

**El Estado
al Servicio
de los
Ciudadanos**

PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA

Marco Conceptual



PARTICIPACION CIUDADANA EN LA
GESTION PUBLICA

PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA

Marco Conceptual

Santiago de Chile, Junio 2001

AUTORES

AUTORES

La elaboración del presente Documento de Trabajo corresponde a un equipo integrado por Francisca Márquez (SUR Consultores), Andrea Sanhueza, (PARTICIPA) Manuel De Ferari (PARTICIPA), Pedro Mujica (Abogado), Rodrigo González y María Cecilia Cáceres (Abogados Secretaria General de la Presidencia).

Además, el documento contó con la revisión y aportes de los integrantes del Consejo Consultivo del Proyecto: Cristina Filgueiras, Gonzalo Falabella, Patricio Vallespin, Mónica Jiménez, Jorge Osorio, Francisco Estevez, Luciano Tomassini, Ximena Abogabir y María Eliana Arntz.

INDICE

INDICE

PRESENTACION	3
CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA	7
La crisis de la democracia representativa	9
La redefinición de la participación en Chile	10
Discusiones en torno al concepto de participación ciudadana	12
La participación ciudadana en la gestión pública	15
LOS COMPONENTES DE UNA BUENA GOBERNABILIDAD	17
El buen gobierno y la participación ciudadana	19
Repensar y fortalecer la política	20
Representatividad y espacios de ejercicio ciudadano	22
Reforma y modernización del Estado	23
El proyecto modernizador	23
La agenda de modernizadora de los gobiernos democráticos	24
Tensiones del proceso de modernización	26
AMBITOS Y DESAFIOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA	29
1. Ámbitos de la participación ciudadana en la gestión pública	31
1.1 Estado, usuario y ciudadano: un sistema de relaciones	31
1.2 Una matriz analítica de la participación ciudadana en la gestión pública	34
<i>a. La participación decisoria</i>	35
<i>b. Participación consultiva</i>	36
<i>c. Participación ejecutora y administradora</i>	36
<i>d. Participación instrumental</i>	37
2. Condiciones para avanzar en la participación ciudadana en la gestión pública	38
2.1 Una sociedad civil constituida y democratizada	38
<i>a. Sociedad civil constituida</i>	38
<i>b. El fortalecimiento de las virtudes cívicas</i>	38
<i>c. Habilitación y financiamiento de los sujetos del control social</i>	39

2.2 Un Estado facilitador	39
<i>a. Un Estado regulador y contralor</i>	39
<i>b. Cultura funcionaria y transformación del Estado</i>	40
<i>c. Un Estado descentralizado / desterritorializado</i>	41
<i>d. La transparencia en la gestión pública</i>	42
<i>e. La disposición de recursos para la participación</i>	42
<i>f. Nuevos ámbitos de participación</i>	43
2.3 Un régimen político democrático	43
<i>a. Un nuevo trato Sociedad Civil y Estado</i>	43
<i>b. Agendas de responsabilidad pública compartida</i>	44
<i>c. Un Estado - Red</i>	45
<i>d. El control social</i>	45
<i>e. Información y espacios de discusión garantizados</i>	46
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFIA	55

PRESENTACION

PRESENTACION

PRESENTACION

Fomentar la participación ciudadana en la gestión del Estado es uno de los ejes principales del proyecto de Reforma y Modernización del Estado impulsado por el gobierno del Presidente Ricardo Lagos. El actual gobierno considera que la participación es una condición indispensable para fortalecer el carácter democrático del proceso de modernización y está impulsando una serie de medidas destinadas a crear las condiciones necesarias para avanzar en esa dirección. Entre las iniciativas contempladas para este período están la creación del Defensor Ciudadano y la formulación del Proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana, a través del cual se quiere consagrar jurídica e institucionalmente la participación de la ciudadanía en los distintos ámbitos del quehacer del Estado, promoviendo de este modo el ejercicio de sus derechos y de un control responsable de la gestión institucional.

El documento que aquí presentamos y cuya ejecución estuvo a cargo de la Corporación Participa, corresponde a la primera etapa del Proyecto de Ley de Bases para la Participación, y responde al objetivo de definir un marco conceptual base para la formulación de una ley sobre participación ciudadana en la gestión pública ¹. Es en esta perspectiva que se abordan las discusiones y planteamientos sobre los conceptos de democracia, ciudadanía, participación, Estado y gestión pública. Asimismo, se contextualiza histórica, social y políticamente esta discusión en Chile; se establecen los lineamientos generales sobre las condiciones necesarias a la participación ciudadana en la gestión pública; y se propone una matriz analítica para avanzar en su operacionalización.

El documento consta de tres partes: La crisis de la democracia representativa; los componentes de una buena gobernabilidad; y finalmente los ámbitos y desafíos para la participación ciudadana en la gestión pública.

En la primera parte se aborda la crisis de la democracia representativa y sus consecuencias en términos de la participación ciudadana. Se concluye que actualmente no sólo se tensionan los valores que deberían implementarse en una democracia representativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político se ve sobrepasado, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

En efecto, se señala que la modernización del Estado incide en la dificultad para participar en las decisiones públicas debido al aumento de la complejidad de las materias que se deciden y la especialización de los conocimientos requeridos. En términos institucionales urge la búsqueda de respuestas que permitan combinar representación, democracia directa y formas de gobierno que aseguren mayorías estables. El problema que se presenta entonces, es repensar la configuración de actores, puesto que ningún actor social podrá articular los diversos principios de intereses y de acción. Hoy no cabe esperar que el Estado sea un agente unificador para la vida de la sociedad y la diversidad de sus actores. Pero si el Estado no interviene para crear espacios e instituciones donde los actores puedan actuar autónomamente, éstos estarán ausentes y la crisis de representación no terminará.

Esta primera parte finaliza con una aproximación al debate en torno a los conceptos de participación ciudadana, y más específicamente al de participación ciudadana en la gestión pública.

¹ La elaboración del documento fue hecha por un equipo de trabajo integrado por Francisca Márquez B. (SUR), Andrea Sanhueza y Manuel De Ferrari (PARTICIPA); Pedro Mujica (Asesor Jurídico); Rodrigo González y M. Cecilia Cáceres (SEGPRES) y contó con la revisión y aportes de los integrantes del Consejo Consultivo del Proyecto: Cristina Filgueiras, Gonzalo Falabella, Patricio Vallespin, Mónica Jiménez, Jorge Osorio, Francisco Estevez, Luciano Tomassini, Ximena Abogabir y María Eliana Arntz.

que si bien no existe una fórmula de buen gobierno para todas las sociedades, en todas ellas deben al menos responderse a tres desafíos que son los componentes básicos de toda matriz sociopolítica: a) el fortalecimiento de la política; b) la representatividad y el reforzamiento de la sociedad civil; c) y la reforma del Estado.

Finalmente, la tercera parte del documento aborda los ámbitos y desafíos para la participación ciudadana en la gestión pública. Se señala que la relación entre los beneficiarios y los servicios públicos, es un "sistema de relaciones complejas" entre un conjunto diferenciado de usuarios y de agentes que no tienen ni las mismas preocupaciones, ni los mismos instrumentos de intervención, ni movilizan los mismos recursos en estas interacciones. Es por ello que las estrategias metodológicas e institucionales puestas en práctica por las administraciones públicas tienen un efecto diferenciado en el tipo de relación que construyen con los usuarios, y, por ende, en el tipo de participación que será posible consolidar.

