

INFORME FINAL

**ESTADO DE ARTE DE LOS MECANISMOS DE
PARTICIPACIÓN EN CHILE Y SUS PERSPECTIVAS DE
DESARROLLO**

AUTOR:

Dr. INGO GENTES

Santiago de Chile, julio de 2004

RESUMEN EJECUTIVO

Con el instructivo presidencial No. 30, del 7 de diciembre de 2000, el actual gobierno chileno inició un proyecto afanoso de mejorar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en el interior de la gestión pública como en la asociatividad con el sector civil, buscando, en un principio, que las políticas y programas públicos incidan en la gobernabilidad y consolidación del sistema democrático, con una ciudadanía activa y propositiva que comparta un proyecto país con el Estado. En el transcurso de este proyecto modernizador se crearon nuevas instancias, dotadas de facultades extraordinarias, con el propósito de, primeramente, analizar, estructurar e incentivar los múltiples esfuerzos participativos hechos tanto por algunos organismos públicos como por las organizaciones de la sociedad civil. Trabajo que, en segunda instancia, debería redundar en un sistema de control de metas participativas y un marco regulatorio, la ley de participación ciudadana, que aún está en trámite.

El presente informe da cuenta tanto de los avances conceptuales y metodológicos de llevar adelante el proyecto de participación ciudadana, pero también de nuevos desafíos para algunos actores, sea por la innovación de crear un estilo participativo al interior de muchos ministerios, sea por tener que despertar el interés y superar la fragmentación temática y estructural de la sociedad civil. Hay diferentes versiones y visiones existentes sobre qué y cuánto poder y control ciudadano se pretende generar por medio de una participación, con futuras obligaciones y derechos institucionales. Mientras las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, reclaman más participación en los procesos políticos directos e indirectos, el ejecutivo pretende centrarse más en una participación asociativa y funcional en la gestión pública. Si bien no necesariamente la una excluye a la otra, lo que sí se debe definir claramente el peso, grado, calidad y momento de la participación en las planificaciones, ejecuciones y tomas de decisiones de procesos y proyectos políticos. Otro desafío parecen ser las vías operativas y la instrumentalización continua de una política de participación, que debe conjugarse con una cultura política sectorial, la discontinuidad de los préstamos internacionales y la desigual distribución de fondos internos en lo económico, pero también convertirse en la voluntad de funcionarios y ciudadanos de priorizar intersectorialmente determinadas acciones participativas.

Para orientar las futuras acciones de la cooperación técnica internacional, se entregan algunas experiencias de buenas prácticas o modelos en algunos ministerios públicos, que bien pueden ser complementados con proyectos propios en marcha, especialmente en el marco de una gestión integral participativa de ordenamiento territorial y ambiental. Se deja constancia que una co-gestión y colaboración podría garantizar justamente su transversalidad y la construcción de redes de alianzas y ampliar los logros participativos, con el último fin de profundizar el modelo democrático chileno.

En el proceso de diseño de componentes y productos participativos e inclusivos, que sugerían una colaboración entre el Estado chileno, el tercer sector y la cooperación técnica internacional, se mencionan los cambios elementales en las formas y demandas en lo relativo a la participación por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Muchas de éstas ya no se rigen necesariamente por temas (políticos) de interés común, y no siempre por los canales “oficiales” establecidos por el Estado, sino por múltiples formas (sociales), alianzas y redes, formales y no formales, que en gran parte pueden nutrir una nueva y flexible institucionalidad política. El informe plantea que el espesor cultural que aglomera a los nuevos grupos y redes asociativas se asemeja a las tendencias internacionales de demandas por nuevos derechos económicos sociales y culturales (DESC), que en lo sustantivo en el Chile de hoy, se expresan más por medio de actividades (temporarias y puntuales) de carácter sociocultural que político-legislativo,¹ construyendo nuevas identidades territoriales y capitales sociales comunitarios a lo largo del país.

La búsqueda de estándares y normas participativas en el marco de una política de participación e inclusión social nos remite necesariamente a la noción de participación en las instituciones internacionales prestadoras, que a su vez, ofrecen algunas estrategias valiosas para ordenar y evaluar una gestión democrática participativa por medio de programas sectoriales, focales y replicables. El informe concluye que la oferta pública y estratégica de participación e inclusión social debe orientarse al diseño de políticas y programas participativos que no se decidan y modelen en función del contenido de la oferta, sino de las demandas específicas y potenciales de colaboración de los grupos emergentes y vulnerables.

¹ La única excepción la haríamos en las demandas políticas y territoriales de grupos indígenas comprendidas en una política especial de Nuevo Trato, que busca la profundización de derechos colectivos y un desarrollo con identidad con medidas especiales (véase MIDEPLAN; 2004).

ÍNDICE

1. Introducción...5
 - 1.1 Marco conceptual...8
 - 1.2 Marco lógico...11
2. El instructivo presidencial-Trabajar en un Chile moderno, justo y participativo...14
 - 2.1 Metas y criterios de los programas públicos de participación...15
 - 2.2 Proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública...16
 - 2.3 Potenciales participativos de los programas originados por la DOS/ SEGEOB...20
 - 2.4 Desafíos para el buen emprendimiento del sistema SIRNOM...22
 - 2.5 Estado de avance de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)...24
3. Algunos criterios e indicadores de “buenas prácticas participativas” en las instituciones públicas...29
 - 3.1 Gestión ambiental, territorial y participativa (ATP) en el MOPTT...31
 - 3.2 Estrategias regionales y comunales de desarrollo (ERD) en el MIDEPLAN...33
 - 3.3 Descentralizando y “ciudadanizando” la gestión municipal: las propuestas de la SUBDERE...36
 - 3.4 Sistematizar la información territorial y bienes públicos: Las apuestas participativas en el Ministerio de Bienes Nacionales...39
4. Dimensiones de la participación en el contexto nacional...41
 - 4.1 Perspectivas de la participación civil en Chile...44
 - 4.2 Nuevos horizontes para el tercer sector: entre consultoría, investigación y asociatividad pública-privada...49
5. Panorama de las estrategias participativas en las instituciones internacionales prestadoras...53
 - 5.1 Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en las Políticas del Banco Mundial...57
 - 5.2 Instrumentos participativos de la Organización de Estados Americanos, OEA...60
 - 5.3 Descentralización y Gestión Pública Regional y Local: La estrategia participativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL...61
 - 5.4 Marco conceptual de la participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo, BID...62
6. Perspectivas y recomendaciones...68
7. Bibliografía...77
8. Anexo: Entrevistas efectuadas...84

1.- INTRODUCCIÓN

El presente informe pretende entregar los resultados de la investigación sobre el estado de arte de los mecanismos de participación en el sector público y civil en Chile y su comparación con nuevos instrumentos internacionales, y entregar algunas orientaciones y recomendaciones para el buen emprendimiento y desarrollo del proyecto de descentralización, desarrollo regional y local (*Región Activa*), de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

En este marco, se pretende entregar, de manera explícita y por medio de un sumario de metodologías y conceptualizaciones de la participación, algunas sugerencias y proyecciones para la acción colectiva y asociativa, cuyo radio abarca desde lo local-municipal a lo regional y nacional, estratos que, como verá más adelante, a veces se superponen y no siempre se entrelazan en sus objetivos y estrategias.

Existen varios interrogantes que nos guían en esta primera parte, como por ejemplo: ¿qué rol juega la comunicación en los procesos de difusión de políticas, programas y prácticas participativas?, ¿se puede hablar de logros en el temario de la participación por medio de la instalación de un gobierno electrónico?, ¿es la medida adecuada de promover mayores incentivos y derechos para la ciudadanía?

El análisis que a continuación se presenta es un vivo reflejo, por un lado, de las múltiples entrevistas con profesionales, funcionarios públicos encargados del temario de la participación o vinculados contextualmente con el tema de la sociedad civil, dirigentes sociales, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), e investigadores y consultores internacionales. Por otro, se fundamenta en una amplia revisión bibliográfica acerca de los mecanismos e instrumentos de la participación en algunos sectores públicos, civiles y privados en Chile, y en organismos internacionales ligados a los temas de descentralización y desarrollo territorial.

El objetivo principal de este informe es triple: ofrecer un panorama de los criterios aplicados actualmente en el sector público chileno; destacar, a modo de ejemplo, las buenas prácticas participativas en algunos departamentos o divisiones ministeriales; y recomendar algunos ámbitos y productos de colaboración entre las instituciones nacionales e internacionales.

Ahora, ¿con cuáles problemas nos enfrentamos en el transcurso de la investigación? Al respecto, se pueden señalar siete aspectos claves: a) el limitado tiempo para recoger, analizar y evaluar la información, incluyendo la combinación de un total de 28 entrevistas y la participación en dos encuentros regionales; b) la inicial falta de fluidez en el traspaso de información validada sobre el estado de avance de las metas presidenciales de participación en los diferentes sectores públicos; c) el contenido subjetivo de la información entregada, debido a la falta de evaluación e institucionalización en los mismos organismos públicos, o un débil grado de reflexión sobre la calidad de los mecanismos e instrumentos de participación, que junto con el factor anterior obligaron a dar un giro en la investigación, en torno de un análisis más conceptual y experimental, y menos fijado en las metas participativas generales y sectoriales; d) los diferentes tipos y nociones de participación en los discursos y prácticas; en concreto, logramos identificar siete tipos diferentes de participación (ciudadana, pública, privada, política, comunitaria, o simplemente prácticas participativas sectoriales), que o figuran en los documentos oficiales, o se mencionan en las entrevistas, lo que también trae consigo implicancias para la investigación en sus aspectos normativos-legales (los derechos y deberes de la participación), socio-culturales (los aspectos, métodos y mecanismos de la participación) y político-administrativos (la institucionalidad, operatividad y continuidad de los procesos y políticas participativas); e) la masificación de organismos del Estado en páginas en internet, pero con poca información oportuna, lo que dificulta aún más que la ciudadanía conozca cuáles son sus derechos (y deberes), cómo acceder a ellos y hacerlos respetar; f) al no existir recetas únicas de procedimientos, mecanismos e instrumentos de participación, ni en el sector público, privado o civil, tenemos que cuestionar el grado de homogenización de las múltiples iniciativas y actividades a partir del instructivo presidencial; g) urge contestar satisfactoriamente la pregunta sobre la continuidad y profundidad de los procesos de apertura política para la participación, en otras palabras, si lo que se pretendió fue instalar y fomentar una política nacional de participación o replicar y adoptar modelos foráneos e internacionales de participación, muchos de ellos funcionales a los modelos económicos imperantes.

En concreto, el informe entrega en el primer capítulo un marco conceptual y un marco lógico que facilitan la preponderación de la participación en Chile en un contexto teórico e histórico.

En el segundo capítulo se analiza la discusión sobre ciudadanía, sociedad civil² y participación en el contexto local a partir del instructivo presidencial en sus principios orientadores. Este trabajo nos abre la posibilidad, tanto de sopesar las metas y criterios de los programas públicos de participación, como de evaluar la propuesta de un marco regulatorio para la participación ciudadana, especialmente en sus potenciales y perspectivas para crear un nuevo contrato social y una sociedad civil emergente y empoderada. ¿Cómo se piensa hoy en día promover e incentivar desde el Estado la participación en la gestión pública y la sociedad civil? ¿Son suficientes los esfuerzos emprendidos para lograr mayor legitimidad y establecer un nuevo contrato social? ¿Qué prácticas participativas se realizan en el interior de los aparatos públicos? ¿Cómo podemos evaluarlas y compararlas con los instrumentos de organismos internacionales? Aquí nos interesan los principios e instrumentos de la División de Organizaciones Sociales (DOS), perteneciente al Ministerio Secretaría de Gobierno (SEGEOB).

En seguida, se entregan algunas prácticas actuales en las instituciones públicas que proclaman un fuerte involucramiento de la sociedad civil en todos sus procesos de planificación, ejecución, evaluación y seguimiento. Aquí los interrogantes que guían son: ¿Cómo se piensa construir actores de la sociedad civil que reclamen por mayor autonomía, especialmente en el ámbito regional y comunal?, ¿de qué manera puede contribuir la base social a la descentralización del Estado y el desarrollo endógeno regional y local?, y ¿con quién y en qué área las corporaciones internacionales deberían intervenir en el temario de la participación e inclusión social?

Estos avances o retrocesos públicos en materia participativa no pueden ser evaluados sin un breve análisis de las transformaciones de la sociedad civil chilena en la última década, en especial, si contrarrestan el sesgo centralista de políticas anteriores. ¿Cómo pretenden mejorar, bajo estas circunstancias, las redes regionales y comunales de prestación de servicios el desarrollo de la sociedad civil mediante políticas públicas y acciones público-privadas?

² Entendemos la sociedad civil en el presente informe, a un conjunto de instituciones, organizaciones y conductas, situadas entre el Estado, el mundo de los negocios y la familia (...), esto incluye organizaciones voluntarias y sin fines de lucro de diferente tipos, instituciones filantrópicas, movimientos sociales y políticos, otras formas de participación social e involucramiento y los valores y patrones asociados con ellos (ver Anheimer, Helmut (2001): *Organizational Theory and the Non-Profit Form*, en *Proceedings of a Seminal Series at the London School of Economics, Centre for Civil Society*, Report No. 2, London.

Y finalmente, a modo de aportes, se pretende analizar las estrategias y metas participativas en el ámbito internacional, especialmente en el Banco Mundial, la OEA, el BID, y la CEPAL. El aspecto internacional es importante, ya que convalida los celebrados logros de las políticas públicas con las demandas y reclamos de mayores grados de participación popular en los quehaceres nacionales.

Las perspectivas y recomendaciones incluyen proyecciones para las intervenciones público-privadas y corporaciones técnicas en el ámbito de construir una base social participativa y empoderada. A final, y entendible como una manera de visualizar la experiencia, se adjunta, por un lado, una bibliografía que incluye los documentos y fuentes primarias y secundarias que sostienen el presente informe, por otro, se agrega una lista cronológica de los entrevistados que facilitan, en caso de requerimiento de información adicional o posible propuestas de colaboración, su fácil ubicación.

1.1 MARCO CONCEPTUAL

La utilización de conceptos diversos que surgieron en el trabajo en terreno hace necesario conceptualizar y dimensionar las diferentes nociones de participación. Las características y comprensiones de la noción de participación varían de sociedad en sociedad y de contexto en contexto, pero se someten mínimamente a interrogantes como el interés de por medio, el poder acumulativo, y la capacidad transformadora e innovadora de sus mecanismos.

En el caso concreto de Chile se puede distinguir cuatro ejes, desde donde se fomentan acciones o políticas específicas: el primero conforma el ámbito de la identidad cultural, el desarrollo y capacidad innovadora por parte de la ciudadanía o comunidad política, lo que algunos autores identifican como el capital social comunitario (Durston, 2001) o las prácticas autogestionarias (Finot, 2003); en el segundo eje, se encuentra el vínculo entre la sociedad civil y la gestión pública, sea local, regional o nacional, en forma de identificar las iniciativas y demandas que presentan una participación cooptada entre actores u organizaciones de la sociedad civil y el Estado; en el tercer eje figuran las prácticas participativas en la gestión interna de los aparatos públicos, es decir, los procesos y programas de mejoramiento de gestión que buscan mayor eficiencia y eficacia mediante la instalación de redes, plataformas o alianzas asociativas entre distintos sectores ministeriales; y en cuarto lugar, se encuentran todos aquellos programas públicos y sociales por parte de la

gestión pública que buscan incentivar uno o varios de los niveles anteriores, o sea, fortalecer tanto la interacción con el mundo público estatal, privado y civil, como motivar a las prácticas autogestionarias o al tercer sector³, especialmente en el ámbito local y comunal.

En cada uno de estos cuatro ejes se trabajan determinadas nociones de participación, que se puede entender como la lucha por los términos de incorporación, y que se aplican en mayor o menor grado en todos los (sub)sistemas democráticos:

- a) Participación ciudadanía o civil, que se puede conceptualizar como una forma de fortalecer a la sociedad civil, en el sentido de redefinir la frontera entre lo público y lo privado, y potenciar las capacidades auto-organizativas de la sociedad; además es un medio de socialización de la política en el sentido de generar nuevos espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad, en el sentido, de transformación de lo estatal en público (Cunill, 1992). En consecuencia, se busca orientar a identificar el capital social comunitario hacia prácticas asociativas en el ámbito local, comunal y regional en sus demandas esenciales, acciones colectivas o comunitarias y poder de decisión (por ejemplo, sobre gastos, aportes, inversiones y planificaciones locales).
- b) Participación empoderada; esta noción de participación que requiere mayores oportunidades de expresión a través de figuras como el referendo, la consulta popular, presupuestos participativos, o control social sobre programas socioeconómicos, y arreglos procedimentales de representación especial de grupos sociales (especialmente de los sectores pobres y vulnerables), que hacen que en los propios espacios subnacionales la participación adquiera una real importancia referida a los órganos políticos que desarrollan las funciones distributivas y redistributivas del Estado en el plano local, así como en relación

³ Entendemos el "tercer sector" como el sector voluntariado, entre Estado y mercado, que se asocia políticamente a objetivos sustantivos como la defensa de derechos (de los consumidores), el involucramiento de hombres de negocio en estrategias de desarrollo local, la autoorganización comunitaria o el rol activo en la arena internacional globalizada. Los grupos del tercer sector pueden combinarse eficazmente con empresas para fomentar programas sociales, o como plantea Giddens (2001:91) si se desarrollan de manera eficaz, los grupos del tercer sector pueden ofrecer opciones y sensibilidad en la gestión de servicios públicos. De igual modo pueden ayudar a promover la cultura cívica local y formas de desarrollo comunitario."

con los entes públicos que las expresan. Como paso primordial para una participación empoderada se requiere identificar los grupos, actores civiles y privados que ya colaboran en algún nivel con los organismos estatales, la acción envolvente del Estado, y el grado de autonomía e independencia en la decisión. Lo empoderante cobra validez, puesto que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva.

- c) Gestión pública participativa, que trata de fortalecer y masificar la acción pública comunitaria mediante nuevas relaciones de los distintos grupos culturales reconocidos bajo el estandarte de la hegemonía estatal, en el marco de una igualdad de respeto, y una política de respeto mutuo. En este sentido, también las identidades (locales y nacionales) cobran una nueva validez como capital social comunitario en una política comunal con base en la movilización de los grupos e individuos, asociados por un interés común (*common sense*) de adquirir más y mejores derechos políticos, sociales, económicos y culturales, que se interconectan con una política oficial y se cohesionan en torno de las orientaciones globales de la igualdad de derechos⁴ y el discurso de la diferencia⁵. Los programas de mejoramiento de gestión interna en su capacidad de incentivar, garantizar y perseverar en los procesos de modernización participativa y asociatividad inter e intraministerial, regional y comunal se insertan en esta noción participativa.

⁴ Para los comunitaristas el punto de partida para una política de igualdad de derechos para las minorías es la indispensable orientación del derecho individual de acuerdo a las necesidades colectivas, en el marco de comunidades políticas democráticas (ver Lane, 2003; Gentes, 2000).

⁵ Es Taylor (1993:90) quien contrapone el "discurso de la diferencia", donde se recoge la aspiración de los distintos grupos a la sobrevivencia y no a la disociación. Tiene una meta colectiva, pero como consecuencia lleva también a una modificación casi inevitable de las leyes, cuya validez quedaría circunscrita a los diferentes contextos culturales. Las sociedades antiguas se vuelven, al mismo tiempo, crecientemente multiculturales y permeables, a través de procesos como la inmigración. En este contexto de cambio social aparecen nuevamente las preguntas por el poder y la arrogancia cultural (sobre todo del Occidente). En otras palabras, "la exigencia radicaba en permitir que las culturas se defendieran a sí mismas dentro de unos límites razonables. Pero la otra exigencia siguiente que tratamos aquí es que todos reconozcamos el igual valor de las diferentes culturas, que no sólo las dejemos sobrevivir, sino que reconozcamos su valor" (Taylor, 1993: 94-95).

- d) Participación social o política, que se puede entender como el conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en la misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura -y por lo tanto los valores- del sistema de intereses dominantes (Pasquino, 1992). Aquí la inserción y colaboración de programas y proyectos públicos en torno de la sociedad civil, redundan en una cierta apertura y transparencia directa e indirecta de los aparatos público-privados, en la transferencia semi-completa o completa de procesos de decisiones, y en la representación que dichos programas ante las preferencias de sus representados; además, su operatividad requiere adicionalmente de procesos de reconocimiento legal, e instrumentalización y monitoreo de la participación popular. Para lograr un mayor impacto es necesario aquí identificar aquellos grupos y actores civiles y privados que observan con cierto recelo la acción de los organismos estatales, especialmente en procesos de toma de decisiones, o para sostener mayor autonomía e independencia en la decisión, o por preferir y continuar luchando sobre los términos de inclusión, como algunos grupos indígenas, por ejemplo;

Sobre la base de estos criterios se puede buscar nuevas formas de integración entre los ciudadanos y el Estado, y, “repensar los modos en que se articulan y representan las demandas ciudadanos en los procesos políticos, así como re-conceptualizar los significados de la participación y la ciudadanía en relación con las formas que adopta, a nivel local, la gestión de los asuntos públicos” (Gaventa, 2004:91). En el caso concreto esto significa someter a juicio de manera diferenciada, primero, el resultado de las políticas y programas públicas con enfoque participativo a partir de la transición a la democracia en los años 90, segundo, el eje de acceso al beneficio de un desarrollo productivo local desde una mayor participación civil y del sector privado en procesos de descentralización, modernización y territorialidad, y tercero, el grado de responsabilidad social y ético y cuentas públicas (*accountability*) del entorno, sea regional o comunal.

1.2- MARCO LÓGICO

Chile se caracteriza por una fuerte identidad política-institucional, si bien proveniente del siglo XIX, que deja un sesgo especial en sobre todo en la gestión administrativa. Ésta, marcada recientemente por las reformas administrativas de

mediados de los años setenta, sigue reflejándose en un modelo burocrático y la regulación legal de muchas materias, el control previo de los actos administrativos, y una estructura organizativa propia. Estos elementos configuran en Chile un Estado fuertemente institucionalizado, centralizado y jerárquico, con normas claras de aplicación universal que han permitido a la administración un severo control presupuestario, operativo y personal. La fuerte capacidad envolvente del Estado ha creado condiciones específicas de relacionamiento entre los ciudadanos y las instituciones y hacen que las demandas de participación e intervención del ciudadano en la gestión pública se articulan controladamente. De hecho, la discusión de establecer una democracia deliberativa empoderante aparece recién con fuerza desde el instructivo presidencial a partir del 2000 en el marco de la modernización y reforma del Estado (Márquez et al., 2001).

Para captar bien la relación-identitaria, hay que considerar los cambios de la sociedad chilena en las últimas décadas. A consecuencia de estas transformaciones, algunos perciben la sociedad chilena actual como un “gigantesco mercado” (Moulián, 1997:121), donde la integración social se realiza en el ámbito de los intercambios, más que en el político, es decir, no mediante la ciudadanía convencional, la participación, la cooperación y el cuestionamiento ideológico, sino por medio de adhesiones transitorias y frágiles y crecientes procesos de individualización al margen del tejido social. En una sociedad como ésta, el poder participativo pareciera más bien de los “ciudadanos credit-card”, la masa de consumidores y conformistas, producto de la instalación y institucionalización del espíritu mercantil en todas las esferas societales y familiares.

Otros autores, en cambio, perciben un escenario donde la sociedad civil que, si bien se encuentra atomizada por reclamos sectoriales y múltiples formas de organización, demanda que se reestablezcan los controles y regulaciones del aparato político sobre las relaciones de mercado, haciendo prevalecer principios éticos y equitativos por encima del poder de determinados grupos de actores (Garretón, 2000:184). Según esta visión, una nueva participación empoderada podría reestructurar el Estado más allá de una simple modernización basada en principios de eficiencia y eficacia funcionales al modelo de crecimiento “hacia afuera”, sino democratizar una sociedad de mercado.

Y finalmente, hay un grupo de autores que categorizan el desarrollo de una sociedad emergente de consumo, diversa y más individualista, que, no obstante, conserva rasgos de una sociedad de costumbres colectivistas, pero con poca práctica comunitaria, y que va dependiendo más y más de poderes (globales y locales)

dispersos, tanto en el interior y exterior, sea en el ámbito jurídico nacional o internacional o de organizaciones moralmente refortalecidas. Esta dependencia implicaría establecer nuevas facultades por encima de los actuales marcos regulatorios y una nueva cultura política del Estado-nación (Tironi, 1999:231).

Además conviene subrayar una nueva tendencia en las formas de intervenciones “estatales” en los países de la región desde los años ochenta⁶, no solamente en el tema social, sino además en áreas como la economía o el medio ambiente. En la sociedad chilena, esta nueva institucionalidad se caracteriza por una combinación de iniciativa privada y subsidiaridad pública en las áreas de economía y sociedad, lo que las Constituciones actuales garantizan mediante la extensión y el fortalecimiento tanto de los derechos privados como del Poder Judicial. Hoy en día, el Poder Judicial tiene una responsabilidad más activa y más independiente en el control de la administración, sobre todo en materias de derecho de propiedad.

