo?
5. ¿Ha recibido el apoyo necesario dentro del ministerio?
6. Según lo señalado en la *Agenda Pro Participación* para este compromiso se realizaría (MECANISMO DE PARTICIPACIÓN 1) ¿Podría decirnos más detalladamente en

qué consiste eso? Y en la práctica ¿Se llevó a cabo como se había esperado o sufrió alguna modificación?

REPETIR CON TODOS LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.

7. ¿Existe algún mecanismo de seguimiento institucional respecto a dicho compromiso? ¿Cuál? (Qué se ha hecho / A cargo de quién / etc.)
8. ¿Existe algún método de recepción de reclamos?
9. Y cuando se los recibe ¿Qué se hace con ellos?
10. Para terminar, y más en general, ¿cómo piensa que podrían fortalecerse los mecanismos de participación ciudadana en los programas desarrollados por su institución en particular?
11. ¿y los del gobierno en general?
12. ¿hay algo que quisiera agregar, que cree que podría ser interesante y que no hayamos tratado a lo largo de la entrevista?

Muchas gracias por su amabilidad y por concedernos parte de su tiempo para la realización de esta entrevista. Si es de su interés, podemos enviarle nuestra investigación una vez concluida.

Hasta luego.