Se avanza en la proposición de una matriz que da cuenta de las expresiones diferenciadas de la participación ciudadana en la gestión pública. Se advierte del escaso avance que existe en su operacionalización, a diferencia de lo que sucede con las políticas sociales.

Finalmente, el documento termina señalando algunas condiciones para asegurar la viabilidad de la participación entre las que se cuentan la necesidad de avanzar en una sociedad civil constituida, un Estado facilitador y un régimen político democrático.

En síntesis, se plantea que no es posible fortalecer la sociedad civil y su participación legítima y reconocida en asuntos públicos, sin cuestionar el rol del Estado y su espacio de acción. Es preciso en este sentido, repensar el rol del Estado, su estructura y funcionamiento; desarrollar nuevas estrategias de diseño y fiscalización de políticas públicas, acrecentando así el espacio público social.

En esta perspectiva, es que se hace necesario conformar alianzas estratégicas entre los organismos del Estado y las propias organizaciones de la sociedad civil, involucrando a todos los actores comprometidos e interesados (municipios, universidades, partidos políticos, medios de comunicación...) para lograr niveles crecientes de diálogo, gestión y evaluación social de las políticas públicas.

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA
GESTION PUBLICA

PARTE I

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA

La crisis de la democracia representativa

Los problemas de la gobernabilidad democrática hoy en Chile no pueden ser entendidos de manera independiente de los problemas propios a la transformación política. Más exactamente, de la transformación sufrida por la matriz sociopolítica ².

En efecto, una nueva relación de autonomía, tensión y complementariedad entre Estado, sistema partidario y actores sociales se ha producido en estas décadas. Ello significó pasar de actores y movimientos orgánicos, políticos, ideológicos, reivindicativos, referidos al Estado y movilizados en torno al cambio social, a actores esporádicos y en mayor tensión con el Estado. Lo cierto es que la sociedad y la cultura han sufrido cambios que tienden a alterar los alcances y límites de la participación y la ciudadanía tal como ellas fueron vividas hasta ahora. Dentro de tales transformaciones se destacan dos que son centrales en términos de sus implicancias para la gestión pública. Una primera de tipo cultural, y una segunda de corte institucional

En términos de las transformaciones culturales se observa el paso de una política globalizante e ideológica a una más instrumental. Se constata el agotamiento de una política puramente revolucionaria, movilizadora y confrontacional, hacia una más institucional. La apatía y el desinterés en el quehacer de la política se deben a su incapacidad de acoger los cambios ocurridos a nivel de la estructura social así como las demandas y aspiraciones ciudadanas. En efecto, ellas se diversifican, complejizan y apuntan no sólo al acceso sino también a la calidad de lo que se aspira.

Asimismo ya no sólo se reivindican derechos y responsabilidades frente al poder político o al Estado en sus niveles centrales o descentralizados, sino que también se reivindica frente a poderes constituidos en el ámbito económico, las relaciones de género, las comunicaciones y el medio ambiente. Se observa asimismo, que la modernización del Estado incide en la dificultad para participar en las decisiones públicas debido al aumento de la complejidad de las materias que se deciden y la especialización de los conocimientos requeridos. La velocidad de los procesos y toma de decisiones dificulta la anticipación y la participación en la búsqueda de los problemas y sus salidas. En términos institucionales urge la búsqueda de respuestas que permitan combinar representación, democracia directa y formas de gobierno que aseguren mayorías estables.

Los factores antes señalados apuntan a mostrar que no sólo se tensionan los valores que deberían implementarse en una democracia representativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político se ve sobrepasado, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

² Garretón, 1994.

La ampliación de la democracia representativa cobra especial fuerza precisamente como crítica a la autonomía de la clase política, así como a la llamada “democracia delegativa”. En este sentido, la democracia representativa no puede referirse exclusivamente a la participación institucional, no sólo porque ello supone una sobrevaloración del poder establecido sino que también porque limita el control social sobre el poder público.

La participación ciudadana, entendida como la superación del déficit de ciudadanía, no sólo es un valor en sí mismo, sino también contribuye a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del Estado; estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia; y por último, crea nuevos canales de los tradicionalmente empleados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecer los flujos de información. Asimismo, incrementa la eficiencia de la política económica y el impacto social de los proyectos de desarrollo. Y por último, promueve la equidad y la solidaridad mediante ayudas para superar la exclusión³.

Es en este terreno que cobra especial fuerza la afirmación que lo público no se agota en lo estatal y la necesidad de fortalecer a la sociedad civil en toda su diversidad frente al Estado. Hoy día, la constitución de actores sociales no sólo se enfrenta al problema de la diversificación de sus principios de acción y la carencia de principios y temas unificadores, sino también de la exclusión y la vulnerabilidad social. En situaciones de frágil integración social respecto de los modelos de modernidad, no se encuentran actores organizados sobre una base regular. Lo que encontramos son movilizaciones esporádicas y una acción fragmentada y defensiva.

El problema que se presenta entonces, es el de repensar la configuración de actores, puesto que ningún actor social podrá articular los diversos principios de intereses y acción. Hoy no cabe esperar que el Estado sea un agente unificador para la vida de la sociedad y la diversidad de sus actores. Pero si el Estado no interviene para crear espacios e instituciones donde los actores puedan actuar autónomamente, estos estarán ausentes y la crisis de representación no terminará⁴.

La redefinición de la participación en Chile⁵

Históricamente en Chile, los grandes impulsos de participación han sido obra del Estado. Desde los años 20, los distintos grupos sociales se dirigen al Estado para reclamar mejores condiciones de vida. Las grandes movilizaciones sociales son en pos de demandas materiales, pero reivindican también reconocimiento legal e integración social. La participación no se reduce a un “pacto clientelar”; por el contrario, se vincula con organización y ésta con la creación de identidades colectivas: participando en las juntas de vecinos, centros de madres, cooperativas y sindicatos, la gente generó un sentido de pertenencia e identidad. Lo público es, durante los gobiernos de Frei Montalva y Allende, el espacio donde los individuos privados surgen a la vida colectiva.

³ BID, 1998; cf. Carrillo Florez, 2001

⁴ Garretón, 1994.

⁵ PNUD, 2000.

Durante el Gobierno Militar los chilenos sufrieron la restricción de las organizaciones sociales, a la vez que desarrollaron nuevas formas de participación social. Sin embargo, con el tiempo se ha mostrado que es más relevante el proceso silencioso mediante el cual el mercado llega a ser el principal “espacio de aparición”. Es en el mercado donde la gente ha de buscar reconocimiento, protección e integración. Y en éste, la lucha por el reconocimiento es individual. Por cierto, tal construcción de sentidos es precaria.