Bajo este trasfondo socio-histórico, han surgido en los últimos cuatro años varios programas públicos en Chile, que pretenden mejorar y fortalecer las prácticas participativas y establecer un marco regulatorio, tanto en el ámbito público sectorial como en el de las organizaciones sociales, en general, y por último crear nuevas identidades territoriales sostenibles. El ejecutivo busca claramente una sinergia entre los actores públicos, civiles y privados, pero aún las múltiples actividades se diferencian conceptualmente por sus objetivos, instrumentos aplicados y líneas de acción.

Ahora bien, se pueden formular algunos interrogantes que a continuación pueden guiar la lectura, como, por ejemplo ¿qué tan efectivos y eficientes son los programas públicos en torno de mejorar y fortalecer la participación política?, ¿cuáles son los criterios del poder oficial para incentivar el fortalecimiento del capital social?,

⁶ Por ejemplo, la Constitución Política chilena de 1980 es ejemplar para el nuevo rol protagónico del Poder Judicial. Este rol nuevo se basa en el temor y rechazo de los constitucionalistas del '80 frente al “estatismo” y su intervención en muchas áreas de la economía y la sociedad, y formaba parte del rediseño neoliberal del país. Hoy en día, la institucionalidad vigente ha puesto al país en una posición intermedia entre la tradición anglosajona -un fuerte rol judicial en materias de política pública- y europea continental -subordinar el poder judicial a los demás poderes del Estado. Los procesos de reformas judiciales están avanzando debido a la caducidad normativa y reguladora de muchas legislaciones. Las grandes tradiciones jurídicas antes mencionadas toman un rol activo en este proceso de ordenamiento legal, así que, por ejemplo, en el diseño del nuevo derecho de procesamiento penal, que ya se aplica a nivel experimental en algunas regiones, hubo asesoría de jueces y especialistas alemanes, y en rigor se trata de una copia sofisticada del derecho de procesamiento penal alemán actual.

¿qué mecanismos se aplican para, al mismo tiempo, incluir y empoderar a las organizaciones civiles emergentes en el quehacer de una deseada democracia moderna y participativa?, ¿cuál es el análisis crítico que se puede constatar del instructivo presidencial y su aplicación hasta la fecha? Y, por fin, ¿pueden los conceptos e instrumentos de organizaciones internacionales de prestación de servicio, servir de insumos para las políticas públicas regionales y locales, y posicionar la estrategia de las cooperaciones internacionales?

2.- EL INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL: TRABAJAR EN UN CHILE MODERNO, JUSTO Y PARTICIPATIVO

El instructivo presidencial No. 30, del 7 de diciembre de 2000, inicia un proyecto público de mejorar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en el interior de la gestión pública como en la asociatividad con el sector civil., En un principio, las políticas y programas públicos buscan una mejor gobernabilidad y consolidación del sistema democrático, con una ciudadanía activa y propositiva que comparte un proyecto país con el Estado. Es la primera vez en la historia del país, que se pretende a partir de la componente participativa reestructura y reorganizar las entidades de la gestión pública, estimular y activar la ciudadanía, y regularizar legalmente el acceso y peso de una participación en el poder público.

En este sentido, en los últimos cuatro años en transcurso de este proyecto modernizador se han creado nuevas instancias, dotadas de facultades extraordinarias, con el propósito de, primeramente, analizar, estructurar e incentivar los múltiples esfuerzos participativos hechos tanto por algunos organismos públicos como por las organizaciones de la sociedad civil. Trabajo que, en segunda instancia, debería redundar en un sistema de control de metas participativas y un marco regulatorio, la ley de participación ciudadana, que aún está en trámite.

El instructivo del 2000 se sitúa en el marco de una política de modernización del Estado y descentralización de la gestión pública, en el que actual gobierno chileno pretende promover la participación en todos los ámbitos sociales, económicos, legales, civiles y administrativos. Los compromisos gubernamentales formulados con la participación ciudadana abarcan cinco ámbitos: a) el buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y el deber de servicio del sector público; b) la transparencia en la gestión pública, a través de una mayor información y apertura a la ciudadanía; c) igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables; d) respeto a la autonomía y diversidad de las

organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización, y e) orientación al ciudadano para participar equitativamente en los programas y servicios públicos.

Lo anterior, se pretende lograr desarrollando un trabajo mancomunado con organizaciones locales, comunales e intercomunales en la difusión y enseñanza de los derechos y espacios de participación que tiene cada ciudadano y que aparecen garantizados en la Ordenanza, y enmarcados en una futura ley de participación ciudadana (SUBDERE; 2002).

Para poner en práctica e instrumentalizar estos compromisos, se conformaron algunos programas públicos pilotos (fortalecimiento de la sociedad civil, tolerancia y no discriminación, políticas públicas y voluntariado), todos ellos coordinados por la División de Organizaciones Sociales (DOS), que pertenece al Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB). En todos estos programas se aplican diferentes metodologías para implementar dos tipos de redes de trabajo: una que convoca a representantes de distintos ministerios y servicios públicos, bajo la denominación de redes interministeriales; y otra que convoca a representantes de organizaciones de la sociedad civil, llamadas redes ciudadanas. Para garantizar el buen desarrollo de los programas se define que cada uno de los ministerios y servicios incorporados a la red interministerial colabora activamente por medio de “compromisos” acotados y traducidos en metas y acciones concretas para que efectivamente sean desarrollados por cada uno de ellos (DOS/FOSIS, 2003b).

2.1.- METAS Y CRITERIOS DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE PARTICIPACIÓN

Las cinco metas del instructivo presidencial buscan canalizar las prácticas y proyectos participativos anteriores de algunos ministerios que buscaban fortalecer las alianzas entre la sociedad civil y el Estado desde mediados de los años noventa,⁷ aprovechando la existencia de una participación cooptada y social mediante la formulación de nuevas responsabilidades para el sector público, civil y privado, y crear un marco regulatorio para la participación ciudadana.

⁷ A partir de la articulación del Comité de Modernización de la Gestión Pública en el año 1995, la aspiración gubernamental se caracteriza marcadamente por conferir un carácter participativo a la modernización, cuyos principios estratégicos en aquellos años fueron: probidad y responsabilidad; igualdad y no-discriminación; transparencia; accesibilidad y simplificación; eficiencia y eficacia; y gestión participativa (véase Márquez et. Al, 2001).

El gobierno del Presidente Lagos, en su proyecto de reforma y modernización del Estado, comienza de esta manera a fomentar concretamente la acción política participativa para la gestión pública, incorporando los cinco principios básicos antes mencionados para la formulación de los compromisos gubernamentales.

Los fundamentos conceptuales de la participación en Chile a partir de los años noventa reflejan esta “nueva cultura política activa”. En concreto la acción gubernamental de los últimos gobiernos de la Concertación consiste en: a) aumentar la transparencia con que opera el gobierno; b) recibir las demandas, críticas y sugerencias de los ciudadanos y desarrollar la sensibilidad del gobierno frente a las mismas; c) alinear los incentivos a los empleados públicos con la satisfacción a los usuarios (ciudadanos), y d) integrar a la ciudadanía activa en la planificación, gestión y evaluación de programas y políticas (Orrego, 1999).

En virtud de estas orientaciones básicas, el Ejecutivo busca una mayor y mejor gobernabilidad democrática con la sociedad civil: en concreto, a partir del 2000 se formulan 106 compromisos ministeriales en la perspectiva de incorporar la participación ciudadana en la gestión de sus órganos; se constituye un Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, que debe funcionar como eje articulador y facilitador entre sociedad civil y el Estado, proponiendo nuevos arreglos jurídico-normativos, de financiamiento y fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles; y se instruye al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para elaborar una Ley de Bases de Participación Ciudadana, que actualmente se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados.

2.2- PROYECTO DE LEY DE BASES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La propuesta ley busca, tras haber pasado por un proceso de consulta ciudadana (DOS, 2003d), consagrar las medidas y alcances de la participación en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

¿Cuáles son los fundamentos de esta propuesta legislativa?

En concreto, se pueden diferenciar cuatro desafíos: a) fijar legalmente los niveles que tendrá la participación (informativo, consultivo, propositivo) según las actividades del

quehacer público (diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas); b) establecer los tipos de canales y mecanismos para conocer la expresión e integración de las demandas, propuestas y contribuciones ciudadanas en el seguimiento de intereses generales; c) habilitar los instrumentos de control adecuados, y d) dejar una cierta flexibilidad para incorporar nuevos mecanismos de acuerdo con las dinámicas entre la sociedad civil y el Estado (ver DOS, 2003d).

Según la versión del proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública a que se tuvo acceso (SEGPRES, 2003a), el proyecto de ley no insta a diseñar un sistema general de participación ciudadana, sino que discurre bajo la forma de una *ley miscelánea*, es decir, una ley que interviene en diversas materias e instituciones que el gobierno estima conveniente. El objetivo principal es reconocer, por primera vez en la historia del país, constitucionalmente el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, por lo que hace necesarias algunas modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley No. 18.695), la ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley No. 18.575) y la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones (Ley No. 19.418). En esta lógica, la propuesta legislativa del gobierno se orienta a hacer efectivo el principio de la subsidiaridad, fortaleciendo la autonomía de los grupos intermedios por medio de dos modificaciones en la Constitución Política del Estado (CPE); el derecho a la personalidad jurídica de las organizaciones de la sociedad civil por medio de un simple registro de las actas constitutivas y estatutos en “la forma y condiciones que determine la ley” (modificación al art. 19, No. 25 CPE); y el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil de interés público (agregar art. 23 a la CPE) para que puedan desarrollar objetivos y actividades de interés público en los diversos ámbitos de la vida nacional (DOS, 2003d).

En concreto, en las bases generales de la administración del Estado la futura ley pretende reconocer “a la sociedad civil el derecho de acceso a la información sobre las políticas públicas, salvo las excepciones establecidas por ley “(art. 70, parr. 1). El medio de difusión es elegible, o “una página web u otro medio de amplia difusión, la totalidad de los programas, políticas y acciones que se desarrollarán en cada período anula que se trate” (dto.). No obstante, el Estado se restará el derecho de canalizar la cantidad y calidad de información que se divulgará, garantizando a “la sociedad civil el derecho permanente (...) a formular observaciones a los órganos a administración del Estado, en relación a materias de impacto o interés general (...) (art. 71).

Como mecanismos de control se establecerán la consulta ciudadana, consejos ciudadanos y la propuesta ciudadana, frente a los cuales “los órganos de la Administración del Estado siempre tendrán la obligación de dar respuesta fundada” (art. 72). No obstante, se pone mayor énfasis en una política de prevención de conflictos y el diálogo abierto y permanente entre la sociedad civil y los órganos de la administración del Estado en forma de “construir mesas de trabajo, o convocar cabildos, asambleas o audiencias públicas, las cuales deberán incluir a representantes de todos los sectores involucrados” (art. 73).

En el tema de las infracciones y sanciones se pretende establecer el defensor ciudadano que deberá “velar por la defensa y protección de los derechos e intereses de la sociedad civil en materia de participación ciudadana” (art. 77, parr. 2). Las infracciones a los derechos y obligaciones prescritas se insertan finalmente en un listado de trece normas de conducta⁸ (art. 78), como será un reglamentario, que se debe decretar “dentro del plazo de un año a contar a la fecha de publicación de la presente Ley en el Diario Oficial” (art. 1 transitorio).

⁸ Contraviene especialmente las normas sobre participación ciudadana en la gestión pública as siguientes conductas (art. 78): “ 1) excluir o discriminar, sin razón justificada, el derecho de participación a un ciudadano u organización ciudadana; 2) atender o escuchar, sin razón justificada, a un ciudadano o a una organización ciudadana, en desmedro de otro u otra; 3) no entregar la información, por parte de los órganos de la administración del Estado, en la forma prescrita por el art. 70 del presente título; 4) no dar cuenta pública anual de la gestión y ejecución presupuestaria, por parte de los órganos de la administración del Estado, en la forma prescrita por el art. 70 del presente título; 5) no dar respuesta fundada, por parte de los órganos de la administración del Estado, a las observaciones y preguntas formuladas por la sociedad civil; 6) no consultar a la sociedad civil en los caos en que los órganos de la administración del Estado están obligados a hacerlo (...); 7) no ponderar en los fundamentos de la resolución, por parte de los órganos de la administración del Estado, las observaciones, proposiciones o iniciativas que formule la sociedad civil (...); 8) no responder fundadamente, por parte de los órganos administración del Estado, las propuestas por la sociedad civil; 9) incumplimiento de los órganos de la administración del Estado, de los acuerdos adoptados con la sociedad civil, en los procesos de consulta ciudadana a y propuesta ciudadana; 10) no entregar al comité o comisión de ciudadanos que tenga por objeto verificar y monitorear el cumplimiento de los acuerdos adoptados, la información necesaria para cumplir su objetivo (...); 11) no respetar el procedimiento establecido para lograr el referido acuerdo; 12) no otorgar a las organizaciones o grupos de ciudadanos asistencia técnica (...); 12) no dictar el reglamento a que se refiere el art. 76 o no consagrar en el mismo las materias que en dicho art. se dispone.”

Ahora bien, un punto fuertemente debatido parece ser- y explica también el actual estancamiento en la ratificación comprometida para este año 2004 - la creación de dos fondos públicos en su interior, con composiciones y regulaciones diferentes: el Fondo Mixto de Apoyo Social, ya creado por la Ley 19.885 de 2003, destinado a favorecer a las organizaciones que se dedican a atender directamente a personas de escasos recursos y discapacitados; con algunas reformas este fondo se deberá incorporar en la Ley de Participación Ciudadana. Paralelamente, se pretende crear el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, que a su vez busca financiar proyectos de las organizaciones sin fines de lucro y de interés público que la misma ley reconoce.

Este hecho causa revuelo y rechazo, principalmente entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) que lo consideran una nueva medida burocrática y discriminatoria, pues “introduce una separación artificiosa en el mundo de las organizaciones entre aquellas que se dedican a atender directamente a personas de escasos recursos y discapacitados y las demás que desarrollan otros variados fines de interés público. Sólo las primeras podrían acceder actualmente –y el proyecto no lo corrige en este vacío- a donaciones de contribuyentes privados con derecho a crédito tributario y sólo estas donaciones aportan al financiamiento del fondo respectivo” (ACCIÓN, 2003^a:4).

En cambio, la red de ONG más grande del país exige la manutención de las responsabilidades en el fondo mixto, además de una mayor representatividad del sector civil en la composición de los fondos. Otro experto en materias públicas reitera que el mecanismo legislativo provisto por el Estado hace posible el financiamiento oculto de partidos políticos por parte de empresas, ya que “podrían ser interpretados ahora como organizaciones de la sociedad civil y quedarían al mismo nivel de las donaciones sin fines de lucro, arte y partidos políticos” (Espinoza, entrevista, 2004).

No obstante lo anterior, este primer marco regulatorio para la participación definitivamente puede potenciar positivamente la práctica, y armonizar mecanismos de participación, en forma de iniciativas y metas institucionales concretas, que incorporan como obligatorio la componente de prácticas participativas en los diferentes programas de mejoramiento de gestión pública a nivel central y regional. Actualmente el control de las metas participativas en el país obliga a la Secretaria General de Gobierno, en especial, a la División de Organizaciones Sociales, que a su vez se hace cargo de programas especiales de fortalecimiento de la sociedad civil, tolerancia y no-discriminación, voluntariado y políticas públicas.

2.3- POTENCIALES PARTICIPATIVOS DE LOS PROGRAMAS ORIGINADOS POR LA DOS/ SEGEOB

La SEGEOB propone ya fines de noventa una tipología de siete criterios de participación ciudadana en la planificación e implementación de programas públicos, que forman la base instrumental para el instructivo presidencial (véase Orrego, 1999:24;25): a) manipulación, es decir, una participación nominal y simbólica como vehículo de las relaciones públicas, por ejemplo, comités consultivos formales; b) información, o sea, proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones, muchas veces unidireccional, del funcionario al usuario, sin espacio para la retroalimentación y negociación; además, en una etapa posterior a la planificación, donde ya es muy difícil hacer cambios, por ejemplo, cabildos, folletos, etc.; c) consulta, o invitación a los ciudadanos a opinar: es un nivel participativo que se debe combinar con otros para ser efectivo y tomada en cuenta, como por ejemplo, encuestas, reuniones de vecinos, audiencias públicas; d) representación, implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en órganos directivos (o consultivos) de organizaciones comunitarias, colegios y/o cuerpos de policía. Este nivel requiere de apoyo técnico mínimo para rendir cuenta ante la comunidad y construir un peso importante; e) asociación, consistente en la representación del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades, que requiere de una base de poder organizada en la comunidad, dirigentes responsables, recursos financieros y asistencia técnica, como por ejemplo, responsabilidades compartidas en la planificación y toma de decisiones en consejos, comités de planificación e instancias de mediación de conformación mixta; f) poder delegado, aquí los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular, y g) control ciudadano, donde los ciudadanos administran el programa o la institución.

A partir de estos instrumentos, se presentan algunos mecanismos participativos para los organismos públicos, que se pueden calificar en torno de los grupos meta, como por ejemplo, los municipios o gobiernos regionales. Estos mecanismos se pueden caracterizar como externos⁹ o autónomos, o internos¹⁰, o ser parte de la gestión local,

⁹ Según Orrego (1999:4), los mecanismos externos de participación son: defensor público local; comisión de calidad; ley de libre acceso a la información; grupos de vigilancia ciudadana; consultas obligatorias con grupos ciudadanos.

¹⁰ Representación ciudadana en los cuerpos de toma de decisiones; referendos y otras alternativas populares; oficina de información y reclamos; consejos consultivos ciudadanos; consejos de planificación

debiendo ser evaluados. Aquí los indicadores para las evaluaciones por parte del organismo político son: a) según su potencial de incrementar el *accountability*, es decir su desempeño programático y público; b) según la evaluación objetiva de los efectos promedio de cada mecanismo participativo en decisiones de políticas públicas a corto y mediano plazo, ordenándolos desde el menos participativo (manipulación, es decir, ningún efecto) al más participativo (por ejemplo, control ciudadano); c) según la factibilidad¹¹ de la participación en el contexto chileno, a partir de una evaluación objetiva de la política pública a fondo.

Ahora, la reforma modernizadora y participativa de la gestión pública a partir del instructivo participativo del 2000 se traduce en una serie de actividades y proyectos, encabezados y coordinados principalmente por dos Ministerios: la Secretaria General de la Presidencia (SEGPRES) y la Secretaria General de Gobierno (SEGEOB). Aquí el acuerdo político legislativo pactado del 30 de enero de 2003, apunta a consolidar un Estado capaz de responder con eficiencia y eficacia en el servicio a la ciudadanía. Contiene, en rigor, tres agendas distintas (modernización del Estado, transparencia y promoción del crecimiento), con 49 medidas en total, las cuales persiguen la modernización de la gestión pública, la descentralización del gobierno interior y cerrar los puntos incluidos en la Agenda Pro Crecimiento, que se acordaron con el sector empresarial más modernizador en el año 2002 (SEGPRES; 2003b).

Es así como cada Ministerio incorporó la participación en una agenda distinta: mientras la SEGPRES incluye la noción de participación ciudadana en la agenda de institucionalidad y probidad, con el compromiso de fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas que apunten a un mayor control ciudadano y mayor transparencia sobre los poderes públicos, la SEGOB lo hace mediante diferentes programas de información ciudadana coordinados por la División de

local; grupos de trabajo; cabildos comunales y audiencias públicas; encuestas y cuestionarios; actividades informativas y centros de difusión; implementación conjunta de programas.

¹¹ Este criterio incluye, según Orrego (1999:52ff.), tres aspectos diferentes: a) la factibilidad administrativa, es decir cuán simple y costo-efectiva es la implementación de mecanismos en relación con otras alternativas; b) el énfasis en ciudadanos desaventajados y grupos vulnerables, es decir, los ciudadanos de muchas comunas pobres que carecen de acceso equitativo y poder igualitario en los procesos democráticos. Otro elemento para evaluar la factibilidad de un mecanismo participativo en el contexto chileno es preguntarse cuán útil y viable es dicho instrumento para personas y comunas pobres; y c) tipos y etapas de descentralización, en otras palabras, cuán bien se insertan los distintos mecanismos participativos en los diversos servicios y funciones descentralizados, donde éstos tienen que ponerse en práctica y ser efectivos.

Organizaciones Sociales (DOS), que también ha asumido el desafío de catastrar y sistematizar los espacios de atención de los ministerios y servicios públicos, creando un directorio de espacios de atención ciudadana.

En la práctica, la DOS trabaja con dos instrumentos. Por una parte, los instructivos participativos en cada ministerio, y por otra, los compromisos transversales. Dos veces al año se entrega un informe público sobre el cumplimiento de las diferentes metas. En el último informe, al que tuvimos acceso y que data del mes de enero de 2003 (DOS, 2003c), se recoge la información de los 60 encargados públicos en total, de los 13 encargados nacionales y 241 regionales (un promedio de 19 por región) sobre el avance y cumplimiento de las 1.600 metas de participación. Esta información se ingresa en un sistema especialmente creado para medir y evaluar participación en la gestión pública, el denominado Sistema de Registro y Monitoreo de Metas de Participación Ciudadana (SIRNOM). En concreto, en este sistema estandarizado, el nivel central y 12 regiones poseen compromisos y metas, y se considera que todas las regiones se incorporarán el 2004 al seguimiento y monitoreo a través del SIRNOM.

2.4- DESAFÍOS PARA EL BUEN EMPRENDIMIENTO DEL SISTEMA DE SIRNOM

A nuestro juicio, son varios los desafíos para el trabajo de la SEGEGOB: a) la mayoría de la información todavía no se encuentra adecuadamente ingresada en el sitio (www.sirnom.cl), como éste parece el optado mecanismo de difusión, complica en algo medir tanto el grado, calidad y recepción del avance, como efectuar un análisis comparativo entre diferentes sectores y/o regiones; b) urge una priorización obligatoria de la función y el desempeño transversal de los “encargados de participación” en los diferentes ministerios o sectores asociados; c) también el instructivo debe ser llevado adelante por equipo multidisciplinarios y multisectoriales que se “mueven” lo suficientemente por implementarlo; d) los encargados de participación deben estar posicionados en niveles de toma de decisiones, para garantizar el proceso de instrumentalización, difusión y aceptación de las metas participativas en la gestión pública¹²; e) la información que obtuvimos de la DOS sobre el avance de las metas debe ser menos abstractos, desglosable y diferenciar entre grado y calidad del tipo de meta participativa tratada (difusión, comunicación, foros, planificación, diseño, ejecución, evaluación, negociación, implementación, etc.); e) el sistema de Oficina de

¹² En el poco tiempo de la investigación (1 mes), no fue posible rescatar e incluir información sobre la situación en regiones, sino que nos concentramos en nuestro análisis en la región metropolitana.

Información de Reclamos y Sugerencias (OIRS) requiere mejoras para su pleno funcionamiento en todas las instituciones, un sitio web perfeccionado que debe captar también la participación empoderante, y no solamente la de usuarios o clientes de los servicios públicos; f) se requiere con cierta urgencia divulgar y unificar el trabajo de la DOS, que se originó en un préstamo del Banco Interamericano del Desarrollo, que finaliza en el año 2004. Si bien algunos funcionarios (entrevista con Vera y Soto, 2004) prometen la instrumentalización del sistema de monitoreo y de informaciones públicas, la red interministerial y los planes de participación, no existe certeza sobre la perseverancia de los programas especiales de políticas públicas, fortalecimiento de la sociedad civil, voluntariado, y tolerancia y no-discriminación. Estos programas son justamente los que más empatía y formas asociativas prometen con la sociedad civil; g) a partir de este año 2004, cuatro años después del instructivo presidencial y un año y medio antes de las elecciones presidenciales, la DOS comienzan a capacitar a los funcionarios públicos nacionales y regionales para operacionalizar las metas. Aquí se abre una oportunidad clave para la colaboración con los organismos internacionales para evitar el riesgo de perder los avances en políticas participativas por cambios políticos; y h) tal vez el punto más central, el SIRONOM es básicamente un mecanismo de control de cumplimiento de determinadas metas en el sector público, sea central o regional; todavía no incluye ni los municipios, ni la sociedad civil o privada, lo que conlleva el riesgo de crear otra instancia burocrática “externa” más. A cambio una administración descentralizada, inserción y complementación con el quehacer ministerial, local y las preocupaciones de grupos de sociedad emergentes, podría entregarle un carácter más representativo y legítimo.

En paralelo a las actividades de coordinación y supervisión de la participación en sector público, la DOS debería ampliar la investigación aplicada, especialmente los estudios sobre las áreas que incumben y organiza la red del observatorio social que implica encuestas e informes, un amplio debate con reuniones y seminarios con organizaciones de la sociedad civil a lo largo del país sobre el contenido de la futura ley de participación ciudadana (entrevista con Peralta, 2004).

Según las entrevistas efectuadas, se dividen las opiniones sobre los logros de esta política de (control de) metas participativas. En definitiva, los resultados positivos se constatan parcialmente –y tomando como barra de muestra las metas del instructivo– en el buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y el deber de servicio del sector público (meta 1), y la orientación al ciudadano para participar equitativamente en los programas y servicios públicos (meta 5). A cambio los aspectos

de la transparencia en la gestión pública (la privada no se menciona) (meta 2), o la igualdad de oportunidades para la participación (meta 3) y el respeto de autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil (meta 4), aún no figuran en su peso de crear mínimamente escenarios de una participación política o social, o una participación empoderante, que podrían sostener el instructivo, más allá de la legislatura presidencial actual. Esta conclusión previa es subrayada por el juicio de la gran mayoría de nuestros entrevistados funcionarios públicos.

Como resultado, prevalece actualmente una gestión pública participativa (véase cap. 1.1), que trata de fortalecer y masificar la acción pública comunitaria mediante nuevas relaciones de los distintos grupos culturales reconocidos bajo el estandarte de la hegemonía estatal, en el marco de una igualdad – pero no-reconocimiento explícito- de respeto, y una política de respeto mutuo. También los programas de mejoramiento de gestión interna (PMG) en su capacidad de incentivar, garantizar y perseverar en los procesos de modernización participativa y asociatividad inter e intraministerial, regional y comunal se insertan en esta noción participativa, como veremos en capítulo subsiguiente.

2.5 ESTADO DE AVANCE DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN (PMG)

En general, la mayoría de los objetivos y principios de la participación para el sector público chileno se implementan por medio de programas de mejoramientos de gestión (PMG) que tienen su origen en el año 1998 con la implementación de la Ley No. 19.553, asociando el cumplimiento de “objetivos de gestión” a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. La elaboración de los PMG por parte de los servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión común para todas las instituciones del sector público (Ministerio de Hacienda, 2003). Para el ejecutivo, el aspecto participativo consistiría aquí en la definición de los objetivos y su priorización, en que “se debe incorporar a los funcionarios, a través de equipos de trabajo y coordinaciones que correspondan. Debe informarse al conjunto de la institución, así como también debe informarse de los resultados de su seguimiento y cumplimiento final” (Ministerio de Hacienda, 2003:3). Veamos, a continuación, las áreas y sistemas de incorporar los PMG para el año 2004:

TABLA NO. 1
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2004

AREAS	SISTEMAS
RECURSOS HUMANOS	Capacitación
	Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
	Evaluación de Desempeño
CALIDAD DE ATENCIÓN A LOS USUARIOS	Oficinas de Información, Reclamos Y Sugerencias (OIRS)
	Gobierno Electrónico
PLANIFICACIÓN/ CONTROL/ GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA	Planificación/ Control de Gestión
	Auditoria Interna
	Gestión Territorial Integrada
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público
	Administración Financiero-Contable
ENFOQUE GÉNERO	Enfoque de Género

Fue.: Ministerio de Hacienda (2003)

En concreto, el sistema de los PMG aborda diferentes etapas de cumplimiento de servicios y productos, que, en el caso de la perspectiva territorial o gestión territorial perspectiva y participativa, por ejemplo, se refieren a que el servicio cumpla con los requisitos que le permiten contribuir a mejorar la satisfacción de las necesidades de sus clientes, usuarios y beneficiarios a través de una mayor integración entre los servicios públicos, una armonización de los marcos normativos y regulatorios, y mayor equidad territorial en la provisión de sus productos, bienes y servicios. En palabras del propio ejecutivo, este nivel de equidad territorial se logra “a través de la adecuación de la definición, modos de acceso y provisión de sus productos a la realidad regional y la integración a través de una mayor complementariedad de sus productos, bienes y servicios con las de otros servicios afines, de modo de presentar una oferta integrada de productos y servicios en las regiones” (Ministerio de Hacienda, 2003:30).

La formulación de los PMG en estas cinco áreas considera que cada servicio debe proponer uno o varios “objetivos de gestión”, es decir, definir las metas y aquellas etapas que pretende alcanzar a fines del año en curso, además de las prioridades y sus correspondientes ponderadores. El cumplimiento total de los contenidos y exigencias establecidas, se controla mediante un programa macro de áreas, sistemas y etapas que son acumulativos, que muestran una secuencia de desarrollo del sistema.

A modo de evaluar los PMG observamos que los grandes temas políticos se han transformado en una PMG, pero cuyo cumplimiento depende, más de una política colectiva de cada institución, del compromiso individual de cada funcionario. Además

se podría preguntar porque la participación ciudadana no se ha formulado aún como PMG independiente, sino se ve incorporado como meta transversal en los procesos de modernización del Estado. Esto limita claramente su sostenibilidad y poder transformadora en el interior de la gestión pública administrativa, y su mayor inserción en la sociedad civil (Arredondo, entrevista, 2004).

El estado de avance de implementar los PMG en los diferentes organismos públicos nos transparenta la siguiente tabla:

TABLA NO. 2
METAS, LOGROS Y PERSPECTIVAS DE LA COMPONENTE PARTICIPACIÓN¹³ EN ALGUNOS ORGANISMOS PÚBLICOS CHILENOS DESDE EL INSTRUMENTO PRESIDENCIAL (2000-2006)

INSTITUCIÓN	META DE LA PMG	HERRAMIENTA UTILIZADA	PRINCIPALES LOGROS	PERSPECTIVA	CONTACTO
Ministerio de Bienes Nacionales	Atención a los usuarios; Ciudadanía y municipios (día del patrimonio); propietarios de dominios públicos y parciales	Breve encuesta de satisfacción de usuario; comunicación; información; Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS); Cabildos regionales	Para el período julio-diciembre 2003, se registraron avances para el 90% de las metas, destacando que en 9 regiones se cumplieron 100% de las metas, en tanto en la Región de Valparaíso no se posee metas vigentes	El Ministerio de Bienes Nacionales posee 89 metas de participación ciudadana vigente para el segundo semestre 2003, de las cuales 87% fueron comprometidas por las Secretarías Regionales Ministeriales de Bienes Nacionales	Ximena Ahumada (Jefa Unidad de Difusión, xahumada@mbienes.cl)
Ministerio de Educación, MINEDUC	Página web; Consejos regionales de educación; apoderados; jornada escolar completa; convivencia escolar; población indígena; Políticas de padres; cuentas públicas; planes de acción liceo para todos	Encuentros; instrumentos de planificación; comunicación; divulgación; recolección de datos; diálogos; estudios; normas; publicaciones; capacitaciones	Se registraron avances para el 80% de las metas, destacando que en 8 regiones y el se informó de un 100% de acciones realizadas, solamente en la III no se registraron avances	El MINEDUC posee un total de 89 metas de participación ciudadana vigentes para el segundo semestre 2003, de las cuales el 91% corresponde a metas suscritas en regiones	Ahumada 1371, Santiago Fono: 2-3904000 Marisa Blázquez (Asesora del Gabinete, ablasquez@mineduc.cl)
Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN	Comisión de Nuevo Trato; ocho oficinas regionales; inversiones efectivas en	Encuentros; instrumentos de planificación; comunicación; divulgación; recolección de	Respecto del período julio-diciembre 2003, se registraron avances para un 70% de las	EL MIDEPLAN posee un total de 130 metas de participación ciudadana vigentes para el segundo	Ahumada 48, 5 piso, Santiago Fono: 2-6751538/ 2-6751529 Fax: 2-6751531 www.mideplan.cl Alejandra Barrueto Alvarado,

¹³ Nos remitimos a continuación mayoritariamente a datos oficiales publicitados por la DOS (2003c). La información recogida corresponde a los meses de julio hasta diciembre, y que fue ingresada en el sistema SIRNOM (Sistema de Registro y Monitoreo de Metas de Participación Ciudadana) por cada uno de los encargados sectoriales de participación ciudadana, tanto en el ámbito central como regional. No obstante, no obtuvimos claridad sobre la veracidad de estos datos, ni su forma de evaluación o comparación analítica.

	<p>proyecto ORIGENES; siete mesas regionales para el desarrollo indígena; participación de jóvenes de manera consultiva; participación de jóvenes en el ámbito de usuarios en el programa acceso gratuito a la red internet; participación de jóvenes en programas de voluntariado, prevención juvenil del VIH/SIDA y autocuidado en salud; FONADIS promoverá participación de organizaciones comunitarias y discapacitados en nuevos espacios locales; FOSIS implementará un procedimiento de consulta a la sociedad civil e incorporará el componente de participación social en las bases de licitación de los proyectos en el ámbito nacional; a partir de CASEN 2000 se aplican preguntas (dos) relativas al nivel y tipo de participación de los ciudadanos</p>	<p>datos; diálogos interculturales; estudios; normas; publicaciones; capacitaciones</p>	<p>metas, en las regiones V y XI se registraron avances para el 100% de metas suscritas</p>	<p>semestre 2003, de los cuales el 88% corresponde a metas suscritas en regiones</p>	<p>(Encargada de Participación, División Social (abarrueto@mideplan.cl))</p>
<p>Ministerio de Justicia</p>	<p>Atención a los usuarios; ciudadanía y gestión pública sobre rol participativo en reforma procesal penal</p>	<p>Plazas de justicia; jornadas de difusión de la reforma procesal penal; difusión; instalación de buzones de servicio; Programas de mejoramiento de la calidad de servicio; plan nacional de información sobre la reforma procesal penal; página web institucional regional; ventanillas únicas; feria</p>	<p>Se informaron avances en el período julio-diciembre para un 78% de las metas, destacando que en 10 regiones se cumplieron un 100% de las metas, en tanto en las regiones III y V no se registraron avances</p>	<p>El Ministerio de Justicia posee un total de 72 metas de participación ciudadana vigente para el segundo semestre 2003, de las cuales el 93% corresponde a metas suscritas en regiones</p>	<p>Morandé 107, Santiago Fono: 2-6743100 Fax: 2-26987098</p>

		penitenciaria, equipos móviles; plan de prevención de maltrato infantil; Oficina de información, reclamos y sugerencias (OIRS)			
Ministerio de Salud, MINSAL	Grupos vulnerables, adultos mayores y mujeres; centros regionales de salud;	Programas de salud comunitaria; Vida Chile; jornadas de difusión de la reforma de salud; difusión; instalación de buzones de servicio; Programas de mejoramiento de la calidad de servicio; plan nacional de información sobre la reforma de salud; página web institucional regional; ventanillas únicas; programas de educación y salud, equipos móviles; Oficina de información, reclamos y sugerencias (OIRS)	Se informaron avances en el período julio-diciembre para un 90% de las metas, destacando que en 9 regiones se cumplieron un 100% de las metas	El Ministerio de Salud posee un total de 69 metas de participación ciudadana vigente para el segundo semestre 2003, de las cuales el 94% corresponde a metas suscritas en regiones	Mac Iver 541, piso 5, Santiago Fono: 2-6300570 Fono-Fax: 2-6300588 Judith Salinas Cubillos (Jefa Departamento Promoción de la Salud, jsalinas@minsal.gov.cl)
Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, MINVU	Atención de calidad a los usuarios; Participación ciudadana en la gestión de los programas ministeriales; Participación ciudadana para el control y fiscalización de la gestión interna	Reuniones: charlas; video conferencias, instalación página y sistema OIRS; talleres: difusión de programas públicos; investigación	Se informaron avances en el período julio-diciembre para un 82% de las metas, destacando que en sólo 4 regiones se cumplieron un 100% de las metas	El MINVU posee un total de 110 metas de participación ciudadana vigente para el segundo semestre 2003, de las cuales el 86% corresponde a metas suscritas en regiones	Avda. Lib. B. O'Higgins 924, Entrepiso, Santiago Fono / fax: 2-6326687 Angela Cofré Guerra (Jefa Unidad de Difusión e Información al Usuario, acofre@minvu.cl)

Fue.: Elaboración propia del autor

Llama la atención que la mayoría de los impactos de participación registrados se caracterizan por ser componentes de mejoramiento de gestión pública interna realizadas por la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS). Sólo en pocas ocasiones, como por ejemplo en el Programa ORIGENES del MIDEPLAN, se llegó a niveles de formar escenas y mesas participativas resolutivas, creativas, innovadoras y asociativas, donde el poder se comparte equitativamente entre órganos públicos, privados y civiles. Por lo tanto, el peso de las metas debe asemejarse, en un segundo paso, a las estrategias y tendencias internacionales que buscan una nueva gestión y movilización social mediante una participación empoderante de la ciudadanía que describimos en el capítulo 1.1 - y que serán ampliamente discutidos en los

capítulos 5 a 5.4-, especialmente mediante mecanismos como el referendo, la consulta popular, presupuestos participativos, o control social sobre planificación y programas socioeconómicos, y acuerdos negociados y procedimentales de representación especial de grupos sociales y vulnerables.

Tomando en cuenta los limitantes legales y administrativos antes descritas (cap. 2.2), resumimos a continuación los criterios e indicadores en el ámbito de algunos organismos estatales.

3.- ALGUNOS CRITERIOS E INDICADORES DE “BUENAS PRÁCTICAS” EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Vimos que en la práctica los diferentes mecanismos de participación se implementan transversalmente sin un marco regulatorio existente en forma de iniciativas y metas institucionales concretas, que incorporen como componente las prácticas participativas en los diferentes programas de mejoramiento de gestión pública en el ámbito central y regional. Analicemos, a continuación, algunos ejemplos sectoriales:

TABLA NO. 3
Listado de instrumentos y mecanismos de participación de algunas instituciones públicas chilenas relacionadas temáticamente con el Programa Región Activa

INSTITUCIÓN	INSTRUMENTOS	GRUPO META	IMPACTO DESEADO	CONTACTO
SEMAT-MOPTT	Manual de Participación Ciudadana en proyectos de infraestructura; Manual de gestión ambiental, territorial y participación ciudadana para proyectos de infraestructura	Gestión pública administrativa; agencias de desarrollo local, regional y comunal; grupos de la organización civil	Aplicación de instrumentos participativos resolutivos y sustantivos en todos los trayectos de un proyecto infraestructural; Ahorrar recursos y favorecer la sinergia de organismos públicos y civiles; planificación consensuada de acciones públicas en materias ambientales, territoriales e infraestructurales; sistemas de prevención de conflictos intersectoriales y comunitarios; profundización de la gobernabilidad democrática	Morandé 59, piso 4, Santiago Fono: 2-3612327 Ingrid Castro Sanguinetti (Jefa del Departamento de Participación Ciudadana y Gestión Territorial, ingrid.castro@moptt.gov.cl)
División Social y Planificación Regional-	Estrategias de Desarrollo Regional (EDR);	Gobiernos Regionales, municipios,	Metodologías y sistematización de procesos y	Ahumada 48, 5 piso, Santiago Fono: 2-6751514/ 2-6751529 Fax: 2-6751531

MIDEPLAN	Planes de Inversión Regional; Planes de ordenamiento territorial y regulación urbana; Planes de desarrollo comunal; Políticas y programas sociales	SERPLAC; agencias de cooperación internacional, consultoras; empresas privadas	estrategias de planificación regional; desarrollo comunal y regional armónico, sustentable y equitativo; instancias de concertación público privadas (sociedades mixtas y cooperaciones de desarrollo regional) para la materialización de proyectos de interés compartido	www.mideplan.cl Juan Arredondo (Jefe Departamento Identidad y Cultura Regional, jarredondo@mideplan.cl)
Departamento Políticas Estudios Municipales, SUBDERE	Gestión Municipal y desarrollo local	Asociación chilena de municipios (ACHIM); consultoras, gobierno regional, ministerios de cooperación, agencias de cooperación internacional, empresas privadas	Procesos viables y efectivos de descentralización y gobernabilidad local y nacional; equidad en las políticas del Fondo común municipal; transferencias y programas para la educación y salud; transferencias para inversión e infraestructura; gestión municipal autónoma de los servicios públicos	Fonos: 2-6363905/ 09-4398898 Alejandra de la Barra (Jefa del Departamento Estudios Municipales, División Políticas, alejandra.delabarra@subdere.gov.cl)
SNIT, Ministerio de Bienes Nacionales	Sistematización de la información territorial; Gobierno electrónico; Infraestructura de datos espaciales (IDE); Generación del inventario de la información territorial existente en las instituciones dependientes del poder ejecutivo y otras vinculadas a la administración del Estado en Chile	Ministerio de Obras Públicas (MOPTT) (infraestructura); Ministerio de Defensa (información territorial básica mediante el Instituto Geográfico Militar); MIDEPLAN (temario social); Ministerio de Economía (recursos naturales a través del Centro de Recursos Naturales); Ministerio de Hacienda (temario propiedad a través del Servicio de Impuestos); Ministerio de Educación (patrimonio, a través de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, DIBAM); Ministerio de Vivienda y Urbanismo (temario de planificación territorial); Subsecretaría de	Contar con una base cartográfica digital estándar que contenga los temas geográficos fundamentales del territorio y se instrumentalice en todos los sectores estatales y públicos, contribuyendo positivamente en el ahorro de recursos para el Estado, el acceso equitativo a la información convalidada, y a la gobernabilidad nacional	Juan Antonio Ríos 6, Santiago F:2-3512428/ 2-312401 Fax: 2-312103 www.snit.gob.cl Jaime Estensoro Saavedra (Jefe del proyecto SNIT, jestensoro@mbienes.cl) Alvaro Medina Aravena Secretario Técnico SNIT, amedina@mbienes.cl)

		Desarrollo Regional (temario desarrollo regional)		
--	--	--	--	--

Fue.: Elaboración propia del autor

Veamos a continuación el contenido de estos programas participativos, en detalle.

3.1- LA GESTIÓN AMBIENTAL, TERRITORIAL Y PARTICIPATIVA (ATP) EN EL MOPTT

La gestión ambiental, territorial y participativa (ATP) en el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones (MOPTT) da, a primera vista, hay una visión sistémica de la gestión integrada participativa en el MOPTT. En esta lógica, la institución insiste en varios buenos resultados: El acierto de implementar una participación ciudadana temprana se implementa en las iniciativas del MOPTT en todos aquellos proyectos que ingresan al SEIA; asimismo, se aplica en procesos y fases de estudio y obras de infraestructura, a través de la valoración de la ciudadanía y capacitación de inspectores fiscales, ambos actores relevantes en el buen cumplimiento de las exigencias tanto ambientales como participativos con énfasis en la gestión territorial. Para estos efectos, el Ministerio crea a fines del año 2000, la Secretaria Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT), dependiente de la Dirección General de Obras Públicas (entrevista con Castro, 2004).

Según las entrevistas con funcionarios de diferente ministerios, se solicita al SEMAT ser pionero en incorporar la variable de participación ciudadana como requisito de admisibilidad en el Sistema Nacional de Inversiones (SEBI) (Barrueto, entrevista, 2004), y es un hábito frecuente la aplicación de diferente manuales de participación (MOPTT, 2001b, 2002) en la licitación de proyectos públicos. Además, se realizan fichas de herramientas participativas –en la actualidad existen 65 proyectos nuevos en etapa de ejecución y un compromiso de incorporar proyectos en etapa de diseño para el 2005 (entrevista con Castro, 2004).

En el temario de la protección de recursos naturales, patrimoniales y culturales, con reconocimiento a la identidad cultural de los pueblos indígenas, El SEMAT elabora la primera guía de participación ciudadana con pueblos mapuche. Con todo esto el Ministerio pretende anticiparse a problemas y enriquecer el accionar de la institución, establecer una mayor cercanía entre el Ministerio y los ciudadanos, ahorrar recursos y favorecer la sinergia con otros organismos públicos y profundizar la democracia (MOPTT, 2002).

¿Cuáles son los criterios para la participación en el MOPTT?

Según la visión sectorial del SEMAT, las bases para la participación efectiva se encuentran en la planificación, donde se deben consolidar los derechos ciudadanos, la información, la opinión e intervención de todos los actores involucrados en las diferentes etapas, que son: a) identificar con precisión los problemas, las causas y efectos en el desarrollo de un proyecto; b) establecer con claridad y realismo los objetivos de una acción o proyecto público; c) delimitar el ámbito de competencia del equipo o grupo humano del proyecto; d) concentrar voluntades y estimular el compromiso para la acción; e) mejorar la comunicación entre los involucrados en un proyecto y/o acción institucional, y f) posibilitar formas de consulta y participación amplia.

Para lograr satisfactoriamente tal fin, el MOPTT formula diferentes Manuales (véase MOPTT 2001; 2002) que se utilizan en diferentes Ministerios en el marco de las licitaciones públicas. Algunos principios fundamentales de esta política son: i) incorporar la sustentabilidad ambiental; ii) preponderar el rol de la asociación público-privada; iii) incentivar, motivar y empoderar la participación ciudadana; iv) trabajar en el gradualismo y mejoramiento continuo a mediano y largo plazo (entrevista con Castro, 2004).

También el marco de las acciones participativas realizadas por el MOPTT se caracteriza por un nivel interno y otro externo. Interno, en cuanto a la coordinación, planificación y acciones conjuntas de los servicios públicos e involucrados en proyectos de infraestructura; externo, en cuanto a informar, consultar, negociar, resolver conflictos, genera habilidades y empoderar a la ciudadanía.

En sus manuales el SEMAT recomienda además algunos instrumentos participativos para su aplicación en las diferentes etapas de planificación, diagnóstico, programación, ejecución, evaluación y rediseño de un proyecto o programa público. Estos son: a) información, como por ejemplo cartas informativas, afiches, avisos en medios de comunicación; reuniones informativas, líneas 800, páginas web, kioscos y videos informativos, maquetas demostrativas, o visitas a terreno; b) consulta, como por ejemplo las entrevistas con informantes calificados, grupos focales, talleres participativos, seminarios, asambleas, espacios abiertos, buzón de consultas, plebiscitos, encuestas y casa abiertas; c) gestión, tales como las mesas de trabajo e instancias de negociación, y d) habilitación social, mediante los talleres de

capacitación y grupos de autogestión. A esto se agregan modelos ad hoc para efectuar un arbitraje y resolución alternativa de disputas (MOPTT, 2002).

Las ventajas comparativas en el ámbito de esta sinergia institucional en el temario de la participación e inclusión social son, según el MOPTT: i) lograr compromisos obligatorios, replicables y transversales en el marco de la modernización estatal y gestión ambiental territorial; ii) contribuir a la formulación de una política de gestión integrada, que permita pasar de una visión sectorial a una visión de integración territorial; iii) favorecer a la corresponsabilidad de la ciudadanía, de sus organizaciones y del sector privado en la adecuación de la oferta pública a sus necesidades; iv) establecer un sistema de indicadores que permita asegurar la sustentabilidad ambiental, territorial y participativa, desde las etapas iniciales de planificación de proyectos; v) fortalecer con insumos progresistas la reforma educacional; y vi) fomentar la educación cívica, ambiental, territorial y participativa.

3.2- ESTRATEGIAS REGIONALES Y COMUNALES DE DESARROLLO (ERD) EN EL MIDEPLAN

El segundo ejemplo son las estrategias regionales y comunales de desarrollo (ERD) en el MIDEPLAN, que surgen con fuerza con la instalación de gobiernos regionales a partir de 1994, y la decisión de dar un impulso significativo a la descentralización y capacidad de gestión regional, en el marco de una política cuyas metas buscan una profundización de la democracia y la modernización del Estado. Con este nuevo proceso de reconocimiento y consolidación de las regiones, el actual gobierno retoma iniciativas surgidas, especialmente, a partir de los años sesenta, con la Oficina de Planificación Nacional (1967), que ya puso en marcha diversos procesos creativos en torno del emergente tema del desarrollo regional, especialmente en el fomento de su dimensión territorial, normativa y participativa.

En este sentido las bases para una política nacional para el desarrollo regional se formulan a partir de 2000 de acuerdo con los siguientes principios (MIDEPLAN, 2000c): a) la participación ciudadana en la gestión de desarrollo, entendida como el creciente traspaso de decisiones y recursos a regiones y una activa interacción ciudadana; b) la planificación territorial utilitaria, entendida como la planificación y regulación sustentable de espacios urbanos y rurales al servicio y a partir de las demandas de las personas; c) la igualdad de oportunidades, es decir, elaborar estrategias para disminuir los desequilibrios entre personas y entre regiones,

especialmente en los ámbitos de educación, cultura, difusión de conocimiento técnico y acceso a los servicios; d) solidaridad y subsidiaridad intra e interregional, entendidas como acciones políticas que fortalezcan formas de cooperación y asistencia mutua entre regiones; e) una visión estratégica del desarrollo que, desde una visión global, se caracteriza por un claro objetivo integral del país en su conjunto y la aplicación de instrumentos productivos, territoriales y sociales; la interacción y construcción de plataformas entre múltiples actores con demandas diversas, tanto del sector público civil y privado, y, finalmente una visión largoplacista del desarrollo.