El desplazamiento desde la esfera estatal hacia el mercado, explica en parte el hecho que el retorno a la democracia no se exprese en el retorno a la ciudadanía anterior. En 1990 se creía que bastaba abrir las puertas para que la participación ciudadana llenara el espacio. Diez años después, la situación se ve diferente. Las movilizaciones reivindicativas no empañan el hecho de que Chile muestra una conflictividad social muy baja. Aún cuando las encuestas muestran que la gente está más preocupada del empleo y el sexo, de la familia y la salud, que de las políticas. Ello no impide que la participación siga siendo una aspiración importante.

En Chile, el Estado favorece las oportunidades de participación ciudadana, pero frecuentemente las instancias no saben bien que se pretende con ellas. La perplejidad ante la participación se refleja asimismo en la dimensión simbólica. Si la participación ciudadana tiene la connotación histórica de una pugna por reconocimiento, protección e integración social, entonces las representaciones de dichos objetivos resultan cruciales.

Sin embargo, un énfasis exclusivo en la eficiencia de la gestión pública hace perder de vista la dimensión simbólica y democratizadora de las políticas públicas.

De acuerdo a la encuesta PNUD (1999), la ciudadanía activa, entendida como el ciudadano que participa activamente en los asuntos de la comunidad o que se siente responsable del rumbo que toma el país, está presente entre una mayoría de los encuestados. Esta mayor preferencia por la ciudadanía activa va acompañada de una mayor participación en organizaciones sociales, mayor confianza interpersonal y social y una mayor percepción de la reciprocidad.

El hecho de que estos ciudadanos más activos no manifiesten mayor interés político ni mayor identificación política sugiere que no tienen al sistema político por referente principal. El ámbito de la ciudadanía activa parece ser no tanto la política institucional como el desarrollo societal. Sería una acción motivada por la convivencia social.

En síntesis, en Chile, en la medida en que la política institucional ve disminuido su campo de acción, la sociedad – las formas de convivencia social – es objeto de la acción colectiva de los ciudadanos. En parte, el interés ciudadano tiende a desplazarse desde el sistema político hacia la trama social. Dicha transferencia no debe confundirse con una despolitización. Más que un desinterés por temas políticos, parece tener lugar una reformulación de la subjetividad política. Lo que aparentaba ser una retirada política a la vida privada, puede estar representando la lucha por una nueva dimensión de lo político ⁶.

⁶ Beck, 1997, 36; cf. PNUD, 2000.

Discusiones en torno al concepto de participación ciudadana

En este contexto de expansión y diversificación de la ciudadanía así como de crisis de la democracia representativa, la discusión respecto a los alcances y los límites de la participación adquieren toda su vigencia.

La ciudadanía apunta a la idea que los gobernados quieran elegir a sus gobernantes, quieran participar en la vida democrática, tengan una conciencia de pertenencia a la sociedad política ⁷. Más precisamente, un elemento fundamental en la formación de la nación es la codificación de los derechos y deberes de los ciudadanos. Así la ciudadanía nos remite a la idea de una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política ⁸.

La concepción moderna de ciudadano se levanta sobre la confluencia del principio de la igualdad básica entre personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales ⁹. En cuanto ciudadano, el individuo es la unidad componente de la democracia ¹⁰.

La participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental. La participación es tomar parte activa ¹¹.

En palabras de H. Arendt la ciudadanía activa esto es - el compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política - solo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público ¹². El núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder en este sentido, no es nunca la propiedad de un individuo sino que pertenece al grupo y existe solo mientras este exista. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común ¹³.

⁷ Touraine, 1995.

⁸ La evolución de los derechos de la ciudadanía es, en gran medida, la evolución de la relación del Estado y la sociedad. Su extensión cobra sentido cuando se expresa en una estructura jurídica legal y en un conjunto de arreglos políticos institucionales. Para T.S. Marshall (1949) la ciudadanía supone tres tipos de derechos a lo largo de la historia: una ciudadanía civil (siglo XVIII), libertad de la palabra, pensamiento y acción, libertad de propiedad y de contrato y el derecho a la justicia. De allí surgen los derechos civiles, constituidos por las libertades básicas y los derechos a la propiedad y la justicia. Una ciudadanía política (siglo XIX) que se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder y el derecho a elegir y ser elegido. Una ciudadanía social (siglo XX) asociada a la expansión del Estado de Bienestar.

⁹ En la actualidad los derechos de las personas aparecen fundamentados y respaldados por medio de garantías constitucionales e institucionales, lo que tiene una expresión clara en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El problema no está por tanto en fundamentar los derechos de las personas, como lo fue hace dos siglos, sino en garantizarlos para que se traduzcan efectivamente en prácticas ciudadanas.

¹⁰ Benedicto, 1995; Cf. Micco, 1998.

¹¹ Sartori, 1989.

¹² Desde la perspectiva de los republicanos, el concepto de espacio público más que un simple requisito para que los ciudadanos conozcan e internalicen el ideal del ciudadano, como afirmaría Rawls, es donde se produce y cobra sentido la ciudadanía.

¹³ Arendt, 1993.

En un contexto crecientemente globalizado y de estallido de nuevas identidades e intereses, surge la evidencia de la insuficiencia de la cultura política así como del Estado para acoger estas manifestaciones de la multiculturalidad. Desde distintos autores, el mercado y el campo mediático comienzan a ser levantados como ámbitos privilegiados para el paso de la categoría de ciudadano al de consumidor¹⁴.

Se señala así, que junto con la descomposición de la política y el descrédito de sus instituciones, otros modos de participación ganan fuerza. Hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos (a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses), se contestan más en el consumo de bienes y en los medios de comunicación que en las reglas abstractas de la democracia por la participación colectiva en espacios públicos¹⁵.

Extremando el planteamiento, se llega incluso a autonomizar el concepto de derechos ciudadanos del espacio público y del ámbito de la cultura política. Desde esta perspectiva ser ciudadano no tiene que ver sólo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales a quienes nacieron en un territorio, sino también por las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia e identidad a quienes habitan ese territorio. La pregunta que se plantea entonces es si al consumir y vincularse con el mercado no se está también constituyendo identidad y un nuevo modo de ser ciudadano.

A esta autonomización del concepto de derechos ciudadanos del espacio público, se le cuestiona y discute el tipo de derechos de que podría disponer el ciudadano - mercado (o informativo)- en la estructuración de este ámbito social. En la esfera del mercado se advierte que los ciudadanos no concurren en forma libre e igual. Por el contrario, el mercado es por definición un espacio social no igualitario ni libre. El principio de una persona, un voto, es reemplazado por un peso, un voto, y la libertad entendida como capacidad responsable de autodeterminación es sustituida por la capacidad de producción y consumo. La pregunta obligada entonces es si al igualar ciudadano a cliente, dichos derechos se inscriben dentro de un orden democrático¹⁶.

En el caso de la ciudadanía del consumidor o crediticia¹⁷, la acción en común resulta difícil de imaginar. La participación entendida como compromiso con el interés general con lo público, en los términos de Arendt, queda desde esta perspectiva estrechamente reducida. Si la pertenencia a la comunidad política aparece como elemento incuestionable de la participación, el mercado no parece cumplir con dicho requisito.