Sobre estos principios, el MIDEPLAN formula algunas componentes para la política regional que pueden ser subsumidos de la siguiente manera: i) la coordinación nacional de un sistema y estrategias político-administrativas de regiones; ii) la descentralización y formación de capacidades de gestión regional¹⁴; iii) el fortalecimiento de la participación ciudadana sistémica en la gestión pública; iv) el fomento productivo desde una perspectiva estratégica; v) el ordenamiento y la planificación territorial integral, considerando los elementos que estructuran la ocupación del territorio y el diseño de los centros poblados; vi) el mejoramiento de la infraestructura en sus aspectos físicos, operativos y comunicacionales; vii) armonizar y coordinar la política de desarrollo regional con una política de desarrollo sustentable, que fortalezca principalmente la educación y gestión ambiental regional y local

Según la gestión pública, el desafío de la componente participación consistiría en crear escenarios de participación directa y un mayor compromiso ciudadano en las tomas de decisiones, como también un apoyo efectivo en la gestión y fiscalización de planes y programas de desarrollo regional y local (MIDEPLAN; 2000c:18), de manera que los ministerios y autoridades regionales deban promover y asegurar la participación ciudadana por medio de: a) otorgar la mayor información posible acerca

¹⁴ Aquí los desafíos del gobierno en el período hasta el año 2006 son (MIDEPLAN; 2000c:16): a) elección directa de los consejeros regionales; b) elección directa o indirecta del ejecutivo del gobierno regional; c) separación de las funciones de intendente regional y las del ejecutivo del gobierno regional; d) redefinición de las competencias del gobierno regional, especialmente en materias de desarrollo social y productivo de las regiones; e) mecanismos efectivos de coordinación pública-privada, especialmente en materias de inversiones y desarrollo productivo; f) mecanismos efectivos de coordinación de los organismos desconcentrados con gobiernos regionales y municipios; g) incremento de la inversión de decisión regional, a un nivel de alcanzar un 50% de la inversión total; h) rendición periódica de cuentas públicas de las autoridades regionales y comunales a la ciudadanía; i) rediseño de la institucionalidad del gobierno central vinculado al proceso de descentralización y desarrollo regional y j) flexibilización de la división política administrativa del país.

de las políticas y programas públicos de manera integral y accesible a todos los ciudadanos; b) incorporar la participación ciudadana en las evaluaciones de políticas y programas públicos; c) desarrollar estrategias de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, concordadas con éstas; d) elaborar en conjunto con los gobiernos regionales planes regionales de participación ciudadana e incorporarlos a la estrategia regional de desarrollo, y e) presentar una cuenta pública de la gestión ministerial y regional una vez al año.

Ahora bien, en los instrumentos de planificación territorial integral que muestran mejores alcances en la incorporación de prácticas participativas, destacan desde los años noventa las estrategias regionales para el desarrollo (ERD) y los planes de desarrollo comunal¹⁵. Las ERD, entendidas en el ámbito público como instrumentos de planificación de desarrollo regional (MIDEPLAN, 2000b:5), se practican en las Secretarías Regionales de Planificación y Cooperación (SERPLAC) del MIDEPLAN, y se caracterizan justamente por variables medibles que son: la definición de criterios claros y objetivos de evaluación, la verificación de las actividades diseñadas, la conformación de un escenario realmente participativo, desde el comienzo hasta el fin de la proyección, el grado, nivel y carácter de involucramiento de los sectores privados, y el costo de las acciones en su conjunto y en detalle.

En conclusión, para lograr un mayor grado de inclusión social y participación empoderante, las ERD requieren ser reformadas. Si bien tratan de orientar y sistematizar las experiencias en planificación regional, deben lograr mayor vinculación con el territorio y, como consecuencia de ello, armonizar las acciones y propuestas con el espacio, institucional y territorial. Por otro lado, es necesario definir claramente las responsabilidades sobre su ejecución y asignación de recursos, instalar mecanismos de participación empoderantes, en todas las fases del proceso, sea el diagnóstico, la formulación de los grandes objetivos, los planes, la evaluación, los compromisos de gestión o las acciones específicas. Es justamente la “suerte de

¹⁵ No obstante, existen otros planes, que principalmente emanan de las estrategias anteriormente mencionadas, como los planes regionales de inversión y convenios de programación; planes de inversión y programas sectoriales en la región; políticas de concesiones y licitaciones; políticas nacionales de uso del borde costero; planes reguladores comunales e intercomunales (o metropolitanos), planes de desarrollo u ordenamiento urbano y planes de desarrollo comunales. De todo ello resulta un sinnúmero de planificaciones sectoriales sobre el territorio y la regulación urbana, cuyo conjunto redundante en determinadas políticas y programas sociales, así mismo como programas de asistencia técnica y fomento productivo, que no siempre se encuentra armonizados unos con otros (ver Finot, 2003; Silva Lira, 2003).

flexibilidad”, que hace que la participación se vea como un componente anexo o auxiliar en los compromisos regionales con el desarrollo, y no como un eje sustentador y *conditio sine qua non* para, primero, legitimar una acción multisectorial y, segundo, bajar o evitar la conocida intensidad de conflictos territoriales agudos, debido a una intervención territorial no transparente ni consensuada.

En la misma línea va que las competencias puestas en la SERPLAC deben garantizar la entrega de información, los compromisos de gestión, la priorización de necesidades y la articulación de lineamientos a futuro, lo que implica que su capacidad de liderar y conducir las máximas autoridades regionales debe ser ampliada y respaldada. En general, la coordinación, articulación y coherencia tanto de las distintas políticas, como de los objetivos y acciones constituyen uno de los principales desafíos de la planificación regional. Una oportunidad existe justamente en crear instancias de transparencia, generación y entrega de información sistemática, oportuna y fiable, que permita a la ciudadanía en su conjunto formarse una opinión, decidir y proponer de manera autónoma. Sin lugar a duda, se han hecho esfuerzos en mejorar los mecanismos de difusión y comunicación por medio del gobierno electrónico.

3.3- DESCENTRALIZANDO Y “CIUDADANIZANDO” LA GESTIÓN MUNICIPAL: LAS PROPUESTAS DE LA SUBDERE

En la línea de descentralizar y “ciudadanizar” la gestión municipal andan las propuestas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). En un análisis político preparado para la SUBDERE (Orrego, 1999), los mecanismos de la participación ciudadana en el ámbito municipal se debe basar en criterios que permitan que: a) sea accesible y utilizable por cualquier ciudadano, en suma, no diseñada para ser usada sólo por una elite o grupos de activistas; b) no estén sujetos a la cooptación por parte de intereses poderosos (por ejemplo, de los partidos políticos), o sea, los instrumentos participativos deben enfatizar medios de control local permanente- que deben formar parte de los programas de mejoramiento de gestión- y que estén apoyados y reforzados por algunos mecanismos de control externo –por ejemplo, la Contraloría General de la República; c) disponer de una factibilidad administrativa, es decir, escoger mecanismos simples y costo-efectivos en su implementación (la ganancia de legitimidad y calidad debe ser mayor que los costos administrativos que impone su funcionamiento), fáciles de operar y efectivos en términos de resultados (responder a las preocupaciones y demandas ciudadanas en forma oportuna).

Al igual que la SEGPRES, la Subdirección de Desarrollo Regional y Administrativo hace hincapié en el desarrollo de una sociedad civil en el ámbito comunal, en conjunto con nuevos estilos de gestión basados en la participación ciudadana sustantiva y la cooperación público-privada, que resultan ser, al parecer, los desafíos de la modernización del Estado (Márquez et al., 2001).

En una propuesta para la política municipal generada el año 2002 (SUBDERE, 2002^a), la SUBDERE recomienda generar nuevos canales efectivos de participación ciudadana en la gestión municipal. ¿Cuáles son y qué instrumentos se proponen para su buena y controlada instrumentalización?; ¿dónde están las trabas y debilidades de este proceso?

Para la SUBDERE es elemental construir una identificación positiva de una cultura asociativa entre municipio-sociedad civil- y tercer sector, utilizando los hitos espaciales (plazas, monumentos, espacios públicos, etc.), comenzando por campañas, fiestas y eventos: de esta identidad territorial local, la del barrio, de la calle, del condominio, o seccional, de cuyo desarrollo, recuperación y/o conservación comunitaria pueden resultar beneficios colectivos, pero también de satisfacción personal. En esta primera etapa el municipio debe establecer mecanismos de participación relacionados con apertura al público de los debates, referéndum municipal, publicidad de sesiones del consejo, oficina municipal de información, reclamos y sugerencias, mesas territoriales de coordinación, consejos de participación y promoción de asociaciones ciudadanas, etc., donde realmente se otorgue poder a la población en la gestión de manera conjunta de servicios, negociación y ejecución de actividades, por más simbólicas que sean, (SUBDERE; 2002:87).

Ahora bien ¿con qué herramientas se pretende lograr esta participación ciudadana? La SUBDERE receta diez instrumentos participativos que queremos analizar a continuación: a) la instrumentalización de los principios del instructivo presidencial, mediante un trabajo mancomunado con las organizaciones y redes locales, comunales e intercomunales, centrándose en los derechos y espacios públicos de participación; b) aplicar el enfoque de calidad en la relación municipio-ciudadanía; a partir de la demanda y reclamos diseñar y planificar colectivamente los productos; c) incorporar procedimientos participativos en los procesos de formulación de políticas, planes y programas que involucren al ciudadano como usuario; d) establecer incentivos a los

municipios a través de un premio nacional¹⁶ para la implementación de instrumentos y canales efectivos de participación ciudadana; e) establecer normas y difundir el hábito de pagos por la prestación de servicios en la ciudadanía (pasivos ambientales, infraestructura, desarrollo comunitario, por ejemplo); f) crear descentralizadamente la institución de la defensoría del ciudadano (*Ombudsmann del pueblo*), como instancia autónoma, donde la comunidad pueda establecer sus reclamos y negociar soluciones, principalmente frente a las deficiencias en la prestación, eficiencia o eficacia de servicios municipales; g) reconocer y fortalecer las Juntas de Vigilancia a través de la legislación de organizaciones comunitarias en los procesos políticos de negociación, tomas de decisiones y soluciones alternativas de disputas (SAD); h) implementar cursos municipales de educación cívica, que conformen una nueva cultura de participación ciudadana a nivel local, y a la vez, incluir temas relacionadas con la participación ciudadana y el civismo en las mallas curriculares, para superar la apatía, el aislamiento personal y vecinal; i) financiamiento complementario por parte de los niveles centrales o regionales que aumente los recursos del FONDEVE en municipios con menos de 100 mil habitantes; j) generar cartas ciudadanas locales de servicios públicos básicos, que incluyen indicadores de cobertura, calidad de los servicios, capacidad estratégica, gestión financiera, recursos humanos, prestación de servicios y participación ciudadana. Esta evaluación comunitaria redundaría en informes públicos y dados a conocer a todos los vecinos, pensando incluso en estándares comparativos de gestión.

Observamos que al menos en los puntos e), f) y j), la propuesta de la SUBDERE incluye mecanismos internacionales recomendados y vastamente elaborados en las estrategias de desarrollo endógeno local y las estrategias participativas en la lucha contra la pobreza. El punto i) debe estar muy bien coordinado con el modelo de participación de la autoridad provincial en el marco del proceso regional de inversiones que potencia, entre otras, el poder presupuestario de los intendentes y gobiernos regionales (SUBDERE, 2003a).

¹⁶ Existe el Concurso Nacional de Innovación en Gestión Municipal para cuyo funcionamiento la SUBDERE se coordina con los Gobiernos Regionales, a través de algún representante de la División de Análisis y Control de Gestión. En el año 2003 participaron 271 municipios de los 341 que conforman la totalidad del país, y de la totalidad de 34.440 funcionarios municipales que existen (bajo modalidad de contrata y planta, solamente) participaron de esta iniciativa 1677 funcionarios a lo largo del país, lo que demuestra, a nuestro entender, la débil convocatoria de dichos mecanismos incluso en los estratos oficiales en el interior de la gestión administrativa (véase los detalles SUBDERE, 2003b).

En las etapas, actividades y plazos de coordinación del período 2003-2005, la función de los mecanismos de participación se pone en negritas, ya que “se espera que a través de la aplicación de las instrucciones impartidas por el Vicepresidente de la República mediante su oficio 155 del 28/2/2002 se haga efectiva la participación de los municipios, CESPPO en actividad, comités técnicos asesores de cada gobernación y otras instancias afines en cada provincia. Respetando los lineamientos generales establecidos para todo el país, cada región establecerá su propia metodología y definirá los mecanismos plazos, eventos y cronograma que guíe este proceso de consultas y armonización entre diversas perspectivas de priorización para construir un ranking con el listado de proyectos 2003 (todo ello, dentro del cronograma establecido por el nivel central)” (SUBDERE, 2002b:5).

Un desafío para la cooperación técnica internacional en el temario de participación con la SUBDERE, es la motivación e incorporación activa del sector privado en el desarrollo local, especialmente en el marco de las nuevas competencias municipales de los servicios sociales, como son la salud primaria y comunitaria, la educación y políticas sociales. A ésta se podría sumarla preocupación ambiental, en la forma de implementar cursos de eco-educación en las Juntas de Vecinos, desarrollo de metodologías y técnicas adaptadas en conjunto con la instrumentalización del Ombudsmann local en manejo alternativa de conflictos inserción, y adaptación a las mallas curriculares etno y ecoambientales, en conjunto con programas mancomunados de gestión ambiental territorial integral,¹⁷ mediante cogestión y cofinanciamiento con el tercer sector. Aquí, si bien los municipios se enfrentan a estas nuevas competencias como parte integrantes del Estado y las políticas nacionales, necesitan tanto de medios como medidas participativas para cumplir satisfactoriamente sus funciones.

3.4- SISTEMATIZAR LA INFORMACIÓN TERRITORIAL Y BIENES PÚBLICOS: LAS APUESTAS PARTICIPATIVAS EN EL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

Una propuesta programática de sistematizar la información territorial y bienes públicos, se encuentra en las apuestas participativas en el Ministerio de Bienes Nacionales. La política actual del gobierno chileno en el marco de la modernización del Estado,

¹⁷ Aquí la propuesta de la SEMAT, perteneciente al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, MOPTT (2001, b) entrega una valiosa metodología, principalmente en procesos de coordinación de proyectos y programas de infraestructura.

también pretende desarrollar e implementar un sistema de gestión de información territorial (GIT), es decir, instalar transversalmente en los ministerios, gobiernos regionales y municipios un sistema georeferenciado, normado y estandarizado de información territorial mediante el uso de la informática y el manejo de la información en la red. Aquí el denominado gobierno electrónico, que busca establecer e introducir a futuro nuevas formas y procesos internos en la administración del Estado, a fin de conseguir la integración de los sistemas de diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la gestión interna de los mismos. En este contexto, el Ministerio de Bienes Nacionales ha puesto en marcha desde el año 2001 un proyecto que consiste en aplicar tecnologías de información y comunicación (TIC's), que ayudan en la descripción de los datos, a fin de mejorar los servicios, la información y los canales de participación que ofrecen a los ciudadanos, así como aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, junto con un accionar más transparente (véase instructivo presidencial No. 5, del 11 de mayo de 2001).

No cabe duda que con este megaproyecto el Ministerio enfrenta una problemática muy común en países emergentes. Mencionamos sólo algunos de ellos (entrevista con Medina y Estensoro, 2004): a) la falta de organización, coordinación y acceso a la información oportuna, tanto para entidades ministeriales, regionales o comunales, como para la ciudadanía en general; b) la inadecuada capacitación en el uso de nuevas tecnologías; c) si bien hay procesos sectoriales continuos de generar información territorial básica vía sistemas electrónicos, los procesos no se desarrollan con una adecuada coordinación interinstitucional, lo que no permite que la información territorial que se maneja y se produce en cada institución sea interoperable (es decir, no dialogan entre sí); d) la necesidad de crear espacios interinstitucionales y una operatividad transversal y transregional; y e) la urgencia de lograr una institucionalización y soporte legal en materias de gobierno electrónico y sistemas de información territorial.

Ahora, el Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio, el organismo creado para llevar a cabo el proyecto, está dando sus primeros pasos: un instructivo presidencial del No. 14 del 21 de septiembre de 2001 que creó el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) que lleva adelante un intenso proceso de coordinación encabezado por una Mesa Interministerial de Coordinación Técnica (MCT), al que ya pertenecen alrededor de 80 instituciones públicas, y la implementación de un "Plan Nacional de Captura y Estandarización de la Información Territorial" que dura hasta el 2005 (véase Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio, 2003a).

Este plan define los subáreas de interés¹⁸, en concreto, dónde y con quienes generar diferentes Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) por medio de la gestión territorial. A poco andar el proyecto desde el año 2001, la mesa de coordinación entre los Gobiernos Regionales (GORES), los Secretarios Regionales de Planificación y Cooperación (SERPLAC) y el SEREMI de Bienes Nacionales coordina bastante bien, y podría ser potenciado, en la próxima fase de aplicación del Plan Nacional, por más difusión y hacer lobby en los diferentes ministerios. Aquí un taller o seminario internacional, podría dar a conocer y transferir la experiencia nacional e internacional alcanzada en la implementación de sistemas de información geográfica. También, si escogimos solamente uno de los objetivos específicos– el de la planificación territorial– podemos ver, por una parte, una interesante complementariedad con otros instrumentos de planificación social, tales como las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) y los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), por otra, ofrece lograr una sinergia con el Programa de Ordenamiento Territorial (OTAS) de la GTZ y el Gobierno Regional Metropolitano, que en un contexto de información y metodología compartida, podrían constituir la base fundamental para desarrollar una infraestructura de datos geográficos y territoriales mediante el gobierno electrónico participativo.

4.- DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO REGIONAL

La necesidad de establecer y fortalecer escenarios que hacen que en los propios espacios subnacionales la participación adquiera una real importancia referida a los órganos políticos que desarrollan las funciones distributivas y redistributivas del Estado en el plano local, así como en relación con los entes públicos que las expresan, requiere de un sistema estructurado y metodologías de participación diseñada, guiada y organizada en sus respectivas etapas y procesos para generar beneficios directos e indirectos. Esta planeación participativa empoderada (véase cap. 1.1), diferente en sus herramientas de localidad a localidad, pero homogenizada y plenamente instrumentalizada en sus mecanismos, podría funcionar incluso como nueva fuente de recursos, lograr ventajas comparativas, y garantizar la perdurabilidad y operatividad en el tiempo y espacio.

¹⁸ En concreto, información territorial básica, infraestructura, propiedad, recursos naturales, social, patrimonio y planificación territorial.

Vimos en los capítulos anteriores que, como paso primordial para una participación empoderada, se requiere identificar los grupos, actores civiles y privados que ya colaboran en algún nivel con los organismos estatales, la acción envolvente del Estado, y el grado de autonomía e independencia en la decisión. Lo empoderante cobra validez, puesto que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva.

Esta condición también hace necesario un breve análisis y sondeo de organizaciones sociales y de la sociedad civil, para, finalmente poder recomendar las instituciones que mayor o mejor reclutamiento de personas y actores, buenas y eficientes prácticas en el marco del programa, y eficacia en su gestión interna y colaborativa. Estas podrían ayudar en formar el puente entre el fortalecimiento de la sociedad civil, el aterrizaje de los programas públicos participativos, y la incorporación del sector empresarial.

Justamente uno de los impedimentos que existe en la actualidad para lograr mayor empatía de la promulgación, ejecución y evaluación de proyectos y programas internacionales de desarrollo radica en reformar una “cultura local partidista y sectorial”. En el caso chileno, el ejecutivo busca claramente superar las distancias asociativas entre lo público, civil y privado, y apoyar la institucionalización de procesos y prácticas participativas funcionales y la gestión de políticas público-privadas, accesibles y no discriminatorias, que generan las condiciones para el fomento de la asociatividad, y el incremento de la confianza social.

Las iniciativas no gubernamentales se concentran en ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos, fortalecer el rol de las propias organizaciones y acciones ciudadanos en el ejercicio y defensa de sus derechos individuales o colectivos.

La interrogante que se debe plantear más consiste en ¿cómo y a través de que mecanismos se debe promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del Estado en el ámbito social y local, y mejores capacidades de diálogo y respuestas frente a las necesidades reales de la comunidad, incluyendo el tercer actor, la mano privada, como eje y promotor de desarrollo endógeno y derechos ciudadanos? Una consecuencia, de este desafío, a nuestro modo de ver, es establecer puentes temáticos para incentivar la responsabilidad social y ética, y construir escenarios *win to-win*.

En otras palabras, y teniendo en cuenta el contexto particular chileno, hay que delinear los ámbitos de acción de cada actor interesado. El interés por la participación

del Estado chileno se concentra, en esta primera fase de políticas de participación, en la información y capacitación permanente y eficiente, un sistema de seguimiento y evaluación de las metas de participación (SIRNOM), la conceptualización de metodologías de trabajo participativo para los diferentes ministerios, que permitan ampliar la visibilidad de la acción gubernamental, fortalecer la percepción positiva por parte de la población de las políticas y programas públicas, y, en última instancia, aumentar las confianzas entre las autoridades y comunidades locales. Pero, ¿qué pasa con las organizaciones de la sociedad civil y de las empresas y fundaciones privadas?, ¿qué rol juegan ellos en este proceso? Es realmente, lo que algunos funcionarios se preguntan una participación simbólica o funcional al sistema institucional dado o una profundización de las prácticas participativas en torno a un empoderamiento real democrático de las organizaciones de la sociedad civil, lo que implica en última instancia cambios institucionales profundos?

La perseverancia de “una cultura de funcionario” no siempre coincide con una resistencia a innovar y flexibilizar los procedimientos y la relación con el usuario, transparentar toda la información, instalar y garantizar una participación temprana en las planificaciones institucionales como muestran las prácticas participativas propositivas y proactivas en algunos ministerios (MINVU, 2002a).

En paralelo a esto se suman dos desafíos más: la amplia discusión sobre el alcance de la ley de bases de participación ciudadana, y la demanda y organización mancomunal y colectiva de la ciudadanía frente a temas político-legales¹⁹, para transformar el principio de la participación en un poder real normativo-legal del ciudadano en Chile, encabezando la lista de temas prioritarios de la estrategia política, y de las instituciones civiles, que ya cooptan exitosamente con la gestión pública (entrevista con Chavarri, 2004).

Entonces, ¿de qué fuerza proactiva y acción colectiva dispone la sociedad civil en el Chile actual?, ¿qué intenciones hay para cambiar el status quo?, ¿dónde están los grupos y temas emergentes?

¹⁹ Vemos la única excepción en las demandas políticas y territoriales de grupos indígenas que se abarcan en una política especial de Nuevo Trato, que busca la profundización de derechos colectivos y un desarrollo con identidad con medidas especiales (véase MIDEPLAN; 2004).

4.1- PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN CIVIL EN CHILE

La sección precedente nos evidenció la necesidad de diagnosticar cuáles pueden ser los actuales y futuros ámbitos de participación demandada o requerida por parte de la sociedad civil, considerando el tradicional bajo peso de una participación civil en la política nacional en general, y la gestión pública, en específico.

No obstante lo anterior, en materias legislativas, es significativo el avance que ha hecho Chile en los últimos años, promulgando y modificando determinados marcos regulatorios con el objeto de asegurar derechos ciudadanos básicos como son el acceso a la información, la libertad de expresión, el acceso a la justicia o la participación ciudadana. Entre las leyes promulgadas en el último tiempo destacan la Ley No. 19.653 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado, que establece el derecho de la ciudadanía a la información pública de los órganos de la administración del Estado y de las empresas privadas o de capitales mixtos que prestan servicio de utilidad pública; y la Ley No. 19.733 sobre Libertades de Opinión en Información y Ejercicio del Periodismo, más conocida como Ley de Prensa de 2003, que deroga muchas de las trabas que restringían la libertad de expresión y el debate público.

Ahora, ¿cómo evalúa la ciudadanía estas nuevas normativas? Según un estudio de la Corporación Participa del año 2004, que incluyó 14 servicios públicos, la mayoría cree que estas nuevas normas no son efectivas en la práctica, y que se superponen legislaciones más poderosas. Además, no se respetarían por desconocimiento, tanto de la ciudadanía como de los mismos funcionarios, y de igual manera no estaría garantizada el fluido traspaso y acceso a la información (ver www.participa.cl/detalle_noticia.html).

En otro estudio de la SEGEOB, encargado al consultor internacional Gonzalo Falabella (entrevista con Falabella 2004), la ciudadanía percibe la participación desde dos ejes: a) desde una sociedad civil constituida, es decir una ciudadanía organizada y empoderada; y b) desde un Estado facilitador, en temas de acceso y tomas de decisión autónomas.