Desde una perspectiva comunitarista, habría que señalar que los ciudadanos en las sociedades complejas no pueden ser entendidos al margen de las vinculaciones sociales que los constituyen como

¹⁴ J.J. Brunner (1996 y 1997), se hace parte de esta postura al sugerir que estaríamos en presencia de nuevas formas de participación social que tienen por base al mercado y que se estructuran en torno a las prácticas de consumo, ya sea de bienes o de mensajes transmitidos por la industria de las comunicaciones. Estas formas, propone, deben considerarse como expresiones nuevas y modalidades distintas de participación ciudadana, para las cuales todavía no se dispone de un lenguaje apropiado que permita entenderlas como nuevos fenómenos de ciudadanía. Al igual que Candini, asume que la participación se desliga del ámbito público, político, y se transforma en una práctica de carácter privado por medio de la cual los individuos se realizan como consumidores en el mercado o como espectadores frente a los medios de comunicación.

¹⁵ García-Candini, 1994.

¹⁶ Micco, 1998.

¹⁷ Brunner, J.J., 1996.

sujetos. Y en tanto la persona humana es “un ser con otros y para otros”, la solidaridad arranca siempre de la comunidad a la cual cada uno está indisolublemente unido. Por ende, la pertenencia a una comunidad es la única dimensión normativa desde la cual la legitimidad política puede tener sentido. Las premisas del individualismo, según las cuales el individuo elige libremente, tienen límites; toda conducta y decisión humana está siempre referida y limitada a contextos sociales culturales e históricos.

En la sociedad contemporánea, donde los sujetos deben actuar en un mundo de mayor incertidumbre y opciones individuales y la política ha perdido centralidad, la pregunta por los caminos para recuperar una política más cercana y con más sintonía con los ciudadanos, es una necesidad ineludible. Habermas (1998) advierte que en contextos de creciente reflexividad de los sujetos, el desarrollo de la democracia no pasa solo por la definición de las normas acordadas de cooperación entre los individuos expresadas en la Constitución Política y las leyes, sino que pasa por descubrir y generar los mecanismos que faciliten a los ciudadanos conocer y expresar su adhesión reflexiva a esa cultura. Supone responsabilidad cívica para detectar y poner en marcha esos canales, involucrando al Estado desde sus políticas públicas a las prácticas ciudadanas tanto en la dimensión de los derechos como de los deberes.

En otros términos, una cultura política y democrática debiera abrir espacio a una ciudadanía deliberativa como criterio clave para discernir el significado de la participación. La ciudadanía deliberativa va más allá de que la gente se beneficie, más o menos equitativamente, de las políticas públicas o de que las actividades privadas se regulen para evitar los privilegios de unos sobre otros. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente, como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La ciudadanía deliberativa supone que la gente ejerza su capacidad reflexiva y exprese sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social. De allí la discusión que solo ciertas formas de participación representan formas de expresión ciudadana. La ciudadanía informativa, consumidora o crediticia no corresponde a la idea de una ciudadanía deliberativa. Por el contrario, esta última se satisface sólo en la medida que la gente pueda influir en la conducción de su sociedad. Participar, significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo. ¹⁸

La sociedad requiere de un sujeto reflexivo que asuma responsabilidades respecto de sí mismo haciéndose cargo de la propia vida personal y social. Sin reflexión, compromiso, responsabilidad personal en el mundo actual numerosas esferas de la vida, centrales para el desarrollo humano, no funcionan. Hoy se requiere una decidida inversión personal que reclama la acción de los propios individuos. ¹⁹

La política pública depende entonces de decisiones responsables en la vida personal y conceptos como el de ciudadanía deliberativa, activa o virtudes cívicas ²⁰ adquieren toda su vigencia. El Estado requiere hoy más que nunca la actuación responsable y activa de los ciudadanos. En los términos de Kymlicka (1996) lo que el Estado hoy necesita de la ciudadanía no puede ser asegurado por coacción sino solamente con la cooperación y la responsabilidad cívica en el ejercicio del poder

¹⁸ C. Tiempo-2000, 1998

¹⁹ Touraine (1997), Giddens (1996).

²⁰ Kymlicka, 1996.

privado. A su vez, lo que los ciudadanos requieren del Estado no son instituciones rígidas, sino garantías de espacios públicos para que el ejercicio pleno de la ciudadanía en todas sus expresiones tenga lugar.

En síntesis, el debate actual sobre participación y ciudadanía reconoce la diversificación que adquiere hoy día la conformación de sujetos. Las demandas y aspiraciones se complejizan y apuntan no sólo al acceso sino a la calidad de lo que se aspira. Hoy existe también una dimensión cultural y fuertemente reflexiva en esta construcción de ciudadanía ²¹. La reflexividad surge entonces no sólo como una característica asociada a la modernidad y la subjetividad; sino también como una condición de estos tiempos para la buena marcha de la sociedad.

La participación ciudadana en la gestión pública

Si por participación entendemos el proceso de intervención de la sociedad civil, individuos y grupos organizados, en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno; y por ciudadanía, la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder²², la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en actividades públicas.

La participación ciudadana reconoce intereses públicos y políticos ante los que apela, pero lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado. Sin embargo, ese interés privado no se transforma en público, sino que solamente se puede hacer pública la consideración de ese interés ²³.

Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. La participación ciudadana es relevada como un valor central no sólo en términos del impacto de las apuestas de desarrollo, sino también como un componente esencial a un modelo más equitativo, justo y democrático ²⁴.

La participación ciudadana pareciera encontrar su terreno privilegiado sin embargo, en la gestión pública o en la administración como una forma de mejorar su funcionamiento y, por ende, se asocia estrechamente a la modernización del Estado.

Si por gestión pública entendemos la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto participe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas ²⁵.

En síntesis, el tema de la participación ciudadana se ubica en el terreno de la existencia de un poder público que pretende ser expresivo del interés general de la sociedad civil, y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público.

²¹ Garretón, 1994.

²² Garretón, 1994.

²³ Baño, 1997.

²⁴ En la misma línea de estos tres objetivos, la D.O.S. (1998) señala que "hoy el Estado contemporáneo necesita de la participación en sus políticas públicas, con el fin de cumplir con sus propósitos de perfeccionar la gestión pública, fortalecer la democracia y robustecer el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil".

²⁵ Marcel y Tohá, 1996.

LOS COMPONENTES DE UNA BUENA
GOBERNABILIDAD

PARTE II

LOS COMPONENTES DE UNA BUENA GOBERNABILIDAD

LOS COMPONENTES DE UNA BUENA GOBERNABILIDAD

El buen gobierno y la participación ciudadana

La pregunta por los alcances de la participación ciudadana en su relación con el Estado, lleva a la pregunta sobre las condiciones óptimas de gobernabilidad.

El concepto de gobernabilidad tiene un cariz conservador desde su nacimiento en los setenta, cuando se aplica a la idea de exceso de demandas, disminución del rol del Estado y control de la movilización política. En los términos de Huntigton (1968) el equilibrio entre las demandas sobre el gobierno y su capacidad de administrarlas y atenderlas aseguran la gobernabilidad. El exceso de demandas por sobre la capacidad de respuesta del gobierno caracteriza un desequilibrio, que en el límite, produce ingobernabilidad. En este sentido, más allá de un determinado punto, el ejercicio de los derechos democráticos sería incompatible con el funcionamiento eficaz del gobierno. De esta manera, el énfasis en el desequilibrio entre la cantidad de demandas y la capacidad del gobierno para procesarlas y responder a través de las políticas públicas, convergen en diagnósticos y soluciones centrados en la necesidad de contener la expansión de la democracia; imprimiendo así un matiz básicamente restrictivo al concepto de gobernabilidad.

Repensar la gobernabilidad, exige romper con una perspectiva reduccionista de ella y abrir el enfoque hacia una perspectiva de valoración de la movilización ya no sólo de los instrumentos institucionales y de recursos financieros manejados por el Estado, sino también de los medios políticos de ejecución. La gobernabilidad depende entonces no solo de la clarividencia de tecnocracias iluminadas, sino también de la articulación del aparato estatal con las instancias de la política democrática. La única manera de asegurar que el Estado intervenga en beneficio del interés público y no de intereses particulares o de su propio interés, es a través de un efectivo sistema democrático de gobierno ²⁶. En definitiva, la eficiencia de las intervenciones del Estado no depende tanto de su racionalidad técnica – instrumental, como de su autonomía política en relación a intereses particulares. Levantar una nueva acepción de gobernabilidad requiere la profundización de la democracia por la difusión de instrumentos de poder capaces de expresar el dinamismo de la sociedad civil.

La preocupación por las condiciones que garantizan un Estado democrático y eficiente, aleja el foco de atención desde las implicancias estrictamente económicas de la acción estatal, hacia una visión más amplia, que abarca las dimensiones sociales y políticas de la gestión pública. En un sentido más extenso, la capacidad gubernativa no sólo debe ser evaluada en función de los resultados de las políticas gubernamentales, sino también según las formas que adapta el gobierno para ejercer su poder.

La discusión más reciente en torno al concepto de gobernabilidad ²⁷ sobrepasa los aspectos estrictamente ligados al *modus operandi* de las políticas, implicando cuestiones más amplias, relativas a patrones de coordinación y de cooperación entre actores sociales y políticos. Se propone así considerar el ejercicio del poder no solo como un atributo de los gobiernos, sino también de la

²⁶ Kymlicka, 1996.

²⁷ Desde distintos autores se propone sustituir el concepto de gobernabilidad por el de *governance*. Según la formulación del Banco Mundial, *governance* es “el proceso mediante el cual se ejerce la autoridad en la administración de la economía y recursos sociales de un país, lo que implica también la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y delegar funciones.” World Bank, 1992.

sociedad civil y los mercados. Se enfatizan así las dimensiones políticas ²⁸ del gobierno por sobre las condiciones administrativas y técnicas ²⁹.

En esta perspectiva, existe acuerdo que el exclusivo enfoque técnico de las condiciones de éxito de las políticas estatales es inadecuado para el ejercicio de la capacidad del gobierno en un contexto democrático. Esta visión lleva a confundir eficacia operacional con concentración de poder decisorio en agencias claves. Tal distorsión, lejos de garantizar eficiencia, lleva frecuentemente a la pérdida de accountability ³⁰.

Por el contrario, la obligación de rendir cuentas al público y a las autoridades competentes, así como la existencia de un mecanismo de controles mutuos y para exigir cumplimiento de las obligaciones, constituyen factores favorables al éxito de la ejecución de las políticas. Ello ocurre, en la medida en que permiten evitar la apropiación de la máquina por parte de intereses privados, y el desperdicio, así como el uso de recursos, para fines no previstos. En suma, la transparencia de los procesos de gestión y ejecución es un requisito de la acción del gobierno en un régimen democrático. En cuanto tal, ese factor no representa una amenaza a la consecución de las políticas, sino que contribuye a aumentar la eficiencia gubernamental; pero por sobre todo a asegurar que la democracia pueda cumplir su función de régimen político. Entendiendo que el régimen político es la mediación institucional entre el Estado y la gente para resolver los problemas de quién y cómo se gobierna la sociedad, cómo se define la ciudadanía y como se canalizan los conflictos y demandas sociales.

La cuestión de la viabilidad política, supone también la capacidad de articular coaliciones y alianzas que den sustentabilidad a las políticas gubernamentales. En la medida en que el apoyo político no se produce de manera espontánea ni surge de la pertinencia de las decisiones, se requiere la constitución de espacios de negociación que fortalezcan el respaldo necesario para las acciones estatales. La gobernabilidad o el buen gobierno suponen entonces que la democracia resuelva esos problemas a través de principios y mecanismos que eviten regresiones autoritarias y que poderes fácticos asuman el poder. En este sentido, no hay una fórmula de gobernabilidad para todas las sociedades, pero todas ellas deben al menos responder a tres desafíos que son los componentes básicos de toda matriz sociopolítica : ³¹ a) el fortalecimiento de la política; b) la representatividad y el reforzamiento de la sociedad civil; c) y la reforma del Estado.

Repensar y fortalecer la política

Unido al creciente reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos, existe hoy día una aceptación creciente de las contribuciones positivas de

²⁸ En un sentido similar, el concepto de "good governance" o "good government", refuerza y enfatiza el buen desempeño del gobierno en términos de criterios como justicia, igualdad y derechos humanos, estrechando los vínculos entre capacidad gubernamental y democracia política.

²⁹ Rodríguez y Winchester, 1997.

³⁰ El término accountability, tal como lo define O'Donnell (1988), expresa dos dimensiones: el sometimiento de las autoridades a la ley, y su obligación de dar cuenta de sus decisiones y actos con la transparencia necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar la administración gubernamental.

³¹ Garretón, 1994.

la democracia para el desarrollo. La noción de que un país debe desarrollarse económicamente para estar en condiciones de acceder a la democracia es ampliamente rechazado. La lógica de este pensamiento se ha revertido. Como lo ha señalado Amartya Sen: un país no tiene que ser considerado “apto” para la democracia; por el contrario, se ha transformado en “apto” a través de la democracia³².

En efecto, Chile tras 17 años de régimen autoritario parece haber aprendido la lección; la cuestión democrática no está en juego y tampoco existen fórmulas alternativas al régimen democrático que cuenten con el apoyo y consenso para imponerse en el debate. Sin embargo, ello no significa que la legitimidad democrática esté asegurada y que la débil calidad de ésta no plantee serios cuestionamientos, más que a la democracia, a la política y su quehacer. La banalización y ciertos grados de corrupción que en ella se reconocen; y la no correspondencia entre los intereses y prioridades del ciudadano común y el quehacer de “la política”, han contribuido a su creciente desvalorización frente a la opinión pública.

Muestra principal de estas transformaciones, son las múltiples dimensiones que adquieren los intereses sociales y la evidencia que “lo político” en este nuevo contexto no logra ser aprehendido ni asumido por las fórmulas más tradicionales de “la política”³³.

Como ya señalamos, la expansión y redefinición de la ciudadanía ya no se agota en los derechos cívicos, económicos y sociales, sino que se proyecta a muy diversos campos de la vida social. La lucha por estos nuevos derechos extiende el concepto de ciudadanía (reivindicación de un sujeto de derecho frente a un determinado poder) e implica una nueva definición de polis. Por tanto, uno de los componentes básicos del régimen democrático -la ciudadanía- cambia de significado y exige nuevas instituciones que se hagan cargo de ello.