Este mismo autor define la participación como una “lucha por los términos de la incorporación” (entrevista con Falabella, 2004) e identifica en el Chile actual cuatro tipos diferentes, según la relación entre estado y sociedad civil: a) una participación

externa, donde las agrupaciones de la sociedad civil demandan un cambio político y una coherencia entre principios y normativas democráticas y la práctica política-legislativa (por ejemplo, los familiares de detenidos y desaparecidos, o los productores de leche en el sur); b) la cooptación, donde el Estado aparentemente dispone de más poder y fomenta la asociatividad y funcionalidad de la sociedad organizada, que arriesga perder grados de su autonomía (por ejemplo, las mesas agrarias); c) la rebelión, donde las decisiones autónomas y externas o contrarias de la ciudadanía a la gestión pública y el mandato política no se consideran lo suficientemente, se niegan o se convierten en instrumentos para cumplir metas contrarias a la *vox populi* (por ejemplo, las consultas ciudadanas, el plebiscito sobre la privatización de agua potable en Concepción); y d) la exclusión, donde se impide mediante el acuerdo público-privado la posibilidad de aglutinamiento civil y tomas de decisiones colectivas con trayectoria nacional, regional y local (por ejemplo, la negociación colectiva de trabajadores de los sectores fruta, pesca y comercio).

Según la visión de los encuestados de este estudio, la percepción de la participación en el Chile actual por parte de la ciudadanía se encuentra mayoritariamente entre la categoría b) y c), es decir, entre un país de alineación Estado y sociedad civil, a partir de la acción pública envolvente y no convocatoria, pero a partir de un Estado que “sostiene las riendas” y proclama una política de seguridad ciudadana ante el temor de la masiva acción popular. Al otro lado se encuentra una sociedad civil, si bien atomizada y clientelista en algunos aspectos, capaz de revertir decisiones públicas y ofrecer soluciones alternativas de un alta grado de autogestión local.

En general, es difícil cuantificar y cualificar la existencia y labor de las organizaciones de la sociedad civil en Chile. El informe del PNUD (2000) llegó a contar 87.046 organizaciones a lo largo del país, especificando que la cifra no agotara todas las formas asociativas existentes en el país, sino reuniese preferentemente organizaciones con mayor grado de formalidad, en otras palabras, las que poseen personalidad jurídica o constan con algún registro. Otras cuantificaciones segmentadas, como informe de la División Social del MIDEPLAN que data del año 2003 (véase Jiménez, 2003), entregan antecedentes sobre el universo de fundaciones, corporaciones y cooperativas activas, como podemos ver en la siguiente tabla:

TABLA NO. 4
NÚMERO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, 1998

TIPO DE ORGANIZACIÓN	CANTIDAD	AÑO	FUENTE
Organizaciones sociales (funcionales, territoriales)	18385	1998	DOS/ SEGEOB
Fundaciones	887	1998	MINJU, Departamento de Personería Jurídica
Corporaciones	13651	1998	MINJU
Corporaciones ONG de Desarrollo	507	1991	MIDEPLAN
Organizaciones privadas asistenciales	278	1995	MIDEPLAN y Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Estudios Sociológicos
Cooperativas activas	1070	1996	Ministerio de Economía y Confederación de Cooperativas de Chile
Organizaciones afiliadas a la Central Única de Trabajadores (CUT) (confederaciones, federaciones, sindicatos, colegios, asociaciones naturales)	83	1997	Congreso programático extraordinario, CUT, mayo 1997

Fue.: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Coordinación Intersectorial. Santiago de Chile, 1998.

Ya vimos que estudios sectoriales subrayan que casi la mitad de la población pertenece a alguna organización civil sin fines de lucro (MINSAL, 2000). En el 2003 el estudio CASEN del MIDEPLAN, incluye dos preguntas²⁰ respecto al nivel y carácter de la participación, o sea, en conjunto con las múltiples actividades de otros sectores gubernamentales parece haber una preocupación seria por parte del Estado, de incluir los ciudadanos en proceso de gestión política. No obstante, según los resultados de la encuesta CASEN de 2000, un solo el 30,4% de las personas mayores de 12 años declaraba participar activamente en alguna organización social, sin advirtiendo diferencias significativas entre hombres y mujeres a nivel nacional. La mayoría o no lo hace, según datos de CASEN, o por falta de tiempo (47,1%), o porque “no le interesa” (37,7%), y sólo un porcentaje menor menciona factores como “no existen organizaciones (5,7%) y “razones de enfermedad o edad avanzada” (4,2%).

²⁰ En concreto, la pregunta 18 (¿Participa usted en alguna de las siguientes organizaciones) y 19 (¿Por qué no participa en una organización?). La publicidad de los resultados de la encuesta CASEN 2003 se espera en el transcurso de este año.

Otro estudio reciente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) et al. (2002) da algunos índices sobre la motivación para la participación social en Chile, especialmente en terms de voluntariado. Antes se tiene que tener en cuenta que el voluntariado constituye una forma particular de participación ciudadana, con características propias y distintivas que lo definen y distinguen de los demás. Bajo este esquema, es el sujeto primario lo constituyen los voluntarios individuales (cuales quiera sea su orientación) agrupados u organizados en torno a proyectos o programas concretos (DOS, 2002). Esta aproximación implica la promoción de dichas actividades, en tanto expresan formas de participación social no contempladas como tales dentro de las políticas públicas actualmente existentes. En el estudio se vislumbran cuatro razones principales: a) la motivación social del ser humano; b) el deseo de provocar un cambio (personal, social e institucional); y c) conocer y vincularse con la desigualdad social, y d) las motivaciones religiosas como una forma de subsistencia en la actual sociedad.

A estos efectos, el gobierno define la realización durante los años 2001 y 2003 de un programa piloto en cuatro centros regionales (IV, V, VIII y metropolitana) que recoja los antecedentes, genere modalidades de intervención y convoque a espacios de discusión, para elaborar de manera participativa una política de fomento al voluntariado que sea sólida y sustentable (DOS, 2002). La replicabilidad de las buenas prácticas recogidas, podría abrir nuevas potencialidades para el fortalecimiento de la sociedad civil.

¿De dónde proviene, entonces, tanto decepción en el propio actuar de los ciudadanos y la acción estatal?, ¿cómo explicar la apatía de muchas de estos organismos, o el hecho que muchos sólo aplican una participación simbólica?, ¿por qué participan los chilenos?

Para contestar satisfactoriamente estas inquietudes, tenemos que escudriñar en los patrones asociativos en los últimos 14 años. Una interpretación relativamente aceptada es que la organización popular se ha debilitado con el advenimiento de la democracia, muchas de sus organizaciones desaparecieron y las restantes disminuyeron su visibilidad (Sunkel, 2003).

Algunos autores nos dan algunas pistas de los cambios en las formas de acción colectiva y redes sociales, por ejemplo, de los sectores pobres y vulnerables en las áreas urbanas (Rayo/ Maza, 1998; Espinoza/ Canteros, 2001):

a) un desvanecimiento del movimiento poblacional como orientación de las experiencias asociativas de base territorial; a cambio se forman redes de temas específicos, orientando las organizaciones en torno a la “solución de problemas concretos”; b) las Juntas de Vecinos, a pesar de la apertura estatal que busca asociarse con todo tipo de organización social, continúan siendo el principal actor a escala local y referente organizacional en los barrios marginales y pobres, no obstante, muchos existen solamente en el papel o practican una participación simbólica; c) el creciente liderazgo femenino en las organizaciones de base territorial, y promotoras de sistemas de vigilancia y salud comunitaria; d) el rol central del Estado en la constitución de sujetos colectivos, por medio de formulación participativa de proyectos de inversión social financiados con recursos públicos y que “han servido para establecer un vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales tanto en la definición de algunas prioridades de inversión local, como en el modo de intervención de los poderes públicos” (Sunkel, 2003:323); e) la existencia de redes sociales como un nuevo mecanismo de acceso a cualquier recurso, cuya solidez varía dependiendo a partir de los noventa, de su carácter expansivo; mientras más miembros nuevos en posiciones más distintas incorporen la red, mayor capacidad para movilizar (en el mercado de trabajo) más recursos; la paradoja está según Espinoza/ Cantaros (2001) que los lazos fuertes tienden a producir pequeños grupos muy unidos, pero aislados entre sí; los lazos débiles son justamente los que aseguran la inclusión social a una escala mayor.

¿Cuáles son los problemas y perspectivas de la participación y acción colectiva de los actores sociales en el Chile post 2000?

Garretón (2001:40-2) ofrece un escenario para la emergencia de un principio central de constitución de actores sociales cuyos perfiles se definirán más por la cooperación que confrontación, en temas más ligadas a “lo social” que a “lo político”, como la vida diaria, las relaciones interpersonales, el logro personal y de grupo y aspiraciones de dignidad y reconocimiento social, y sentidos de pertenencia e identidades colectivas. Esta actitud individual-comunitaria también marcaría las futuras matrices de la acción social colectiva en Chile, al parecer a diferencia con el resto del continente, “pareciera ser (...) una variedad de formas de lucha y movilizaciones más autónomas, más cortas, menos políticamente orientadas y relacionadas con las instituciones en lugar de comportamientos extra-institucionales, más orientadas hacia las inclusiones sectoriales, las modernizaciones parciales y la democratización e integración social gradual que hacia los cambios globales radicales. El contenido de tales movilizaciones

estará probablemente desgarrado entre las demandas concretas de inclusión, a la vez que la búsqueda de sentido y de identidad propias frente a la universalización de una “modernidad” identificada con las fuerzas del mercado y sus agentes. En ausencia de la satisfacción de estas demandas, es muy probable que se desarrollen algunas explosiones y rebeliones abruptas o la retirada a través de la apatía, el refugio individualista o comunitarista, o alguna combinación de éstas fórmulas. Más que la generación de actores coherentes y estables” (Garretón, 2001:42).

4.2- NUEVOS HORIZONTES PARTICPATIVOS PARA EL TERCER SECTOR: ENTRE CONSULTORÍA, INVESTIGACIÓN Y ASOCIATIVIDAD PÚBLICA-PRIVADA

Muchas organizaciones de la sociedad civil alegan en la actualidad contra la fuerte atomización de la sociedad civil chilena. Si bien no hay un solo tema que cohesione a un vasto grupo de actores, sí existen redes de acción de diferentes organizaciones no gubernamentales. El crecimiento económico del país y la pérdida de muchas fuentes financieras internacionales han influido significativamente en que muchos de estos organismos y redes deben actuar con una doble estrategia: por un lado, ser representantes de la *vox populi*, por otro lado, convertirse en consultoras funcionales y dependientes de los mandatos de las licitaciones público-privadas. Esta autosustentación de gestión y acceso a los escasos recursos, crea también una competitividad entre ellos y una nueva cultura cooptada con las diferentes esferas gubernamentales (Jara, entrevista, 2004).

Una gran red de la ONG’s reclaman depender todavía de la autorización del gobierno para organizarse libre e institucionalmente (Cancino, entrevista, 2004), lo que dificulta convocar a objetivos comunes de las ONG ante el Estado que en la actualidad se caracterizan por: a) la demanda por el derecho a aprovisionamiento de recursos, en concreto, un nuevo sistema de registro para el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones in fines de lucro; b) el reclamo por una legislación específica, de participación ciudadana, que modifique el límite máximo de donaciones con fines filantrópicos (educación, arte y cultura, deporte, pobreza y discapacidad, etc.) que puede efectuar un contribuyente; c) mantener un fondo mixto de apoyo social (creado por Ley No. 19.885 en 2003) y sustituir al proyecto de crear otro fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público; d) producir cambios sociales y económicos; y e) lograr un mayor grado de participación ciudadana en las oportunidades ofrecidas por el Estado (ACCIÓN, 2003a).

No obstante este escenario de fragmentaciones internas, del estancamiento del proceso legislativo y la transformación del rol participativo de las ONG, se puede rescatar una perspectiva participativa política, que ha surgido justamente del ámbito académico: El programa Ciudadanía y Gestión Local del Instituto de Asuntos Públicos y la Fundación Nacional para la Pobreza, promueve y premia desde 1999 experiencias participativas autogestionadas y orientadas a: a) ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos; b) fortalecer el rol de las organizaciones y acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos; y c) promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del Estado a nivel local, su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad (Programa Ciudadanía Y Gestión Local, 2003).

Hay dos líneas de acción: por una parte, el premio nacional a la innovación en ciudadanía, que luego de tres años de existencia, registra fines de 2003 un total de 1.197 iniciativas válidamente inscritas, que dan cuenta de una diversidad tanto de temas y asuntos públicos como de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. De esta, 434 iniciativas fueron evaluadas, 101 calificadas y 90 premiadas. Por otra parte, el programa académico que a través de documentos de experiencias en terreno y otras acciones similares promueve procesos de investigación y diseminación en diversos centros de estudio, basados en análisis de experiencias participantes en el premio.

Para este proceso existen criterios especiales de evaluación, en concreto para tres dimensiones (véase con mayor detalles Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2002:14-6): a) fortalecimiento de la ciudadanía, cuyos indicadores son: el desarrollo de la perspectiva de derechos (en escalas crecientes y/o decrecientes las experiencias de origen público y experiencias de la sociedad civil); las capacidades ciudadanas (en escalas crecientes y/o decrecientes las experiencias de origen público y experiencias de la sociedad civil); el rol ciudadano (en escalas crecientes y/o decrecientes las experiencias de origen público y experiencias de la sociedad civil); b) vinculación entre la sociedad civil y Estado a nivel local, cuyos indicadores son: a) experiencias provenientes de organismos públicos (calidad de los vínculos, espacio de participación, relevancia de los impactos institucionales); b) experiencias provenientes de organizaciones de la sociedad civil (formulación de propuestas; calida de incidencia); c) evolución y selección (segunda fase): c) innovación (orientado a identificar elementos innovadores con buenas prácticas y experiencias importantes de estudiar con fines prácticos); proyección (orientado a evaluar la replicabilidad de la

iniciativa o de alguno de sus componentes) y; representatividad (orientado a genera un equilibrio de variables temáticas, regionales e institucionales).

La lectura de las últimas dos publicaciones anuales del proyecto nos permite establecer algunas constataciones (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2002; 2003): a) en Chile funciona una ingeniería social entre Estado y las organizaciones de la sociedad civil, hay un panorama diverso y una gama de interrelaciones entre la sociedad y las expresiones estatales; b) se reconoce una revitalización democrática de temas como el liderazgo social y promotoras con responsabilidad ética, muchas veces formados o por ONG o por programas sociales del Estado, especialmente entre las mujeres; c) el Estado basa más y más iniciativas (sociales, de subsidio o desarrollo comunitario) mediante una cooperación social abierta, al menos en la identificación de los problemas (no tanto en su planificación, ejecución y resolución); d) la cooperación activa y positiva entre Estado-sociedad civil pasa todavía desapercibida ante la opinión y el debate pública; d) estas tendencias de modernización y reforma de la gestión pública local, hacen posible generar a mediano plazo un ámbito mixto público asociativo, más ágil en costo efectivo a los actuales sistemas centralizadas, lo que sí se requiere de estrategias para incorporar y ligar de manera suficiente el sector privado.

Esta percepción coincide en gran parte con las observaciones de otros autores (Maza, 2000; Matus, 2001; Álvarez Puga, 2001) que ven mayores posibilidades de generar estructuras asociativas en el ámbito municipal, mediante la figura existente de cooperaciones para administrar la salud y la educación de acuerdo a criterios de gestión empresarial (Maza, 2000), incluyendo a los jóvenes en su predominante organización informal, los adultos y otros grupos vulnerables (pro ejemplo allegados, etc.). Según estos autores el potencial de la asociatividad no siempre está en los grupos tradicionales como Centros de Padres o Juntas de Vecinos que, enfrentan problemas para renovar directivas y/o convocar sus miembros, sino en grupos (inmigrantes a la urbe, mujeres, jóvenes, adultos mayores) cuya asociatividad justamente se considera precaria y donde el Estrado solamente interviene con programas de subsidio o asistencialistas. Aquí mejores vínculos con programas estatales resultan ser también un desafío para la intervención de las cooperaciones técnicas internacionales.

No obstante, Maza (2000) es enfática cuando plantea que “ los nuevos grupos, asociados a programas públicos son de carácter eminentemente temporal, la

participación en ellos es alta, pero por períodos cortos, ya sea porque cumplido el objetivo inicial el grupo decae o porque el tiempo necesario para obtener un beneficio es muy largo y la motivación desciende: Los grupos de jóvenes, mucho más informales, normalmente carecen de estructura orgánica, pero su participación es directa e intensa: se reúnen todas las noches por largas horas para desarrollar sus actividades y poseen una acentuada identidad grupal” (Maza, 2000:13).

Un segundo gran ámbito de acción que exige una mayor noción de participación son los conflictos medioambientales, especialmente en la vigilancia ambiental y gestión local de recursos naturales, que requiere de una ciudadanía plural, informada e capacitada, constituida por diferentes actores que se articulan o por redes con apoyo de ONG²¹ o por las instancias tradicionales locales como la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Aquí nuevas formas de capacitación e investigación en gestión integral de recursos naturales, programas concretos sobre manejo alternativo de conflictos o proyectos de educación etno-ecológica, que se asocian con los respectivos sectores públicos, resultan beneficiosos y pueden redundar en buenas prácticas (ver Matus, 2001).

Un tercer ámbito se refiere a la creación de nuevos espacios de representación y participación en el ámbito local y barrial, propiciados por algunos municipios²², donde se reformulan políticas municipales de espacios local y territoriales, respetando el patrimonio arquitectónico y cultural del barrio. Además, demuestra un claro ejemplo de cómo se puede transitar desde la participación ciudadana simbólica a la participación social real y efectiva.

¿Ahora bien, cómo se insertan las actividades participativas académicas y no gubernamentales presentadas, con las demandas, reclamos y posiciones de la sociedad civil?

²¹ Un ejemplo emblemático es la asesoría socio-jurídica a las comunidades afectadas por externalidades de proyectos económicos que ofrece, entre otras labores, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (ver más detalles en www.olca.cl/oca).

²² Aquí resaltamos las buenas experiencias de la asociatividad de los Comités de Adelanto y los Centros Culturales asociados, municipios e universidades en la recuperación del barrio Yungay en el centro de Santiago, que constituye un buen ejemplo, que cuando hay voluntad política, de como propiciar espacios de participación barrial que poco a poco van siendo entregados y asumidos por la ciudadanía (véase más detalles al respecto en Matus, 2001).

Una pista nos da la versión de la directiva del Foro de la Sociedad Civil, que nace en el 2001 con cerca de 620 organizaciones y conforma una instancia nueva, sin personalidad jurídica, un conglomerado crítico y de liderazgo diverso de Juntas de Vecinos, ONG, agrupaciones indígenas, minorías sexuales y religiosas, discapacitadas y grupos de tercera edad, que buscan abiertamente una participación política, por ejemplo, cuando se discute una propuesta ley de participación. La postura del Foro, según sus propios voceros, es, por una parte, una postura crítica con el Estado, especialmente cuando instrumentaliza “la cultura participativa de expertos y asesores públicos” que toman decisiones sobre las materias que afectan a toda la sociedad, sin consultarla previamente, por otra, con una sociedad civil fragmentada, autocomplaciente y acrítica, guiada en su formación de opiniones por medios de comunicación superficiales y partidos políticos populistas.

Para revertir este entrampado, la directiva actual del Foro exige una participación más amplia y con un claro perfil político, “cuando decimos que, para fortalecer la democracia la sociedad civil debe estar presente en todas las iniciativas públicas que tenga capacidad de decisión. De ejecución y de evaluación de las políticas públicas, nos referimos a otro nivel, que no tiene que ver específicamente con lo territorial, tiene que ver con una participación política” (Tchimino, Marcela, presidenta del Foro de la Sociedad Civil, citado por Revista Territorios de Participación Ciudadana, 2004:15)

5.- PANORAMA DE LAS ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES PRESTADORAS

Los organismos internacionales y prestadoras de servicios conceptualizan la participación en el interior de su política y establecen diversas estrategias de acción participativa. El objetivo principal aquí consiste en, más que en efectuar una mera enumeración de instrumentos y mecanismos, en analizar este concepto desde la determinación de quién o qué constituye la sociedad civil hasta el tema de quién puede, legítima y adecuadamente, ser su representante. Este problema en materia de definición implica una revisión de los marcos conceptuales y los sucesivos instrumentos, al menos en los temarios de inclusión, autoridad decisoria y poder decisivo de las organizaciones no gubernamentales en la planificación de proyectos de desarrollo.

El interrogante central es saber qué encierran los nuevos términos de capital social comunitario,²³ prácticas autogestionarias y empoderamiento cuando son acogidas por la política de las mismas instituciones internacionales²⁴ que antes han sido culpadas por vastos sectores civiles, justamente de presionar directa o indirectamente en demanda de la liberalización de las fuerzas del mercado. Un combate a fondo de la vulnerabilidad social requiere, según un reciente estudio de la CEPAL de mayo de 2004, un crecimiento económico sostenido, la generación de empleos de calidad e inversión en recursos humanos calificados. De hecho, existe una fuerte relación inversa entre los empleos formales y la pobreza: a medida que aumenta la proporción de ocupados formales, desciende la incidencia de la pobreza en la población. En las políticas de combate a la pobreza es prioritario velar por una inserción laboral más exitosa de la mujer y crear las condiciones necesarias para que esto se lleve a cabo.

En este modesto acercamiento a las políticas, discursos y métodos de ciertas instituciones internacionales, no podemos más que analizar y evaluar brevemente sus conceptos, lo que resta por hacer en una segunda fase es examinar los resultados de las “recomendaciones” o “buenas prácticas” en las últimas décadas en el continente

²³ La originaria interpretación de Bourdieu, definió el capital social de manera instrumental e individual, en el sentido de una relación social misma que permite a los individuos reclamar el acceso a los recursos poseídos por los asociados y el monto y calidad de estos recursos que deben beneficiar al individuo. Con ello, el autor reiteraba estar interesado en las diferencias de clase en función de este capital social, especialmente en cómo la elite usa este capital social para reproducir sus prerrogativas. Hoy día autores de la CEPAL como Durston y Miranda (2001) diferencian mucho más funcional entre capital social individual, que consta del crédito que ha acumulado la persona en forma de la reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, a otras personas para las cuales ha realizado, en forma directa o indirecta, servicios o favores en cualquier momento en el pasado; y capital social comunitario que consta de normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal, y que reside no en relaciones interpersonales, sino en estos sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestiona y sanciona.

Al contrario de estos autores, creemos que el capital social - sea comunitario o individual - sólo adquiere estas fuerzas o funciones transformadoras cuando se vincula con las estructuras estatales o económicas, que hacen posible la transformación del capital social “de la gente” en acuerdos institucionales, duraderos y respetados por las partes (véase la disputa sobre la definición y uso del concepto que se encuentra en Schuurmann, 2003).

²⁴ El Banco Mundial financia una amplia gama de proyectos y programas en el marco de fortalecer el capital social, que define como “todas las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad: Estas relaciones permiten a los actores movilizar recursos y lograr metas comunes, que pueden beneficiar a la sociedad en su conjunto o a un determinado grupo” (más información sobre las actividades del Banco Mundial en este ámbito se encuentra en el sitio web especialmente habilitado <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm>).

americano. En esto, una barra de medición puede ser las exigencias del foro hemisférico de la sociedad civil celebrado en junio de 2004 en Quito, que en el marco de una nueva responsabilidad ética y social reclaman acceso a la información, la aplicación de las convenciones contra la corrupción en el sector público y privado, el control de financiamiento público, la transparencia en la acción pública, el acceso temprano a tomas de decisión, una participación en los procesos hemisféricos, y promoción y defensa de los derechos humanos (OEA, 2004).

Nuestro objetivo específico es ver cómo las instituciones internacionales pretenden construir actores de la sociedad civil que reclaman mayor autonomía a nivel nacional regional y local de los países de la región, y paralelo a esto, y en la medida que sea posible, cómo se pretende insertar la participación de estos actores emergentes y sus identidades en un creciente contexto político de descentralización territorial, modernización del Estado y profundización de una democracia participativa.