Si en un pasado la política fue sobre todo movilización y escasamente representación, hoy se exige a la democracia su función representativa, pero en un momento en que la naturaleza de lo que debe ser representado en la esfera de lo político no está aún plenamente definido, sino en transformación.

Ello indica que no basta con la instalación y reproducción de instituciones tradicionales por estrictamente indispensable que ello sea. La irrelevancia de las instituciones frente a poderes fácticos nacionales y transnacionales así como la incapacidad de esta institucionalidad para dar cuenta de las demandas sociales de vastos sectores sociales, obliga a plantearse la urgencia de imaginar y crear nuevas instituciones. El nuevo diseño institucional debe no solo permitir resolver los problemas del cómo y quién gobierna, sino sobre todo resolver el contenido de un “buen gobierno”, que supone sin duda ir más allá del concepto de accountability.

En esta perspectiva, la efectividad del liderazgo político parece clave en la construcción del Estado y en la consecución del desarrollo de la democracia. Particularmente importante es su habilidad para adaptarse a las crecientes demandas de participación por nuevos agentes movilizados, su capacidad de respuesta frente a las crisis económicas dentro del ámbito democrático, su desempeño frente a los desafíos de la pobreza, la exclusión y la desigualdad y, finalmente, su capacidad de reacción frente a escenarios de crisis política, polarización y conflictos de poderes. Siempre evitando el énfasis del

³² Jarquín, 2001

³³ Garretón, 1994.

liderazgo fuerte y autoritario sobre la participación ciudadana y la prevalencia de los intereses individuales y corporativos sobre los generales³⁴.

Representatividad y espacios de ejercicio ciudadano

El fortalecimiento del sistema de representación tiene que ver con los partidos y la clase política, pero también con la descentralización y la participación ciudadana en las distintas instancias de poder. La democracia moderna resulta impensable sin los partidos políticos. Partidos que deben servir como conductos de enlace entre la dirigencia política y la ciudadanía, movilizandando la participación, articulando las demandas y agregando los intereses políticos. Ellos crearon la democracia y su grado de institucionalización. Su fortaleza y sostenibilidad es factor irremplazable de consolidación democrática³⁵. Sin embargo, en la medida que el concepto de representación tiende a ser redefinido, se vuelve necesario repensar nuevos sistemas de partidos.

Pero ello parece no ser suficiente. El reforzamiento de los principios de estaticidad y representatividad exige una transformación profunda en la política y que la sociedad civil – es decir, los actores sociales que son autónomos con respecto al Estado y al sistema de partidos – crezca en fuerza y densidad.

La participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil o la creación de capital social, rinden beneficios indiscutibles a la gobernabilidad dentro de la democracia. La participación ciudadana contribuye a la redefinición de lo público, quitándole el uso exclusivo de lo público a lo estatal y propiciando conquistas al margen del mercado y el Estado. Lo público involucra a la sociedad civil, crea espacios de participación y puede contribuir a corregir fallas del mercado y del Estado, así como a construir y reconstruir instituciones³⁶.

Los espacios abiertos para la participación ciudadana tendrán potencialidad para fortalecer la gobernabilidad democrática si se dan a lo menos tres condiciones: que gocen de una efectiva autonomía frente al Estado y a los intereses corporativos de los grupos económicos; que no puedan ser sustituidos por la política partidista por el supuesto antagonismo inexistente entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos; y que se construya desde abajo, desde experiencias con organizaciones de base y no al amparo de un paternalismo centralista³⁷.

Por tanto, el crecimiento, diversificación y fortalecimiento de los actores sociales implica un incremento de los niveles de la participación, los que no deberían limitarse a una dimensión simbólica sino que también deberían estar dirigidos a la solución efectiva de los problemas; lo que plantea la cuestión de la descentralización del poder del Estado.

³⁴ Carrillo Flórez, 2001.

³⁵ Carrillo Flórez, 2001.

³⁶ Carrillo Flórez, 2001.

³⁷ Jarquín, 1996; cf. Carrillo Flórez, 2001.

Reforma y modernización del Estado

El proyecto modernizador

Las importantes transformaciones económicas y políticas experimentadas por el Estado chileno en las últimas décadas, no se vieron acompañadas de cambios equivalentes en la forma de conducir, administrar y gestionar el aparato estatal. La institucionalidad que incide sobre la gestión pública quedó marcada por las reformas administrativas de mediados de los setenta. Estas reformas expresaron la mentalidad administrativa anterior, fortaleciendo un modelo burocrático caracterizado por la regulación legal de un gran número de materias, el control previo de los actos administrativos, y una estructura organizativa uniforme del sector público³⁸.

Los elementos anteriores configuran en Chile un Estado fuertemente institucionalizado, centralizado y jerárquico, con normas claras de aplicación universal que han permitido un severo control presupuestario, operativo y de personal sobre la administración.

Existe cierto consenso en el debate nacional en el sentido que el diagnóstico acerca de las transformaciones de la matriz sociopolítica en Chile, no puede dejar de lado la cuestión de la reforma del Estado, entendida no sólo como modernización, sino también como reafirmación y fortalecimiento del principio de estaticidad.

El debate sobre la reforma del Estado es la más clara expresión de la urgencia de transitar hacia un nuevo tipo institución, más acorde con los problemas y prioridades actuales de la ciudadanía.

Por su parte, la necesidad de modernizar el Estado se sustenta en dos grandes argumentos: i) las dificultades de las estructuras públicas para adaptarse a los cambios que el país aceleradamente está viviendo, lo que incluye gran cantidad de materias de gestión que no son susceptibles de modificarse si no es por curso legal y aquellas que están sometidas a tensiones permanentes por cambios externos a la administración pública. ii) la necesidad de adaptar las estructuras del Estado para hacerlas adecuadas a las necesidades y demandas que hoy tiene el país.

En la agenda concertacionista del proyecto modernizador del Estado chileno, los principales énfasis se colocaron en temas como la capacidad de gestión, la prioridad de los resultados por sobre los procedimientos y la mejora de la calidad de los servicios y beneficios del Estado. En relación con los ciudadanos, además de reconocer que ellos deben ser los beneficiarios directos de los cambios positivos en la dinámica del Estado, se enfatiza la necesidad de mejorar la información y la atención a los usuarios de los servicios públicos, así como la entrega de información a la ciudadanía sobre el funcionamiento y resultados de la gestión pública. Hasta fines de la década de los noventa, con la llegada del gobierno del Presidente Lagos, no se explicita en el proyecto modernizador el objetivo de lograr que la sociedad civil pueda participar en decisiones de poder público acerca de políticas y programas. En definitiva, el tema de la participación en la gestión de políticas públicas, si bien está presente en una gran diversidad de programas sociales – aunque en ningún caso implica participación en toma de decisiones – ha estado en general poco articulado al proyecto de reforma del Estado³⁹.

³⁸ Marcel y Tohá, 1996.

³⁹ Armijo, Marianela; cf. Filgueira, C. 2000.

En síntesis, la pregunta que prevalece en el debate es si esta institucionalidad y proceso de reforma y modernización del Estado es adecuada para contribuir al desafío del fortalecimiento de instancias autónomas de la sociedad civil y de los derechos ciudadanos. Sin duda, la reforma del Estado debiera evitar el mero propósito instrumental o administrativo que responde a la demanda exclusiva de efectividad sin reconocer la complejidad inherente a la inserción del Estado en la sociedad.

La agenda de modernizadora de los gobiernos democráticos⁴⁰.

La prioridad otorgada por el régimen militar a la reducción del tamaño y responsabilidades del Estado, la subvaloración de lo público, los drásticos ajustes fiscales de los 80 y la despreocupación por la gestión pública, explican en gran parte el déficit de la capacidad operativa de muchas instituciones gubernamentales a principio de los 90. En efecto, el primer gobierno democrático se encontró con una administración pública atrasada, empobrecida y con serias restricciones institucionales para una gestión más flexible y eficiente.

Sin embargo, los inicios del gobierno de Aylwin estuvieron marcados por la prudencia, limitándose sólo a ajustes necesarios en la operación y estructura institucional del sector público. Se pusieron en marcha algunas iniciativas orientadas a recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos, fortalecer los mecanismos de coordinación interna del Ejecutivo y adecuar la estructura institucional a sus prioridades y compromisos programáticos. La reforma institucional de mayor significado en este periodo, sin embargo, se produjo en materia de descentralización. Tras una reforma a la Constitución, se establece la elección democrática de los alcaldes, concejales municipales y la creación de gobiernos regionales, dotados de competencias y recursos en el ámbito de la promoción del desarrollo regional.

En 1993, producto de los problemas de gestión existentes, la Dirección de Presupuestos puso en marcha un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos. Este programa piloto se basó en una concepción racionalista y secuencial de la gestión y el cambio. Por su extensión, este proceso quedó expuesto a los vaivenes de las autoridades sectoriales, las presiones y las urgencias institucionales.

Inspirado en este programa piloto, el segundo gobierno entrante del Presidente Frei, ubicó la modernización del Estado entre sus principales prioridades y consolidó una perspectiva gerencialista sobre la reforma del Estado. Este enfoque rechazó la idea de una gran reforma administrativa y concibió el cambio como un proceso gradual, sin grandes modificaciones legales y donde los incentivos, las demandas y orientaciones jugarían un rol central. El sentido final fue el de desarrollar una nueva cultura organizacional orientada a los resultados y a la satisfacción de los usuarios.

El gobierno de Frei establece así un Comité Interministerial cuya primera iniciativa consistió en la suscripción, a mediados de 1994, de compromisos de modernización entre 43 servicios públicos y

⁴⁰ Marcel y Tohá, 1996; Chavarri, 1997.

nivel central del Gobierno. Por su parte, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda promovió un ejercicio más transversal focalizado en la generación de indicadores de desempeño con el objeto de integrarlos al proceso presupuestario; reorientándose posteriormente la política de remuneraciones hacia una mayor vinculación con el desempeño funcionario.

Desde 1995, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública fue el responsable de articular el programa de modernización, a través de un Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. Desde este enfoque modernizar la gestión pública significó, en términos prácticos, "realizar los esfuerzos para adecuar el funcionamiento de todas las instituciones y servicios públicos a las condiciones de eficiencia y de calidad que se requieren para responder satisfactoriamente en todos los ámbitos que le competen"⁴¹.

Explícitamente se señala que la "aspiración gubernamental es conferir un carácter participativo a la modernización, impulsándola sobre la base de la formación de instancias de coordinación e interlocución: reparticiones públicas, funcionarios, representantes del ámbito privado, del mundo académico, del conjunto de la sociedad civil"⁴².

Desde esta perspectiva, los principios del plan estratégico son: probidad y responsabilidad; igualdad y no discriminación; transparencia; accesibilidad y simplificación; eficiencia y eficacia; y gestión participativa.

Por gestión participativa, se entenderá la generación de espacios de participación tanto de los funcionarios públicos como de los usuarios para mejorar los servicios y desarrollar la capacidad de responder satisfactoriamente a sus diversas necesidades.

En términos de las líneas de acción, este principio se expresa fundamentalmente en mejoramiento de la calidad del servicio, para "servir mejor a la gente". En esta línea es que se proponen entonces proyectos tales como el premio a la calidad; programa de innovaciones; oficinas de información y reclamos, simplificación de procedimientos a partir de ventanillas únicas y cartas de derechos ciudadanos de cada servicio orientada a mejorarlos y a introducir una cultura de calidad y responsabilidad en funcionarios y directivos.

Con el tercer gobierno de la Concertación por la Democracia, el Presidente Lagos marca un cambio en la prioridad otorgada a la participación ciudadana en la gestión pública. En efecto, la participación se añade al programa modernizador del Estado y esta es considerada como uno de los ejes orientadores y articuladores de su gestión; pues "solo a través de un real reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos por parte del Estado, y del ejercicio y uso de estos derechos por quienes son titulares, se profundiza la democracia."

Asimismo, se reconoce que es impensable la existencia de una real participación si no se promueven desde el Estado los mecanismos que lo hagan posible coexistiendo con una sociedad civil organizada e interesada en las cuestiones públicas.

⁴¹ Ministerio Secretaría General de la Presidencia 1997.

⁴² Ministerio Secretaría General de la Presidencia 1997.

En virtud de estas orientaciones básicas y como parte constitutiva del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, surgieron 106 compromisos ministeriales en la perspectiva de incorporar la participación ciudadana a la gestión de sus órganos. Posteriormente se dictó un instructivo presidencial destinado a orientar y ordenar a las autoridades de los órganos de la administración del Estado para establecer formas de participación ciudadana en su gestión.

En la misma línea, se constituyó el Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil que elaboró un informe con propuestas concretas para fundar una nueva relación de colaboración entre el Estado y la sociedad civil. Las propuestas del Consejo Ciudadano abordaron tanto ámbitos de tipo jurídico – normativo, como de financiamiento y de fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fue instruido para elaborar un proyecto de Ley Bases de Participación Ciudadana que consagre jurídicamente la participación en la gestión administrativa del Estado.

En síntesis, la agenda de reforma del Estado de los gobiernos de la Concertación, muestra que esta es ante todo es un desafío de gobernabilidad. La modernización no se reduce al problema de tamaño y extensión del Estado, sino que implica que para cada función del Estado hay principios y necesidades específicas de transformación. Sin duda el proceso de reforma del Estado durante estos diez años avanza en el reconocimiento de la centralidad de la participación ciudadana como eje orientador; pero es evidente que ante la evidencia que el acceso de los individuos al Estado ha cambiado, nuevos desafíos se imponen para éste. Tras los avances realizados durante el gobierno del Presidente Lagos en este campo, subyace la constatación que los proyectos de reforma del Estado no incluyen solamente el perfeccionamiento de la institucionalidad y la mejora en el desempeño porque el mejoramiento de la gestión pública conlleva además asumir la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Tensiones del proceso de modernización

Las principales debilidades del proceso de modernización en curso, dicen relación con dos grandes temas: la precaria participación de los empleados públicos en los procesos de modernización y la debilidad de la participación ciudadana en esta gestión pública.