TABLA NO. 5
Listado de instrumentos y mecanismos de participación de algunos organismos internacionales relacionados temáticamente con el Programa Región Activa

INSTITUCIÓN	INSTRUMENTO	GRUPO META	IMPACTO DESEADO	CONTACTO
Banco Mundial	Organización de procesos participativos en planes estratégicos de reducción de pobreza (PRSD); Estrategias de formulación, seguimiento y control de planes de presupuestos participativos	Organizaciones de la sociedad civil; administración pública financiera; agencias de cooperación internacional, ONG, gobiernos local y regionales	Procesos responsables, transparentes y eficientes de tomas de decisiones socioeconómicas, equilibrada distribución, despacho de gastos y servicios; incremento de equidad en el proceso de planificación y desarrollo y ejecución de un proyecto, coherencia en metas (colectivas) y resultados (comunes); una visión largoplacista y beneficiosa compartida por todos los actores	Parmesh Shah (psah@worldbank.org) The Participation and Civic Engagement Group, Social Development Department www.worldbank.org/participation
Organización de Estados Americanos, OEA	Foro Hemisférico de la Sociedad Civil	Organizaciones de la sociedad civil acreditadas	Acogida y aplicación de las propuestas y recomendaciones de la sociedad civil para la OEA y sus Estados miembros en los	Andrea Sanhueza (asanhueza@participa.cl) , Corporación PARTICIPA (www.participa.cl) , delegada ante la OEA en el temario de participación en procesos hemisféricos

			<p>convenios y acuerdos multinacionales en el temario acceso a la información; justicia y combate a la corrupción en el sector privado y público;</p> <p>transparencia del financiamiento público; participación en los procesos hemisféricos;</p> <p>desarrollo sostenible y medio ambiente;</p> <p>integración y libre comercio; seguridad hemisférica; sistema interamericano de derechos humanos;</p> <p>promoción y defensa de derechos humanos</p>	
<p>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</p>	<p>Metodologías para la elaboración de estrategias de descentralización y desarrollo local</p>	<p>Capacitación interregional del ILPES;</p> <p>funcionarios públicos; agencias de cooperación interaccionales, gobiernos regional y locales</p>	<p>Listado de variables del diagnóstico comunal y regional;</p> <p>matrices de objetivos y estregáis del desarrollo local;</p> <p>matizes de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de las comunas y regiones; cursos y manuales de capacitación en gestión estratégica del desarrollo local y regional</p>	<p>Iván Silva Lira (isilva@eclac.cl), director de la Dirección de Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), www.cepal.cl</p>
<p>Banco Interamericano de Desarrollo, BID</p>	<p>Plan estratégico para promover la participación en las actividades del Banco;</p> <p>Libro de consulta sobre participación</p>	<p>Órganos del gobierno del banco;</p> <p>instituciones públicas internacionales;</p> <p>orgasmos públicas encargados de la modernización del Estado</p>	<p>Aplicación homogénea de los diversos procedimientos de características participativas del Banco; principios, criterios y lineamientos para la acción en los cuatro ámbitos: a) contribuciones del banco a la definición de las agendas, planes y políticas de desarrollo de los países; b) la formulación de estrategias sectoriales y la estrategia del país; c) la preparación y ejecución de proyectos; y, d) la evaluación de las actividades</p>	<p>Departamento de Desarrollo Sostenible www.iadb.org</p>

			realizadas	
--	--	--	------------	--

Fue.: Elaboración propia del autor

Analicemos a continuación el contenido de las estrategias participativos en los diferentes organismos internacionales.

5.1- MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial (BM) en sus estrategias pone mayor atención en dos áreas relacionadas entre ellas: a) la participación de la sociedad civil en sistemas (nacionales, regionales y comunales) de gastos públicos y políticas macroeconómicas, y b) la participación de interesados y afectados en los planes estratégicos de reducción de la pobreza (*Poverty Reduction Strategy Plans*, PRSP).

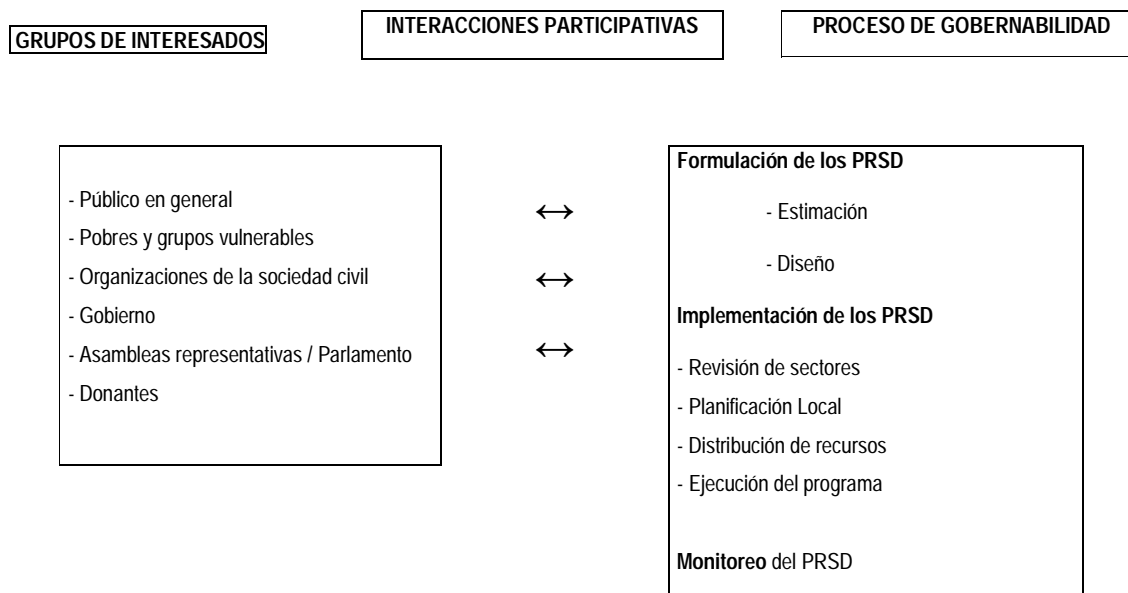
En el primer escenario, se busca la interiorización de participación en cuatro etapas de la gestión de presupuestos participativos: i) la formulación, ii) el análisis, iii) el seguimiento y control de los gastos, y iv) la evaluación.

El segundo escenario de actividades que incorporan la noción de participación en el quehacer del Banco Mundial son los planes estratégicos de reducción de pobreza (PRSP) (*Poverty Reduction Strategy Plans*). Estos planes son más bien una metodología que -con el objetivo de reducir la pobreza y aumentar la organización participativa- busca transparentar las tomas de decisiones, mejorar la responsabilidad social pública e incrementar la gobernabilidad y eficiencia económica por medio de: a) un plan de acción de participación orientado a los resultados;²⁵ b) una estrategia pública de información; y c) acuerdos de los múltiples interesados en procesos de gobernabilidad, lo que incluye a las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos de todas las ramas y niveles.

Los diferentes niveles de participación de esta estrategia los podemos observar en el siguiente gráfico:

²⁵ Este plan se configuró muy parecida a la metodología ZOPP (*zielorientierte Projektplanung*) desarrollada y ejecutada por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

TABLA NO. 6
PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE GOBERNABILIDAD SEGÚN EL BANCO MUNDIAL



<p>Mecanismos de Participación</p> <p>Difusión de información</p> <p>Investigación participativa para la acción; por ejemplo, las percepciones de los pobres/ grupos vulnerables</p> <p>Consultas, informales y estructuradas</p> <p>Incorporación en los procesos políticos</p> <p>Involucramiento de los donantes</p>
--

Fue.: Elaboración propia del autor

El proceso participatorio en un PRSD, según el esquema arriba planteado, supuestamente llega a tener éxito cuando su diseño está orientado a los resultados (*outcome based approach*), o sea, es un plan estratégico de acción participativa (*Participation Action Plan, PAP*), por medio del cual los grupos interesados logran influir y presionar a los decisores políticos, abarcando aspectos como la información, el análisis de alianzas, la colaboración en la implementación de los programas y un monitoreo y evolución participatoria.

En suma, una lista de chequeo para las instancias de cooperación, se podría ordenar de la siguiente forma (véase Tikare et al, 2001:5ff):

Impacto final:

- Desarrollo efectivo y sostenible, más estrategias y acciones de reducción de pobreza

Resultados clave :

- procesos responsables, transparentes y eficientes de tomas de decisiones socioeconómicas, equilibrada distribución, despacho de gastos y servicios;
- incremento de equidad en el proceso de desarrollo, coherencia en metas (colectivas) y resultados (comunes)
- una visión largoplacista compartida por todos los actores

Productos claves:

- acuerdos institucionales entre múltiples actores para la participación y consensuación de los procesos de tomas de decisiones en la formulación e implementación de políticas macro y micro económicas;
- capacidad institucional para demistificar las políticas macroeconómicas, presupuestos y datos analíticos y promover el intercambio y el debate público en el parlamento, los medios de comunicación y la sociedad civil;
- desarrollo de mecanismos de negociación y reglas para el involucramiento de diferentes grupos clave de interesados (key stakeholder groups);
- las tarjetas de informe que influyen positivamente en el PRSP
- desarrollo de mecanismos de retroalimentación (*feedback*) y sistemas de monitoreo participativo que vinculen a los ciudadanos e interesados claves con el gobierno, en el monitorear de las iniciativas para la reducción de pobreza, las acciones públicas y resultados como parte de la formulación e implementación de los PRSD;
- elección de acciones que reduzcan la pobreza sobre la base de una mejor comprensión de las dimensiones y aspectos de la pobreza, sus causas, incluyendo vulnerabilidad, inseguridad y gobernabilidad.

Insumos:

- estrategia de información pública (escrita y por medios orales, sitios web, y otros)
- indicadores cualitativos y cuantitativos para la participación en PRSD
- análisis de los interesados y afectados
- elección participativa de acciones en contra de la pobreza, la vulnerabilidad, la inseguridad y la crisis de gobernabilidad
- talleres y seminarios nacionales
- talleres regionales y comunales
- grupos focales y entrevistas

- formación de redes y coaliciones de ONG
- formulación de presupuestos participativos y control de gastos públicos
- inserción del monitoreo de pobreza y la unidad de coordinación
- observación ciudadana y tarjetas de informe
- preparación de alternativas de PRSD o propuestas políticas
- demistificación de los presupuestos mediante el análisis simple y directo
- grupos sectoriales de trabajo con representación de interesados y afectados

5.2- LOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, OEA

En la Organización de Estados Americanos (OEA) se vislumbran en la última década dos escenarios y tendencias de acción participativa: a) en el interior del sistema interamericano político y las actividades de la Organización mediante la incorporación administrativa de organismos de la sociedad civil; b) en el marco de sus programas de cooperación, especialmente en temas relacionados con la descentralización y el desarrollo local, en el marco de los mandatos de la Unidad para la Promoción de la Democracia.

El primer eje abarca un proceso creciente de valorización y fortalecimiento de la participación en la estructura administrativa y las acciones, con la adopción de líneas directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA (*Guidelines for Participation by Civil Society Organizations in OAS Activities*) a partir de 1999, y de estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil (*Strategies for Increasing and Strengthening Participation by Civil Society Organizations in OAS Activities*) en 2003.

En el segundo eje, el trabajo de la Unidad para la Promoción de la Democracia pretende avanzar en los procesos de consolidación, fortalecimiento y ampliación de la democracia en el continente y por medio de la descentralización contribuir, primero, al acercamiento del gobierno a la ciudadanía, segundo, a desarrollar nuevos y paralelos liderazgos democráticos y, tercero, a apoyar la formulación de una versión latinoamericana de la democracia (Presacco Chávez, 2000:XIV). Aquí los mecanismos prometen ser más progresistas: por medio de metodologías comparativas de investigación-acción de diferente países y distintas regiones del continente, se esperan identificar variables comunes sobre la base de criterios demográficos, económicos y político- administrativos, tales como niveles de competencia, controles, recursos,

estructura política municipal y grados y calidad de participación ciudadana. De estas variables resultan componentes para la acción tales como: i) fortalecer la autonomía local; ii) clarificar el esquema de competencias administrativas; iii) potenciar los mecanismos de participación; y iv) dotar a los entes territoriales de recursos necesarios para que puedan cumplir con sus responsabilidades.

5.3- DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL: LA ESTRATEGIA PARTICIPATIVA DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) especialmente a través de los estudios del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), pone énfasis en los últimos años en una noción participativa que se inserta en el temario de la gestión pública, abordando los ejes de la descentralización y el desarrollo local y territorial. Estas iniciativas se vienen desarrollando en la región a partir de los años setenta, en el marco de las corporaciones de desarrollo creadas por los consejos de desarrollo regional, que tenían a cargo la planificación de la región y la consiguiente elaboración de proyectos de infraestructura (Finot, 2003:7).

En este sentido, en la actualidad se pretende revitalizar éstas y otras instancias, y reabrir y marcar espacios ciudadanos de participación en el contexto de una gobernabilidad y un desarrollo regional endógenos, cuya fuente debe ser el proceso productivo público interno (Lira Cossio, 2003:22). El objetivo de estos ejes en el ámbito local y regional se traduce en: a) un mayor grado de asociatividad territorial como contrapeso a las desigualdades interregionales; b) asumir responsabilidad de administración (nacional-regional-local) cooptada de organismos de prestación de servicios públicos, y c) desarrollar alianzas territoriales locales.²⁶

En el ámbito local, se reitera la necesidad de un involucramiento ciudadano en la elaboración, ejecución, control y evaluación de estrategias de desarrollo para distintos ámbitos: desde el municipal hasta el de mancomunidad de municipios,

²⁶ Lo "local" hace referencia aquí al espacio más abarcador en que se inserta (puede ser un municipio, departamento, provincia, región, nación). En consecuencia, lo local hace sentido si se mira desde afuera y desde arriba y en tal sentido las regiones, por ejemplo, constituyen los espacios locales mirados desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna es local desde la provincia (véase Silva Lira, 2003:14).

elaborados sobre la base de sus iniciativas y aportes. El ILPES pretende aquí complementar prácticas que se gestionan en organismos públicos como el MIDEPLAN (véase capítulo 3.2). Según esta visión, las tradicionales prácticas autogestionarias de múltiples organizaciones sociales, que en la región funcionan en distintos ámbitos y donde la provisión de bienes colectivos –aún públicos- se decide sobre la base de iniciativas y aportes de sus miembros, pueden fomentar futuras ideas de asociatividad territorial y sectorial: a) en materia de provisión de infraestructura y servicios básicos de ámbito supralocal; y b) en el fomento productivo, especialmente el desarrollo de la investigación y apoyo a la pequeña y mediana empresa con capacitación, asistencia técnica y créditos de fomento (Finot, 2003:28).

En síntesis, en la proposición metodológica del ILPES los conceptos de espacio, territorio y región pasan ser adjetivos y no sustantivos, instrumentos y no fines para los procesos de desarrollo. La estrategia de desarrollo local se entiende como un enfoque integral que en sus fases de planificación estratégica cumple con (Lira Cossio, 2003:30 ss.): a) un diagnóstico para conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello; b) las vocaciones territoriales, en concreto las potencialidades, limitaciones y problemas centrales de los aspectos económico-productivos, socio-culturales, infraestructura y servicios públicos, y de los aspectos institucionales, lo que permite el paso subsiguiente, c) formular objetivos estratégicos y específicos, utilizando la técnica de análisis de árbol de problemas, lo que redundará en seccionar d) la estrategia local de desarrollo para alcanzar los objetivos propuestos mediante la técnica de análisis FODA, de manera tal de estudiar para cada objetivo estratégico las variables internas (fortalezas y debilidades) y externas (oportunidades y amenazas) que pueden condicionar o viabilizar el alcance de los objetivos, lo que ayuda a identificar e) los proyectos de inversión que darán concreción al plan de desarrollo definitivo.

5.4- EL MARCO CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define, a partir de 1998, una “estrategia interamericana para la promoción de una participación pública en la toma de decisiones sobre el desarrollo sostenible” (ISP) que reforma su actuar en el temario de la participación, dentro del marco de la gestión pública. De este marco conceptual resultan cuatro esferas de actividad en lo respectivo a la participación: a) la provisión de financiamiento para el desarrollo; b) la promoción de políticas y estrategias de

desarrollo; c) el desarrollo de programas de trabajo en el ámbito nacional; y d) el control y supervisión de los efectos generados.

¿En qué sentido se entiende la participación pública? Para los funcionarios del BID, el término participación refiere al “proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil inician un diálogo, establecen alianzas, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo (...) que requieren la participación y compromiso de todas las partes interesadas incluyendo, entre otros, a los pobres y a los grupos tradicionalmente marginados, tales como minorías étnicas y raciales desfavorecidas” (BID, 2000:2). El fundamento político de este enfoque participativo es el Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano del Desarrollo (BID-8),²⁷ que marca los hitos y principios para la estrategia participativa del Banco.

En este enfoque funcional participativo del BID se debe tener en cuenta los siguientes alcances: a) el interés sustantivo del Banco en el desarrollo participativo de (“sus”) proyectos como medio para mejorar “sus” productos, su eficacia y los objetivos del proceso de desarrollo; b) los mandatos que el Banco recibe de sus accionistas, principalmente de los gobiernos nacionales de la región; c) los intereses y las demandas de la sociedad civil, principalmente representadas por organizaciones acreditadas, y d) las limitaciones operacionales, tales como (reajustes de) fondos y recursos humanos, demandas por parte de los patrocinadores de proyectos y acciones rápidas, efectivas pero flexibles, y “arreglos” sobre el componente psico-social, creando al mismo tiempo escenarios de confidencialidad (inter e intrasectorial y regional) y competitividad (regional y sectorial) (BID, 2002).

No obstante, los principios claves que enmarcan la estrategia participativa del Banco en la teoría, son bastante progresistas (ver BID, 2000a:3ff): a) la participación inclusiva de todos los interesados y afectados, especialmente de los grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, jóvenes, discapacitados, tercera edad, minorías afroamericanas, indígenas; b) la generalidad y totalidad de participación en todo tipo

²⁷ En lo relativo a la participación, el informe reitera que “el Banco es responsable directo ante sus gobiernos miembros e indirecto frente a sus parlamentos y ciudadanos; el acceso a la información y la transparencia de las operaciones constituyen elementos importantes para asegurar la efectividad de dicha responsabilidad: Además se percibe cada vez con mayor claridad que es posible reforzar el trabajo del banco mediante el acceso del público a la información, lo cual garantizaría el interés y la participación de las poblaciones afectadas y de las ONG locales, cuyos aportes pueden contribuir a asegurar que los proyectos del banco sean mejor diseñados” (BID-8:2.95).

de iniciativas, desde la identificación y el diseño hasta el monitoreo y la evaluación; c) la participación temprana, que permite que las decisiones respondan a las opiniones originarias de los interesados (*stakeholders*); d) la provisión de información de calidad, de manera que se diseñe y divulgue de modo socioculturalmente adecuado y se llegue eficazmente a los interesados; e) una estrategia de participación apropiada que suscite el interés y la participación activa de los interesados, y promueva el acceso equitativo y legítimo; f) mecanismos de rendición de cuentas que garanticen la calidad, transparencia y legitimidad del proceso de participación; g) una coordinación óptima de los costos y beneficios de todos los actores involucrados y h) una eficiencia operativa general.

Ahora, ¿de qué elementos se constituyen las etapas progresivas de la participación pública?, Y segundo, ¿cómo se podría elaborar un cuadro conceptual para cada esfera de actividad del Banco? Visualicemos ambas preguntas en el siguiente cuadro:

TABLA NO. 7
PROCESOS E INSTRUMENTOS DEFINITORIOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL BID²⁸

Posición	Información	Consulta	Negociación	Delegación
Rol informante / informado	El patrocinador ofrece información sobre las actividades	Intercambio de información, solicitud de insumos, planteamiento de preocupaciones, según criterio del patrocinador	Resolución conjunta de problemas, evaluación de alternativas	Poder de toma de decisiones compartido o transferido a los beneficiarios
Grado de intercambio o colaboración	No hay retroalimentación sistemática	Retroalimentación y rendición de cuentas	Establecimientos de consultas, negociación, colaboración	Compartir y/o transferir la autoridad, poder de veto
Calidad de participación	Participante como beneficiario, receptor de impacto	Participante como cliente	Participante como socio	Participante como gestor
Efectos	Papel pasivo	Discusión de opciones y riesgos	Influencia	Control compartido
Herramientas	Centro de Información Pública (CIP), sitio web, publicaciones, audiencias públicas	Proceso de evaluación socio-ambiental estratégica, talleres y seminarios sobre políticas, grupos consultivos	Planes de gestión integral conjunta, acuerdos múltiples (por ejemplo de inversión, créditos, etc.)	Compañías suministradoras de recursos naturales (por ejemplo, agua sanitaria, infraestructura, programas sociales comunales y consejos comunitarios) regionales

²⁸ Elaboramos y ampliamos un esquema a partir de BID (2000a, b; 2002).

Observamos que los procesos de participación se pueden diferenciar en momentos de acción donde los diferentes actores comparten información, consulta, negociación o colaboración, y delegación. Estos niveles coinciden con las nociones de participación que definimos en el marco conceptual (cap. 1.1) cuya calidad aquí se denomina como una participación como beneficiario, como cliente, como socio o como gestor. Si se analiza la última casilla del proceso de delegación, vemos que recién ahí se logra establecer un nivel de participación deliberativa y empoderante para todos los actores, compartiendo los deberes y derechos y responsabilidades de igual a igual, generando un control compartido e impacto positivo entre los actores involucrados. El resultado principal es mayor autonomía decisora local, y un empoderando de la co-gestión comunitaria local y regional.

Para los funcionarios del BID, los diferentes procesos obligan a asumir determinados indicadores para la participación en el transcurso de un proyecto de desarrollo, como son (véase BID, 2000a,b; 2002): a) la inclusividad: aquí el proceso de participación debería incluir, según la visión del BID, las partes interesadas y/o vinculadas directa o indirectamente con determinada actividad o proyecto, garantizar el flujo y provisión de información relevante e incorporar otras partes que tienen la capacidad de influir positivamente en el curso del proyecto. Cuando se estima conveniente, se incluyen también diferentes instancias del gobierno (central, regional o comunal) y las diversas expresiones organizadas y no organizadas²⁹ de la sociedad civil. El tema de la representatividad suele plantearse en este contexto, especialmente con grupos grandes y diversos, por tanto, el BID pretende entregar soluciones prácticas mediante la elaboración de perfiles socioculturales, cuyo desafío consiste “en llegar a un grupo que refleje la diversidad de todos los tipos de personas o entidades interesados, particularmente aquellas que tienden a ser exclusividad, para garantizar que los participantes en el proceso reflejan adecuadamente toda la gama de intereses en las comunidades afectadas” (BID, 2000a:15); b) el pluralismo: aquí los procesos apuntan a las formas de incorporar la información y las opiniones aportadas desde diversas perspectivas, y de la misma forma, a promover el respeto a los puntos de vista de las diferentes partes; en otras palabras, se trata de “definir el proceso adecuado y el ámbito de participación de los interesados en cada fase - diseño,

²⁹ Este aspecto es de suma importancia, dada la organización precaria o tradicionalmente distinta de varios sectores o grupos vulnerables y marginados, entre los que se cuentan principalmente las mujeres, jóvenes, discapacitados, adultos mayores e indígenas.

implementación, evaluación y monitoreo - en vista de la capacidad de diferentes grupos para compartir responsabilidades, la necesidad de monitorear y ajustar los resultados, " (...) uno de los retos consiste en separar el proceso participativo de las políticas partidistas locales" (BID, 2000a:16); c) la oportunidad: según los estrategias del Banco, la participación sucede permanentemente en el curso de un proyecto, pero requiere momentos (temporales) y espacios (locales) garantizados y respetados para que ocurran ordenadamente, de modo que los aportes que de la misma surjan puedan incidir tanto en el diseño como en su ejecución y evaluación; en este contexto, un factor clave para el BID es diseñar un plan de participación sólida basado en un análisis preliminar de los interesados, que al menos disminuya "la tensión inherente entre la necesidad de contar con suficiente información para propiciar un debate significativo y la necesidad de empezar temprano cuando las opciones aún están disponibles y las partes están menos comprometidos financiera o emocionalmente con cualquier resultado específico. También existe la preocupación de que la consulta temprana cree expectativas o fomente la oposición" (BID, 2000a:17); d) la transparencia: aquí la distribución de la información entre las partes, sean el BID, los prestatarios, patrocinadores y "cualquier otro de los aportes de involucrados" (BID, 2002:7), se deberá hacer en forma proactiva, con vistas a permitir el diálogo y una posible modificación; en otras palabras, el desafío para el BID está en la "presentación de la información en la forma y con el contenido adecuados, y mediante canales efectivos, para que esté al alcance de todos los grupos de interesados" (BID, 2000a:17); e) la eficiencia: las modalidades, métodos y la respectiva profundidad de los procesos multifocales se deben ajustar en términos de tiempo y recursos disponibles; f) la sensibilidad cultural: a fin de desarrollar y aplicar procesos participativos eficientes y adecuados, el BID convalida las características culturales de las partes, lo que incluye, entre otros, aspectos tales como concepciones y sistemas de organización,³⁰ control social, género y lenguaje.

³⁰ Una mención especial merece en este último punto la matriz de participación desarrollada por la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Departamento de Desarrollo Sostenible, que podría ser utilizada como instrumento para la operatividad y flexibilidad de proyectos, especialmente cuando se necesita una eficiencia de tiempo y eficacia de recursos para incorporar a una participación popular en el proceso de diseño, ejecutar la operación, a lo mejor modificarla y asegurara que los fondos y el tiempo se asignan en forma eficiente entre operaciones al interior de proceso de cada operación. La matriz, en este caso, establece una escala de riesgos de impacto y sostenibilidad de las actividades basándose en la complejidad de los mismos y la proporción y tipo de población afectada. Es decir, a mayor complejidad y población, mayor necesidad de incorporar la participación popular. Si bien la matriz ha sido desarrollada para evaluar los requerimientos de participación sólo en el ámbito de los proyectos, podría ser adaptada

Ahora, ¿cuáles son las lecciones aprendidas por el BID en los últimos cuatro años?

A nuestro modo de entender, tanto de la práctica como de la teoría se pueden rescatar algunas experiencias: a) hay una evidencia empírica de que los procesos participativos en los proyectos de desarrollo “adecuadamente diseñados y conducidos” (BID, 2002:4), representan ventajas en términos de su eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad; b) las limitaciones a la participación son un factor de exclusión socioeconómica; c) la participación empoderada ayuda a identificar y considerar las presencias de los grupos interesados y/o afectados por determinadas políticas y proyectos; d) la participación durante todos los trayectos de ejecución y evaluación beneficia a los grupos usualmente excluidos, fortalece sus capacidades de prácticas autogestionarias, reduce los costos totales del proyecto, aumenta el sentido de pertenencia y propiedad de los ciudadanos y establece buenas bases para la evaluación y retroalimentación comunitaria a futuro; e) la restitución, recuperación o reconocimiento de mecanismos participativos para la resolución de conflictos ayuda a reducir los ámbitos de disputa y realizar modificaciones que faciliten su ejecución; f) la percepción de beneficios personales o grupales de determinados proyectos o programas puede redundar en un capital social participativo, creando una fuente de recursos adicionales para la ejecución de programas y proyectos, así como para la sostenibilidad de los mismos; g) no existen recetas únicas, ni modelos omnipotentes de participación que puedan ser aplicados para todos los casos, sino un factor preponderante como son las condiciones institucionales, culturales, políticas y técnicas de cada país, región o comuna, así como las características de los grupos sociales y comunidades y de sus necesidades y objetivos específicos; h) la participación temprana, real y efectiva, debe ser un elemento central, reconocido y legitimado legalmente en la formulación de políticas, programas y proyectos, fomentando la creación de organizaciones, redes y tejidos sociales, aumentando la capacidad de autogestión y negociación con el sector público-privado; i) las diferentes tecnologías de información facilitan el diálogo entre gobiernos, organismos internacionales y ciudadanos al potenciar la interacción, integralidad, transparencia y gestión integral pública.

para evaluar los requisitos de participación en los otros ámbitos de acción de las corporaciones internacionales (véase al respecto BID, 2002).

6.- PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

La nueva política de participación en Chile se pronuncia dentro de un marco y metas de lo que hoy en día se denomina una gobernabilidad compartida o gobernanza participativa, entre una sociedad civil empoderada y un Estado facilitador y subsidiario. El potencial del instructivo presidencial es progresista, ya que se sitúa más que en recuperar la confianza en la gestión pública, en fortalecer y potenciar una organización civil en sus capacidades sociales y responsabilidades civiles, para seguir con la meta de completar un proceso de modernización, profundización de la democracia y erradicación de la pobreza e indigencia.

El panorama de las organizaciones de base en Chile y la visión de los pobres y grupos vulnerables han cambiado significativamente. Si bien por una parte, muchos actores aprovechan sus organizaciones hoy en día como un medio para conseguir los escasos recursos públicos, también y necesariamente son espacios para el ejercicio de la ciudadanía, especialmente para una “gran minoría nueva” de la sociedad chilena emergente, los nuevos colectivos, mujeres, etnias, jóvenes, grupos culturales y folklóricos, iglesias evangélicas, ambientalistas, gay’s, etc., quienes construyen sus identidades políticas y sociales muchas veces paralela a la intervención directa o indirecta del Estado. Todavía operan en territorios considerados “propios”, representan temas atomizados y tienen serias dificultades en coordinar acciones con los demás grupos consolidados.

El proceso de formación de culturas organizativas parecidas al Estado, trae nuevas desafíos para la acción política, como son las aproximaciones multidisciplinarias mediante alianzas estratégicas, y la cooptación en las estrategias de desarrollo local y combate contra la pobreza (Díaz-Albertini Figueras, 2003:281).

Pero hay otra expectativa para los programas estatales de fortalecimiento a la sociedad civil: deben apuntar seriamente al ámbito normativo y legislativo, y a las prácticas autogestionarias, y a una equitativa inserción comercial. Da la impresión que las grandes y verdaderas escenas de participación, negociación y consenso siguen apropiados en el caso chileno por los partidos políticos, los medios de comunicación, el senado, los tribunales. A cambio, la planificación y el fomento de un capital social comunitario requiere que lo plural y lo diverso sean realmente las dimensiones objetivas de una política democrática, y la incorporación de la acción colectiva nacional en una gestión pública participativa.

Son notables los avances en materias legales. Una futura ley de participación ciudadana puede construir el marco de una verdadera apertura de la política para las prácticas de participación en todos sus niveles y dimensiones, y una oferta de participación en escenas de autonomía y organización social de las comunidades, grupos y actores focalizados. En estos nuevos sistemas participativos se podrá realizar un trabajo de largo plazo con las organizaciones civiles, conduciendo una apropiación social del poder administrativo mediante la extensión universal de los derechos sociales culturales y económicos (Restrepo, 2003).

También la barra de expectativas para los organismos civiles, especialmente las ONG, sigue alta. Por una parte, deben renovar su compromiso con los excluidos y elaborar estrategias participativas comunitarias en torno a una mayor y real participación en las instituciones públicas y privadas, por otra, aprovechar bien los nuevos nichos y crear capacidades asociativas con el aparato público-privado.

La fortaleza de los programas comunitarios y participativos se debe comprobar en el ámbito municipal para crear una agenda abierta y controlada con las organizaciones y redes de la sociedad civil, logrando una instrumentalización de su gestión comunitaria en los programas sociales. En consecuencia, la demanda social comunal, hace necesario una lectura municipal y replantear el tema de la relación, especialmente con las ONG, redes asociativas y tercer sector con el carácter que tienen ciertas unidades municipales (DIDECO, CESCO) como agentes de promoción y participación (Alvarez Puga, 2001). Aquí, un elemento que cohesionaría a la relación municipio-comunidad sería la construcción y fomento de una identidad territorial con denominación de origen que se refiere a la gestión asociada transparente y equitativa, una calidad y un control comunitario de los servicios y programas, y planes y estrategias colectivas para acción participativa. En este sentido, conformamos con otros expertos en el tema, que reclaman que “en los municipios existen los insumos necesarios para proponerse una gestión integrada de programas y proyectos sociales con la comunidad, de manera de avanzar en una estrategia de desarrollo comunitario. El tema es que si bien los municipios poseen este bagaje, no cuentan con un proceso de sistematización interna que les permita la elaboración de un modelo de gestión que de cuanta de la relación con la comunidad” (Alvarez Puga, 2001:4).

Observamos en los capítulos anteriores -a pesar de los buenos intentos- el déficit de los gobiernos regionales y locales en empoderar la ciudadanía, las falencias de un determinado tipo de participación que se genera hoy a partir de la institucionalidad, junto con el desaire existente en parte de la ciudadanía. No obstante, si la meta

política actual es la descentralización mediante un fortalecimiento de la democracia, la inclusión social de masas de gentes anteriormente marginalizados a la participación política y el bienestar o desarrollo (local, regional, nacional) para todos (Caro, 2004), hay que re-establecer mecanismos de participación progresivos, sostenibles, justos y equitativos. Aquí el modelo de los consejos económicos, social y comunales (CESCO), por ejemplo, que se construyó en los años 90 recogiendo una propuesta de la asociación de municipalidades, y se compone por representantes de la comunidad local organizada, podría servir de modelo homogéneo para los municipios, especialmente en temas relacionados con el control y organización de la fiscalización (por ejemplo, cuentas públicas, presupuestos participativos, gestión integral territorial, infraestructura), incorporando un planeamiento participativo en todas las etapas, instrumentos simples y efectivos para facilitar la evaluación de la ciudadanía, y formas de consulta públicas, donde comienzan a participar todas las organizaciones y grupos emergentes, de presión, formales y no-formales, en especial aquellos grupos que demandan materias específicas al municipio. A opinión de algunos expertos (Caro, 2004) los CESCO tienen, a pesar de su débil emprendimiento en los últimos años³¹, facilidades específicas en la Ley 19.175 -que fundó la ampliación de las facultades de los gobiernos regionales y locales-, especialmente en temas de participación. En este sentido, los CESCO podrían ser re-estructurados para convertirse en herramientas de consulta y participación empoderada efectiva a los ciudadanos en los temas relevantes a la educación, salud, y seguridad ciudadana, ayudando, al paso, a aprovechar mejor los escasos fondos municipales, como por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Vecinal, FONDEVE.

En este primer tema transversal, la construcción de formas de capital social, entendidas progresivamente como acción colectiva que brinda beneficios a toda la comunidad al ser bienes públicos, las corporaciones internacionales, en conjunto con una gestión pública-privada se encuentran un vasto campo de oportunidades, principalmente para que las estrategias sean incorporadas y se puedan combinar la preocupación específica con proyecciones de mayor aliento, como son: a) mejorar la gestión de las organizaciones, centrar su “energía social” en su entorno territorial y socio-estructural, por ejemplo, que el planeamiento estratégico sea incorporado en la práctica de las organizaciones de la sociedad civil, abriendo espacios para participación mediante el seguimiento (monitores, por ejemplo, de una vigilancia

³¹ En el 2003 un estudio interno de la SUBDERE trajo a la luz que de los 50 CESCO que deberían estar constituidos, sólo 14 estaban constituidos, de los cuales sólo 4 funcionaron en la práctica (Caro, 2004).

ambiental) y la evaluación. Momentos que permiten la rendición de cuentas de los dirigentes y autoridades y la vigilancia ciudadana; b) apoyar el diseño de estrategias participativas que responden a las necesidades y condiciones reales del territorio y sus habitantes; c) ayudar en la formación de identidades territoriales fuertemente asociativas, con percepciones colectivas que tienen los habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales y su acción colectiva a futuro; y d) perfeccionar y multiplicar estrategias de desarrollo endógeno participativo y local que fomentan las vocaciones locales y regionales a partir de sus potencialidades y limitantes, crean sinergias productivas para lograr denominación de origen y empoderan los diferentes actores como decisores en las planificaciones.

La fuerza emprendedora normativa de la sociedad chilena emergente también podría romper el círculo vicioso entre paternalismo, clientelismo y asistencialismo, ya que institucionalizaría e instrumentalizaría la inclusión por medio de la construcción social.

Es evidente, que las políticas y programas sociales actuales buscan erradicar la pobreza. También que el Estado chileno refuerza en los últimos años la legislación de prácticas participativas en muchos ámbitos. Es aquí donde la planificación participativa resulta esencial, especialmente para evitar una representación piramidal y corporativa (Díaz-Albertini Figueras, 2003:289ff), para: a) tener una visión clara de las expectativas e intereses de los diversos actores involucrados (*stakeholders*), dando voz a los que habitualmente no la tienen y disminuyendo el control y dominio de las élites decisoras tradicionales. En las regiones y comunas del país han surgido una gama de experiencias autogestionarias (véase al respecto Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2003) que funcionan muy participativamente, de manera igualitaria entre los sexos y edades y muchas veces paralelas a la gestión pública que podría replicarlas; b) tener mejor y detallado conocimiento de los recursos con que se cuenta y de cómo pueden ser complementados para la acción conjunta. Esto significa más que hacer una cuenta pública por parte de la gestión administrativa oficial, sino efectuar permanente un *fund-raising*, y elaborar una base de datos transparentes sobre entrada y salida de recursos, su implementación y rendimiento; c) generar compromisos entre las diversas partes para llevar adelante los planes y acciones acordados, de modo que estas negociaciones se reflejen en convenios, acuerdos y contratos en los que se especifiquen los deberes y derechos de todas las partes involucradas; d) crear mecanismos para el seguimiento y evaluación de los planes y estrategias, especialmente los operativos, dando lugar a ejercicios prácticos de control y vigilancia

ciudadana; e) incentivar la participación al reducir el temor al otro y a la represión de las autoridades locales o centrales, es decir construir escenarios de confianza y beneficio mutuo que permita interiorizar las prácticas participativas y comunitarias en el canon ético de todos los actores; f) crear nuevos mecanismos y formas de la integración social que garantizan justamente para los sectores vulnerables una plena representación en la escena política; g) apoyar a la investigación, educación y formación dual técnica en gestión territorial participativa.

Ahora, ¿cuáles son los desafíos en el caso concreto de los mecanismos de participación en el sector público chileno? Al respecto, se pueden señalar seis factores claves: a) garantizar la fluidez en el traspaso de información concreta sobre el estado de avance de las metas presidenciales de participación en los diferentes sectores públicos; b) permitir la entrega de un contenido objetivo, con mecanismos de evaluación e institucionalización en los mismos organismos públicos, un mayor grado de reflexión sobre la calidad de los mecanismos e instrumentos de participación, y un análisis más conceptual y experimental, y menos fijado en las metas participativas generales y sectoriales; c) consensuar los tipos y nociones de participación en los discursos y prácticas; en concreto, logramos identificar siete tipos diferentes de participación (ciudadana, pública, privada, política, comunitaria, o simplemente prácticas participativas sectoriales), que figuran en los documentos oficiales, o se mencionan en las entrevistas, lo que también trae consigo implicancias para la investigación en sus aspectos normativos-legales (los derechos y deberes de la participación), socio-culturales (los aspectos, métodos y mecanismos de la participación) y político-administrativos (la institucionalidad, operatividad y continuidad de los procesos y políticas participativas); d) la complementariedad de información existente en las páginas en Internet de los organismos del Estado, que debe ser compatibilizado con la entrega de poca pero oportuna información, y la posibilidad de que la ciudadanía conozca cuáles son sus derechos (y deberes), y cómo acceder a ellos y hacerlos respetar; e) la multiplicidad de recetas de procedimientos, mecanismos e instrumentos de participación, en el sector público, privado o civil, lo que implica homogenizar pero no uniformizar las múltiples iniciativas y actividades a partir del instructivo presidencial; f) garantizar satisfactoriamente la continuidad y profundidad de los procesos de apertura política para la participación, en otras palabras, instalar y fomentar una política nacional de participación y crear un modelo participativo propio, adaptado a las demandas y necesidades civiles.

Queda la interrogante que si la simplificación estatista de la acción social mediante la formulación y el control de metas participativas, puede resultar o en una mega-burocratización generalizada y una aparente inmovilidad social, que las leyes y reglamentos aún incrustan, o en un nuevo contrato social deseado por la mayoría de los actores.

Indudablemente, el gobierno actual ha demostrado una voluntad de echar andar la maquina e iniciar nuevos procesos de gestión social. Es evidente, que el proceso de articulación social no se materializa por decreto, sino por cambios profundos de la cultura política y empresarial en el país, que permitan respirar (más) y actuar (mejor) a los sectores tradicionalmente excluidos y arraigar una cultura participativa en la sociedad.

Aún se torna visible, a pesar de los múltiples intentos por parte del Estado de fortalecer la ciudadanía, la fragilidad del capital social en Chile en general cuando entramos en los diferentes temarios comunales y regionales, por ejemplo de la cultura y educación. Aquí se recomienda -incluso más que a nivel nacional- avanzar en el temario de la participación, principalmente en las estrategias participativas en reducción de pobreza y vulnerabilidad, significa compartir responsabilidades. En lo local, la participación política de todos los sectores se debería posicionar en el centro de la labor, como parte de un capital social e instrumento para fortalecer el desarrollo integral e humano a nivel comunal y mecanismo de combatir la vulnerabilidad y pobreza (véase Atria/ Siles, 2003). Los alcaldes se deben someter al juicio de una gestión y planeación participativa, por ejemplo por parte de los CESCOS renovados, lo que también implicaría su renovación en caso de no-cumplimiento de compromisos ampliamente acordados o sospechas de corrupción. Los gastos comunales en cultura y educación deben ser mayores y mejor distribuidos, para lograr un cambio de paradigma en las percepciones sociales sobre la oferta pública y la gestión territorial. Esto significa más que mejorar el acceso y la difusión de información y oportunidades de consulta, permitir una participación real y emergente que tiene impacto positivo en las decisiones comunales.

El segundo tema transversal es el combate contra la pobreza e indigencia en el ámbito comunal y regional. No es un dato menor que en el ámbito de la consultoría internacional se asume que la pobreza ha reemplazado al desarrollo como tema central del sistema político mundial y regional, y de las ciencias sociales especializadas en los países del llamado Sur.

Por una parte, organismos internacionales como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo centran sus esfuerzos en estrategias participativas de reducción de pobreza, cuyos métodos e instrumentos pueden servir de insumos para las políticas locales y nacionales. Otros, como la CEPAL, ofrecen metodologías para la elaboración de estrategias de desarrollo local sustentable, con un fuerte énfasis en sistemas de solidaridad interinstitucional e interregional. Por otra parte, estudios cualitativos y cuantitativos han construido un número considerable de descripciones de pobreza y de los métodos seguidos por los pobres para enfrentarlos, especialmente en relación a la pobreza urbana, que subrayan en gran parte que las políticas públicas deben estar acompañadas por estrategias participativas específicas de mediano y largo plazo y experiencias autogestionarias, que reducen de cualquier forma la desigualdad social, en términos de acceder, usufructuar y defender a los bienes y espacios públicos. Es justamente en la formulación de estrategias, que tengan un alto grado de participación y consensuación en el ámbito intersectorial, como por ejemplo, temas del presupuesto participativo, focalización de programas sociales o inclusión de grupos vulnerables, donde instituciones municipales, en conjunto con las cooperaciones internacionales pueden encontrar nuevos desafíos para colaborar.

En la misma línea apunta el tercer tema de incorporación de las componentes género y étnico en los planes y estrategias de desarrollo regional y comunal. Se requiere definir una metodología apta para la localidad, que va acompañada por una estrategia consensuada entre los actores, que se fundamenta mínimamente en dos conceptos: a) una flexibilidad y coherencia con la realidad organizacional de cada unidad municipal, que debería adecuarse a las dinámicas organizacionales, a los instrumentos de planificación, y tipos y estados de soportes institucionales; y b) una participación que permite identificar las demandas diferenciadas, capacitar a los dirigentes legítimos, y empoderarlos de acuerdo a los distintos tipos de implicación de la comunidad.

Hay suficientes condiciones en Chile que favorecen una incorporación de la planificación participativa en el ámbito local, como son: a) una voluntad política y sensibilidad por el tema de la autoridad comunal; b) equipos comprometidos a procesos de cambios institucionales e intersectoriales; c) un proceso de planificación interna y participativa, que permite la discusión y la posibilidad de incorporar objetivos y estrategias en la materia, y d) una contraparte a nivel central, de profesionales

interesados y conocedores y facilitadores de la temática³². Lo que sí, el aparato público debe avanzar un paso más allá de los concursos de innovación en calidad de servicio y fortalecimiento de la ciudadanía, o sorteos de programas públicas y sociales, y enfocar los desafíos internacionales en pos de una participación política real y empoderada de las múltiples redes y alianzas de la sociedad civil respecto a los medios, mecanismos, y metodologías por los cuales se pretende lograr el desarrollo territorial y la inclusión social.

En suma, los capítulos anteriores abren un sinnúmero de posibles escenarios de intervención para las corporaciones internacionales en el ámbito de la participación e inclusión social, como son (véase Maza, et al.; 2004; Alvarez Puga, 2001; Corvalán Morelli/ Edi Ferreira, 2003; Olivera, 2004; Sunkel 2003):

a) la ratificación e implementación mancomunada del futuro marco regulatorio para la participación política y social;

b) la incorporación del empresariado en las estrategias locales y regionales de desarrollo y erradicación de la pobreza;

c) la inserción transversal en el ámbito regional, local y nacional de los sectores empresariales en el temario de la inclusión y responsabilidad social y participación política;

d) la formulación de estrategias replicables de presupuestos participativos, mediante una capacitación y fortalecimiento de la gestión municipal y la construcción equitativa de un gobierno electrónico, especialmente con vistas a la implementación de sistemas de información territorial e identidades locales asociativas;

e) la profundización de una participación política por medio de un catastro actual de áreas, grado y calidad de los organismos del tercer sector y la creación de redes asociativas entre lo público-civil-privado; f) la planificación de nuevas estrategias de motivación y movilización del voluntariado para superar la extrema pobreza o indigencia; g) un seguimiento y control de planes y estrategias regionales y locales de desarrollo con fuerte énfasis en las componentes género, étnica, jóvenes y tercera edad;

h) la implementación de programas y proyectos de gestión ambiental e integral de recursos naturales en la gestión pública y las redes asociativas regionales y locales;

³² Véase al respecto el aporte crítico del Ministerio del Interior (2000): Género y desarrollo municipal. Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

i) el fortalecimiento de programas y actividades de autogestión y autogobierno que tienen las organizaciones privadas y/o civiles de asistencia social (por ejemplo, redes comunitarias), prestación de servicio (por ejemplo, educación, salud, medio ambiente) e infraestructura (por ejemplo, programas de pavimentación participativa, gestión comunitaria de espacios públicos, etc.);

j) la creación de una base sólida de organizaciones de la sociedad civil (formales e informales), como socio de gobernabilidad y en la planificación territorial integral;

k) la formación de instancias ciudadanas de control y vigilancia (por ejemplo, presupuestario local y regional, y ambiental) y monitoreo en proyectos de inversión ex ante-post;

i) la masificación, ampliación e inserción de las experiencias de los programas públicos participativos de tolerancia y no-discriminación, voluntariado, y sociedad civil en los niveles locales y regionales;

m) la desburocratización de las políticas y acciones participativas iniciadas por la División de Organizaciones Sociales (DOS) mediante el desarrollo de estrategias democráticas de gobiernos locales y electrónicos; n) nuevas y creativas acciones concretas que garantizan la formulación, transversalidad, continuidad y aterrizaje regional y local de metas y procesos participativos.

La acción concertada en estos campos con diferentes medidas de asesoría, que incluyen la formulación de productos con los programas de instituciones propuestas, así como la incorporación de nuevas metodologías analizadas y un planeamiento participativo con las organizaciones sociales específicas, redundaría en un impacto positivo, institucionalizando una política de participación en el interior de la gestión pública y la sociedad civil. Nos consta, que las diversas organizaciones y comunidades de la sociedad civil, realizan en la sociedad chilena –ciertamente a pequeña escala, en el ámbito local, y con tensiones internas y con su medio- principios normativos universales como la autonomía, autogestión y autogobierno. Estos principios dan sentido a la sociedad moderna y representan indudablemente la actual búsqueda de comunidad en la sociedad chilena, como un claro intento de superar su entropía negativa de fragmentación y de atomización social (Lechner, 2002). Por ende, la existencia de estas formas de actividad constituye un germen de renovación e innovación social, que debe brotar para incrementar todos los niveles de desarrollo y garantizar la paz social.

7.- BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Puga, Christian (2001): Gestión municipal y participación: pistas para su articulación. Santiago de Chile, ACCIÓN.

<http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/info.asp?Ob=3&Id=206>

Arribas, María Inés/ **Vergara Estévez**, Jorge (2001): *Modernización neoliberal y organizaciones del tercer sector en Chile*, en: POLIS, Revista Online de la Universidad Bolivariana, Vol., 1, No. 1.

Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, Acción (2003a): Aspectos vitales del proyecto de ley sobre participación ciudadana: observaciones y propuestas. Santiago de Chile.

Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, Acción (2003b): Impulso y acción ONG.- Guía de información y fuentes especializadas. Santiago de Chile, <http://www.ongsenaccion.cl>

Asociación Nacional de Radios Comunitarias y Ciudadanas de Chile, ANARCIH (2004): Manual radial del comunicador ciudadano. Santiago de Chile, <http://www.radioscomunitarias.cl>

Atria, Raúl / **Siles**, Marcelo (comp.) (2003): Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile, CEPAL, Michigan State University.

Aymerich, Jaime/ **Canales**, Manuel/ **Vivanco**, Manuel (2003): Encuesta tolerancia y no-discriminación, tercera medición. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Sociología.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2000a): Hacia un marco conceptual para la consulta y participación pública. Documento para discusión. Washington D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2000b): Participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión. Washington D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2002): Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco. Documento no-público. Washington D.C., Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre Participación y Sociedad Civil.

Blanco, Hernán (2003): Planeamiento del desarrollo local. Santiago de Chile, CEPAL; Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 61.

Bundesregierung (2002): *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Bilanz 2002*. Berlin, Bundesministerium des Innern.

http://www.staat-modern.de/Anlage/original_548945/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Bilanz-2002.pdf

Caro, Jorge (2004): *Avances y límites en la participación ciudadana en Chile: herramientas y actores*, en: Maza. G. et al. (2004), p. 219-23.

Cole, Laurie (2003): Civil Society Participation in the Inter-American System: The case of the Organization of American States. Ottawa, Canadian Foundation for the Americas, FOCAL, The Summit of the Americas Follow-Up Series, No. 2.

Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA (1999): Participación ciudadana temprana en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental.- Guía para titulares de proyectos de inversión. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA (2001): Lineamientos institucionales en participación ciudadana para la gestión ambiental. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Departamento de Cultura Ambiental y Medio Humano.

Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA (2002a): Medio ambiente humano y participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental. – Lineamientos para la acción metodológica. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Departamento de Cultura Ambiental y Medio Humano.

Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA (2002b): Medio ambiente humano y participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental. – Lineamientos para la acción estratégica. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Departamento de Cultura Ambiental y Medio Humano.

Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA (2003): Gestión del Departamento cultura ambiental y medio ambiente humano. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio (2003a): Plan nacional de captura y estandarización de la información territorial, 2003-2005. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, MINVU.

Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio (2003b): Plan nacional de captura y estandarización de la información territorial, 2003-2005. Estado de Avance 2003. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, MINVU.

Connor, Dean (1997): Participación pública.- Un manual sobre cómo prevenir y resolver los conflictos públicos. Victoria/ Canadá, Development Press, www.connor.bc.ca/connor

Corporación Participa (2003): Manual de difusión e incidencia. En el marco de los resultados de la estrategia de seguimiento de la sociedad civil a la implementación del plan de acción de Quebec. Santiago de Chile.
<http://www.participa.cl/archivos/Manual%20difusion%20e%20incidencia.pdf>

Corvalán Morelli, Estela/ Edi Ferreira, María (2003): Desarrollo local.- Una metodología para la participación. Santiago de Chile, LOM.

Cunill Grau, Nuria (1997): Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.

Cunill Grau, Nuria (2002): *Ciudadanía y participación: la necesidad de su re-conceptualización*, en: Revista América Latina, No. 1, Universidad ARCIS, Santiago de Chile, p. 68-88.

Díaz-Albertini Figueras, Javier (2003): *Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad*, en: Atria, R. / Siles, M., et al. (comp.), p.247-303.

División de Organizaciones Sociales, DOS (2001a): Dimensiones de la intolerancia y la discriminación.- Reflexiones pendientes. Santiago de Chile, Programa Tolerancia y no Discriminación, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

División de Organizaciones Sociales, DOS (2001b): Bases generales del Plan Nacional para superar la discriminación en Chile, 2001-2006. Santiago de Chile, Programa Tolerancia y no Discriminación, Ministerio Secretaría General de Gobierno, SEGEGOB.

División de Organizaciones Sociales, DOS (2002): Voluntariados en Chile: lo plural y lo diversos.- Sistematización de antecedentes generales en Chile y el exterior. Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, SEGEGOB, Programa de Fomento al Voluntariado.

División de Organizaciones Sociales, DOS (2003a): Guía metodológica.- Sistema oficina de información, reclamos y sugerencias. Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

División de Organizaciones Sociales, DOS/ FOSIS (2003b): Informe de Sistematización de acciones FOSIS. Documentos de Trabajo. Santiago de Chile, Programa Tolerancia y no Discriminación, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

División de Organizaciones Sociales, DOS (2003c): Informe segundo registro de avances 2003 de mestas de participación ciudadana. Santiago de Chile.

División de Organizaciones Sociales, DOS (2003d): Participar en nuestra ley. Resultado de debates: Talleres comunales y encuentros regionales para la discusión de iniciativas legislativas de gobierno en materia de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil. Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Programa para fortalecer las alianzas entre la sociedad civil y el Estado.

Durston, John / Miranda, Francisco (Comp.) (2001): Capital social y políticas públicas.- Investigaciones recientes. Vol. I y II. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 55, 56.

Espinoza, Vicente/ Canteros, Eduardo (2001): *Contactos sociales y carreras laborales en hogares chilenos de escasos recursos*, en: Proposiciones, No. 32, Santiago de Chile, Sur Ediciones.

Etzioni, Amitai (1996): The New Golden Rule.- Community and Morality in a Democratic Society. New York, Harper Collins Publishers.

- Finot, Iván** (2003): Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Gestión Pública, No. 38.
- FLACSO-MORI-CERC** (2002): Investigación sobre la conversación social y opinión pública acerca del voluntariado en Chile. Santiago de Chile, DOS/ SEGEGOB.
- Garretón, Manuel Antonio** (2000): La sociedad en que vivi(re)mos:- Introducción sociológica al cambio del siglo. Santiago de Chile, LOM.
- Garretón, Manuel Antonio** (2001): Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL, Serie de Políticas Sociales, No. 56.
- Gaventa, John** (2004): *Hacia una gestión participativa de los asuntos públicos locales: seis propuestas para la discusión*, en: Maza, Gonzalo de la, et al. (Comp.), p. 87-103.
- Gaviria, César** (1999): Desafíos para un nuevo futuro. Washington, Organización de los Estados Americanos, OEA.
- Gentes, Ingo** (2000): *Derecho colectivo y comunitarismo como modelos sociales de futuro*, en: Estudios Atacameños; No. 19, Universidad Católica del Norte/ Antofagasta; p. 189-95.
- Giddens, Anthony** (2001): La tercera vía y sus críticos. Madrid, Taurus.
- Göske, Joachim** (Ed.) (2000): La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores, y aprendizaje para la acción. Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert.
- Gordon R., Sara** (2003): Ciudadanía y derechos, ¿criterios distributivos? Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, No. 70.
- Hernández, Isabel** (2003): Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo mapuche en Chile y Argentina. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Población y Desarrollo No. 41.
- Instituto Nacional de la Juventud, INJUV/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD** (2003): Transformaciones culturales e identidad juvenil en Chile. Santiago de Chile, PNUD, Serie Temas de Desarrollo Humano Sustentable, No. 9.
- Jara Franco, Santiago** (2001): ¿Normalidad o integración? Santiago de Chile, División de Organizaciones Sociales, DOS.
- Jiménez de la Jara, Marcela** (2003): Tercer sector y voluntariado en Chile.- Recapitulación, en: Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, www.iadb.org/etica
- Jocelyn-Holt Letelier, Alfredo** (1997): El peso de la noche.- Nuestra frágil fortaleza histórica. Santiago de Chile, Ariel.
- Kliksberg, Bernardo** (2000): Capital social y cultura, claves esenciales para el desarrollo. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAN); Documento de Trabajo, No. 7
- Lacayo, Carlos** (2003): Participación ciudadana, desarrollo local y descentralización:. Lecciones y experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua en proceso de transformación, en: Atria, R. / Siles, M., et al. (comp.), p.339-61.
- Lagos Escobar, Ricardo** (2004): Palabras de S.E. el Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, en ceremonia de entrega de nuevo trato a los pueblos indígenas 2004-2010. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, MIDEPLAN.
- Lane, Jan-Erik** (2003): *Conceptualising Globalisation, Cultural Identity and Democracy*, en: Brazilian Journal of Political Economy, Vol. 23, No. 4, p. 74-96.
- Lechner, Norbert** (2002): Las sombras de mañana.- La dimensión subjetiva de la política. Santiago de Chile, LOM.
- Lira Cossio, Luis** (2003): La cuestión regional y local en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Gestión Pública, No. 44.

Marín, Daniel (2003): La crisis del concepto ciudadanía. Santiago de Chile, PARTICIPA. http://www.participa.cl/detalle_noticia.html?id=37202&id_seccion=89

Márquez, Francisco/ Sanhueza, Andrea/ Ferrari, Manuel de/ Mujica, Pedro/ González Rodrigo/ Cáceres, María Cecilia (2001): Participación ciudadana en la gestión pública.- Marco conceptual. Santiago de Chile, Ministerio de Secretaria General de la Presidencia (SEGPRES).

Matus, Christian (2001): Participación y construcción de ciudadanía: reflexiones de la cultura de post-dictadura. Santiago de Chile, ACCIÓN. <http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/info.asp?Ob=3&Id=208>

Maza, Gonzalo de la (2000): *Sociedad Civil en América Latina: dos apuntes para su reflexión*, en: 4ª Conferencia Internacional de la Internacional Society for Third Sector Research, Dublin, 5 al 8 de julio.

Maza, Gonzalo de la/ Fernández, Margarita/ Navarro, Iván (Comp.) (2004): Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios. Santiago de Chile, Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación para la Superación de la Pobreza.

Ministerio de Bienes Nacionales (2000b): Informe taller de capacitación a funcionarios/as municipales, "Una nueva forma de informar y atender al público usuario acerca de los programas y servicios gubernamentales a través de las municipalidades. Santiago de Chile, Unidad de Difusión y Atención al Usuario.

Ministerio de Bienes Nacionales (2002): Informe taller "Atención de calidad con diversidad de género". Talca 12 de junio, Gobierno de Chile.

Ministerio de Bienes Nacionales (2003a): Compromisos presidenciales y metas 2003 Sirmon. Santiago de Chile, Gobierno de Chile

Ministerio de Bienes Nacionales (2003b): El patrimonio de todos al servicio de la comunidad. Informe de gestión 2003. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Ministerio de Bienes Nacionales (2003c): Informe ejecutivo.- Encuesta de satisfacción a usuarios. Santiago de Chile, Unidad de Atención a Usuarios y Participación Ciudadana.

Ministerio de Bienes Nacionales (2003d): Actividades en el día del patrimonio cultural, 2003. Santiago de Chile, Ministerio de Bienes Nacionales, Unidad de Patrimonio y Espacio Público, Programa de Animaciones Territoriales.

Ministerio de Bienes Nacionales (2003e): Sistema concesional de bienes nacionales. Santiago de Chile, Programa Patagonia.

Ministerio de Bienes Nacionales (2004): Programa Ministerio de Bienes Nacionales para el día del patrimonio cultural, domingo 30 de mayo 2004. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Ministerio de Educación, MINEDUC (2003): Compromisos y metas de participación Ministerio de Educación. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Ministerio de Hacienda (2003): Programa de Mejoramiento de la Gestión, año 2004. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Dirección de Presupuestos, DIPRES.

Ministerio de Justicia (2003): Informe metas regionales de participación ciudadana. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, MOPTT (2001a): La política ambiental y territorial participativa del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones. Santiago de Chile, Gobierno de Chile. <http://www.moptt.gov.cl/mop/dgop/documentos/politica-ambiental.pdf>

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, MOPTT (2001b): Manual de gestión ambiental, territorial y participación ciudadana para proyectos de infraestructura. Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Territorio. <http://www.dgop.cl/documentos/semat-manual.asp>

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, MOPTT (2002): Manual de participación ciudadana en proyectos de infraestructura. Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Territorio.

<http://www.dgop.cl/documentos/participacion1.pdf>

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2000a): Política nacional y transversal de participación ciudadana, 2000-2003. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2000b): Orientación metodológicas y sistematización de experiencias en planificación regional.- Nueves escenarios. Santiago de Chile, División de Planificación Regional.

<http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/publicaciones/regional/documentos/estrategias.pdf>

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2000c): Bases para una política nacional de desarrollo regional. Santiago de Chile, División de Planificación Regional.

http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/publicaciones/regional/documentos/bases_politica_regional.pdf

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2002): Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal, PLADECO. Santiago de Chile, División de Planificación Regional.

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2003a): Observatorio social enero 2003. El juicio ciudadano sobre las políticas sociales. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, División Social.

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2003b): Informe Consejo fortalecimiento sociedad civil. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2003c): CASEN 2003, modulo residentes, preguntas 18 y 19 sobre participación de las personas de 12 años y más. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2004): Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.- Derechos indígenas, desarrollo con identidad y diversidad cultural. Santiago de Chile, Gobierno de Chile. http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/noticias/htm/doc_politicaindigena.htm

Ministerio de Salud, MINSAL (2000): Encuesta de calidad de vida y salud, Chile 2000. Santiago de Chile, Departamento de Epidemiología/ Departamento de Promoción de la Salud.

Ministerio de Salud, MINSAL (2003a): Vida Chile, Cuenta 2003: Santiago de Chile, Consejo Nacional para Promoción de la Salud.

Ministerio de Salud, MINSAL (2003b): Establecimientos de educación promotores de la salud en Chile: Avances y desafíos. Santiago de Chile, Departamento de Promoción de la Salud/ División de Rectoría y Regulación Sanitaria.

Ministerio Secretaria General de la Presidencia, SEGRPRES (2003a): Proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

http://www.modernizacion.cl/doc_info/leybasespart_proyecto4.pdf

Ministerio Secretaria General de la Presidencia, SEGRPRES (2003b): Acuerdos político-legislativos para la modernización del estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

<http://www.segpres.cl/temas/modernizacion/ModernizacionEnero2003.pdf>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (2000): Experiencias participativas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Aprendizajes de una década 1990-1999. Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (2001): Estado de arte en participación ciudadana. Síntesis resultados gira I a XII regiones, julio-octubre 2001. Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (2002a): Gestión ministerial y participación ciudadana. Documento de discusión. Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (2002b): Primer registro de avances metas de participación ciudadana, MINVU. Período 1 de enero al 30 de septiembre de 2002. Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (2003): Segundo registro de avances metas participación ciudadana, MINVU. Período 1 de octubre al 31 de diciembre 2002. Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (2004): Registro de avances metas participación ciudadana, MINVU. Período 1 de octubre al 31 de diciembre 2002. Santiago de Chile, Unidad de Difusión e Información al Usuario.

Moulian, Tomás (1997): Chile actual.- Anatomía de un mito. Santiago de Chile, LOM

Olivera, Patricia (2004): *Legislación sobre participación ciudadana.- Antecedentes sobre su discusión*, en: Boletín Informativo Programa Ciudadanía, Participación Y Políticas Públicas, No. 8, Abril, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos/ Departamento de Políticas Públicas.
<http://www.ciudadania.uchile.cl/leyparticipacion.html>

Organización de Estados Americanos, OEA (2004): Proceso de participación de la sociedad civil.- Propuestas y recomendaciones de la sociedad civil para la OEA y sus Estados miembros. Quito, XXXIV Asamblea General de la OEA, Foro Hemisférico de la Sociedad Civil, 26 y 27 de abril.

Orrego, Claudio (1999): Participación ciudadana y el fortalecimiento de la *accountability* de los municipios en Chile. Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), LOM-Ediciones.

Presacco Chávez, Carlos Fabián [et al.] (2000): Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala. Bogotá, Centro Editorial Universidad Javeriano, CEJA.

Programa Ciudadanía y Gestión Local (2002): Caminos de innovación en ciudadanía III. Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos/ Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza/ Fundación Ford.

Programa Ciudadanía y Gestión Local (2003): Iniciativas sociales locales y ciudadanía.- Hacia un Chile democrático. Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos/ Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

Rayo, Gustavo/ Maza, Gonzalo de la (1998): *La acción colectiva popular urbana*; en: Toloza, Cristián/ Lahera, Eugenio (Comp.): Chile en los noventa. Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.

Restrepo, Darío I. (2003): *Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas*, en: Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) Reforma y Democracia, No. 25, Caracas, p. 87-124.

RIDES/ Participa (2002): Acceso a la información sobre el medio ambiente.- Guía para ejercer un derecho ciudadano. Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores/ CONAMA.

Sanhueza, Andrea/ Mujica, Pedro/ Elgueta, Christian (2003): Participación de la sociedad civil en la prevención de actos de corrupción. Santiago de Chile, Corporación Participa.
<http://www.participa.cl/archivos/Corrupcion%20Part.%20Soc%20Civil%2024.12.03.doc>

Shamsie, Yasmine (2000): Engaging with Civil Society.- Lessons form OAS, FTAA, and Summits of the Americas. Ottawa, Fondation canadienne pour les Amériques, FOCAL/ Centre International des Droits de la Personne et du Développement Démocratique.

Schuurman, Frans J. (2003): *Social Capital: the politico-emancipatory potential of a disputed concept*, en: Third World Quarterly, Vol. 24, No. 6, p. 991-1010.

Silva Lira, Iván (2003): Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Gestión Pública, No. 42.

Simioni, Daniela (Comp.) (2003): Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. Santiago de Chile, CEPAL.

Stiglitz, Joseph E. (1999): The role of participation in development, en: Development Outreach, World Bank Institute, Vol. 1, No. 1, p. 10-3.

Stiglitz, Joseph E. (2002): El malestar en la globalización. Madrid, Taurus Ediciones.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2000): Género y desarrollo municipal. Santiago de Chile, Ministerio del Interior.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2001): Programa de mejoramiento de la eficiencia y de la gestión de la inversión regional. Reglamento operativo. Santiago de Chile, Ministerio del Interior.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2002a): El Chile descentralizado que queremos.- hacia un nuevo municipio. Santiago de Chile, División Políticas.
<http://www.subdere.cl/paginas/CEDOC/PUBLICACIONES/DESCENTRALIZACION/neomuni.PDF>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2002b): Etapas, actividades y plazos en el proceso 2002 de coordinación regional de la inversión pública para el presupuesto 2003. Santiago de Chile, División de Desarrollo Regional.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2003a): Modelo de participación de la autoridad provincial en el marco del proceso regional de inversiones 2003-2005. Santiago de Chile, División de Desarrollo Regional.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2003b): Informe sobre resultados del concurso de innovación. Santiago de Chile, Ministerio de Interior, Fondo de Innovación en Gestión Municipal.
http://www.subdere.cl/paginas/DIV_Development%20Regional/INNOVACION/Textos/resumido5.PDF

Sunkel, Osvaldo (2003): *La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas*, en: Atria, R. / Siles, M., et al. (comp.), p. 303-38.

Taylor, Charles (1993): El multiculturalismo y la política del reconocimiento. México, Fondo de Cultura Económica.

Tikare, S./ Yousef, D./ Donnelley-Roark, P./ Shah, P. (2001): Organizing Participatory Processes in the PRSP. Washington, Worldbank Draft Paper.
<http://www.worldbank.org/participation>

Tironi, Eugenio (1999): La irrupción de las masas y el malestar de las élites. Santiago de Chile, Editorial Grijalbo.

Valenzuela Fernández, Rodrigo (2003): Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, No. 76.

Wagle, Swarnim/ Shah, Parmesh (2002): Participation in Public Expenditure Systems.- An Issue Paper. Washington D.C., The World Bank, Social Development Department.

World Bank (1996): The World Bank Participation Sourcebook. Washington D.C., Environmentally Sustainable Development Division.

REVISTAS CONSULTADAS

Boletín SNIT, Sistema Nacional de Información Territorial (2003), No. 3, Año 2.

Boletín SNIT, Sistema Nacional de Información Territorial (2003), No. 4, Año 2.

Cable a tierra (2003): Revista de la Asociación Nacional de Radios Comunitarias y Ciudadanas de Chile, enero.

Caleidoscopio (2004): Santiago de Chile, Año 7. No. 52

Revista Pro Humana (2003): Responsabilidad social y diversidad: la no-discriminación como valor. Santiago de Chile, Fundación Pro Humana, Año 4, No. 14, Junio.

Revista Territorios de Participación Ciudadana (2004): Ciudad y espacios públicos.- Las puertas de la participación. Santiago de Chile, División de Organizaciones Sociales, DOS Año 1, No. 2, verano.

8.- ANEXO: ENTREVISTAS EFECTUADAS

Ahumada, Ximena (2004): Ministerio de Bienes Nacionales. Santiago de Chile, 28 de abril. Contacto: xahumada@mbienes.cl, fono: 2-3512111.

Arredondo, Juan (2004): Jefe del Departamento de Identidad y Cultura Regional, Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. Santiago de Chile, 28 de abril. Contacto: jarredondo@mideplan.cl, fono: 2-6751514.

Blásquez, Marisa (2004): Asesora del Gabinete, Ministerio de Educación, MINEDUC. Santiago de Chile, 3 de mayo. Contacto: mblasquez@mineduc.cl, fono: 3904000.

Barra, Alejandra de (2004): Jefa del Departamento Estudios Municipales, División Políticas, Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, SUBDERE. Santiago de Chile, 16 de abril. Contacto: alejandra.delabarra@subdere.gov.cl, fono(s): 2-6363905, 09-4398898.

Baruetto, Alejandra (2004): División Social, Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. Santiago de Chile, 3 de mayo. Contacto: abaruetto@mideplan.cl, fono: 2-6751538, 2-6751529.

Calderón, Rodrigo (2004): Departamento cultura ambiental y medio ambiente humano, Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA. Santiago de Chile, 16 de abril. Contacto: rcalderon@conama.cl, fono: 2-6888514.

Cancino, Alberto (2004): Presidente Nacional Asociación Nacional de Radios Comunitarias y Ciudadanas de Chile, ANARCICH. Santiago de Chile, 4 de mayo. Contacto: albert@radioprimer.cl, radiocomunitarios@hotmail.com, fono(s): 2-7377751, 09-1563932.

Castro, Ingrid (2004): Secretaria Ejecutiva de Departamento de Participación Ciudadana, Medio Ambiente y Territorio (SEMAT), Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, MOPTT. Santiago de Chile, 4 de mayo. Contacto: ingrid.castro@moptt.gov.cl, fono: 2-3612327.

Chavarri, Reinalina (2004): Sub-Directora ejecutiva, Fundación PROhumana. Santiago de Chile, 27 de abril. Contacto: rchavarri@prohumana.cl, www.prohumana.cl, www.plazanueva.org, fono: 2-2313466.

Cofré, Angela (2004): Jefa Unidad de Difusión e Información al Usuario, Ministerio de Vivienda e Urbanismo, MINVU. Santiago de Chile, 5 de mayo. Contacto: acofre@minvu.cl, fono: 2-6326687.

Espinoza, Vicente (2004): Académico Universidad de Santiago de Chile, USACH. Santiago de Chile, 26 de abril. Contacto: vespinoza@usach.cl, fono: 2-2359648.

Estenssoro Saavedra, Jaime Fernando (2004): Jefe Proyecto Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT), Ministerio de Bienes Nacionales. Santiago de Chile, 3 de mayo. Contacto: jestenssoro@mbienes.cl, www.snit.gob.cl, fono: 2-3512103.

Falabella, Gonzalo (2004): Consultor FAO. Valparaíso, 29 de abril. Contacto: mancomunal@vtr.net, fono: 2-4740946, 09-2572425.

Jara, Ana María de la (2004): Directora RED Acción. Valparaíso, 29 de abril. Contacto: accion@adsl.tie.cl, fono(s): 2- 6659213, 2-6659896.

Jara, Viviana (2004): Fondo Nacional de Salud, FONASA. Santiago de Chile, 15 de abril. Contacto: vjara@fonasa.cl, fono: 2-6612002-4849.

Labraña, Patricia (2004): Jefa de Comunicaciones y Relaciones Públicas, Tesorería de la República, Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile, 4 de mayo. Contacto: plabraña@tesoreria.cl, fono: 2-6930552.

Matta, Fernando (2004): Programa tolerancia y no-discriminación. División de Organizaciones Sociales, DOS/ Secretaria General del Gobierno, SEGEGOB. Santiago de Chile, 8 de abril de 2004. Contacto: fmatta@segegob.cl, fono: 2-6904166, 2-6729984.

Medina, Alvaro (2004): Secretario Técnico Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT), Ministerio de Bienes Nacionales. Santiago de Chile, 3 de mayo. Contacto: amedina@mbienes.cl, www.snit.gob.cl, fono: 2-3512401.

Peralta, Juan Carlos (2004): Jefe del Gabinete División de Organizaciones Sociales, DOS/ Secretaria General del Gobierno, SEGEGOB. Santiago de Chile, 5 de abril. Contacto: jcperalta@segegob.cl, fono: 2-6960305.

Rivera Ahumada, Susana (2004): Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias. Corporación de fomento de la producción, CORFO. Santiago de Chile, 15 de abril. Contacto: srivera@corfo.cl, fono: 2-6318216.

Rodríguez, Gabriel (2004): SERCOTEC, Región Metropolitana, Jefe del Magíster Investigación Participativa para el Desarrollo Local. Universidad de Santiago de Chile, USACH. Santiago de Chile, 23 de abril. Contacto: grodriguez@sercotec.cl, fono: 6961380.

Rojas, Claudia (2004): Programa Voluntariado, División de Organizaciones Sociales, DOS/ Ministerio Secretaria General de Gobierno, SEGEGOB. Santiago de Chile, 28 de abril. Contacto: crojas@segegob.cl, fono: 2-6960305.

Saldivia, Enrique (2004): Coordinador Red Regional de Participación Ciudadana, Área Metropolitana, Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. Santiago de Chile, 27 de abril. Contacto: esaldivia@mideplan.cl, fono: 2-6751400

Salinas, Judith (2004): Departamento Promoción de la Salud, Ministerio de Salud, MINSAL. Santiago de Chile, 12 de mayo. Contacto: jsalinas@minsal.cl, fono: 2- 6394001.

Sánchez, Isabel (2004): Unidad de Difusión e Información al Usuario, Ministerio de Vivienda e Urbanismo, MINVU. Santiago de Chile, 5 de mayo. Contacto: isanchez@minvu.cl, fono: 2-6326687.

Soto, Francisco (2004): Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil, División de Organizaciones Sociales, DOS/ Ministerio Secretaria General de Gobierno, SEGEGOB. Santiago de Chile, 12 de mayo. Contacto: fsoto@segegob.cl, fono: 2-6960305.

Vera, Francisco (2004): Programa Política Pública, División de Organizaciones Sociales, DOS/ Ministerio Secretaria General de Gobierno, SEGEGOB. Santiago de Chile, 28 de abril. Contacto: fvera@segegob.cl, fono(s): 2-6960305, 09-1274192.