La mayor parte de las iniciativas de modernización en desarrollo, corresponden a la aplicación de instrumentos modernos de gestión, enmarcados en la noción general de una gestión orientada a los resultados. Por gestión pública estamos entendiendo la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado. Las reformas aparecen precisamente como aquellas que buscan transformar esta gestión; ellas introducen y combinan efectividad y viabilidad, y recurrentemente se las enmarca en las discusiones sobre modernización del Estado. Sin embargo, este objetivo, a pesar de sus logros, no logra romper con la inercia propia de la administración y los funcionarios públicos. La persistencia de una “cultura funcionaria” resistente a innovar y flexibilizar sus procedimientos y la relación con el usuario dan cuenta de la poca claridad que aun existe respecto a lo que se persigue con la modernización, y cuales son sus ventajas e instrumentos.

En relación a la ausencia de la ciudadanía en los procesos modernizadores, existe coincidencia en que se necesitan señales que le permitan interpretar el sentido de las medidas que se aplican y que no las comprende y tiende a asimilarlas a la ola de modernizaciones de otros sectores. No existe tampoco una demanda clara y exigente de parte de los usuarios de los servicios públicos frente a estas cuestiones. En suma, aun cuando estos son el foco de gran parte de las medidas que se propugnan, carecen de canales formales de opinión y no se constituyen en actores de estos procesos de modernización.

Esto limita la capacidad de dichas organizaciones de representar realmente los intereses de los ciudadanos ante el Estado e impacta negativamente en los controles sociales sobre esta institución; así como en la creciente desinformación y desapego de los ciudadanos respecto a su quehacer.

Asimismo, desde la perspectiva del usuario de los servicios y programas públicos, diferentes diagnósticos señalan que persisten y se renuevan necesidades insatisfechas cuya respuesta está directamente relacionada con la capacidad de mejorar y modernizar la gestión pública. Pese a ello, los ciudadanos no perciben que la preocupación por la gestión se haya traducido en avances sustantivos en la calidad de los servicios que reciben del Estado, ni relacionan los esfuerzos modernizadores con una preocupación por una mejor atención a la gente. La relación de las personas con los servicios públicos es un ámbito donde existen necesidades insatisfechas no solo respecto a la calidad de los servicios, sino especialmente al status ciudadano de los usuarios.

La necesidad de fortalecer la posición del usuario ha sido un tema discutido dentro de los procesos de modernización del Estado. Existe por una parte, la opinión de que los usuarios debieran ser entendidos como clientes de los servicios públicos, y se enfatiza por otra, el enfoque del fortalecimiento de sus derechos en cuanto ciudadanos. La gran objeción a esta relación, es que si los servicios públicos deben preocuparse por la calidad de la atención que prestan, es porque ésa es su misión y su razón de ser, y no porque los usuarios puedan dejar de pagar los impuestos, o preferir otros proveedores. De allí la idea fuerza que la eficiencia del Estado como proveedor de servicios, debe ser el centro de un cambio profundo en su manera de funcionar, que abarque las normas y procedimientos que lo regulen, la cultura organizacional y funcionaria, en síntesis, la concepción y la relación de los gestores públicos con las personas.

Sin embargo, pese a que existe claridad acerca de que el aparato público requiere un cambio profundo en su forma de operar, este cambio no se producirá por la sola acumulación de esfuerzos técnicos si no existe una demanda ciudadana y un impulso político orgánico que lo sustente. Las propuestas modernizadoras deben apuntar a la necesidad de construir una demanda ciudadana respecto del Estado, y transformar ésta en un tema político estratégico de gobierno y de fortalecimiento de la democracia.

La modernización del Estado y los cambios en el sistema de representatividad requieren por tanto que la sociedad civil crezca en fuerza y densidad. Esto implica un aumento de la participación, no sólo en su dimensión simbólica sino también en la solución efectiva de los problemas.

En definitiva, para que exista una vinculación virtuosa entre modernización y ciudadanos debiera tenderse a lo menos a: estimular y activar la demanda latente en nuestro país sobre los servicios

públicos; un contacto más directo entre las personas y el Estado que permita desde el punto de vista del sistema político un fortalecimiento y profundización de la democracia; un fortalecimiento de la percepción de derechos establecidos y exigibles; una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos; y la garantía de espacios públicos para el ejercicio de una ciudadanía activa.

PARTE III

AMBITOS Y DESAFIOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA

AMBITOS Y DESAFIOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA

1. Ambitos de la participación ciudadana en la gestión pública

1.1 Estado, usuario y ciudadano: un sistema de relaciones

Las personas se relacionan con el Estado al menos desde dos perspectivas: como co-participante y como usuario⁴³.

Como ciudadanos, titulares de la base de toda legitimidad del Estado y, por lo tanto, con capacidad de decisión, las personas centran sus preocupaciones en la capacidad del Estado para responder al mandato popular, en la transparencia de las decisiones públicas y en cómo las autoridades asumen la responsabilidad política por sus actuaciones y las de los organismos públicos a su cargo.

En cuanto usuarios, esto es, demandantes de bienes y servicios públicos, provistos por las instituciones públicas, las personas exigen del Estado una capacidad de respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de éste atención, flexibilidad y capacidad resolutive.

El enfoque de la modernización del Estado, ha relevado el tema de la calidad de la atención al "usuario" y se constata que existe una percepción deteriorada del "usuario" respecto a su relación con los servicios estatales. Se reconoce que los modelos de implementación de políticas públicas tienen dificultades para promover y fortalecer el ejercicio pleno de ciudadanía y un mayor protagonismo en sus niveles de participación y más bien fomenta la relación clientelar y asistencial con los "usuarios", concepto que justamente indica la relación meramente funcional con el Estado. En el marco de las nuevas relaciones entre Estado y sociedad en los noventa, la calidad de los servicios pareciera ser el componente clave que vincula participación funcional y ciudadanía concebida como formación de actores⁴⁴.

Por otra parte, diversos autores coinciden en señalar que la definición de esta relación entre los usuarios/ ciudadanos y los servicios públicos es fundamentalmente una relación de intercambio y de poder. Es evidente que los agentes públicos tienen su propia manera de representar e interpretar los problemas que afectan a sus beneficiarios, definiendo los criterios y acciones que, a su juicio y en el marco de su ubicación dentro de la estructura estatal, parecen las más adecuadas. Asimismo, los usuarios tampoco son un grupo uniforme y homogéneo. En esta relación se ponen en juego una diversidad de intereses y recursos. Los beneficiarios también tienen sus representaciones, y con frecuencia discuten y negocian las categorías y criterios que se les imponen adaptando los servicios y recursos recursos de las instituciones a sus particulares estrategias económicas, políticas y de movilidad social⁴⁵.

⁴³ M.Marcel y C.Tohá (1997) distinguen otras dos formas: súbditos, sometidos al imperio de la ley y a la autoridad conferida a los organismos públicos; contribuyentes, las personas ceden parte de sus ingresos para financiar la acción del Estado.

⁴⁴ Garretón y Espinosa, 1996.

⁴⁵ Martinic, 1994.

La relación entre los beneficiarios y los servicios públicos, no es solo una relación cara a cara entre un individuo y un agente público, sino un “sistema de relaciones complejas”⁴⁶ entre un conjunto diferenciado de usuarios y de agentes que no tienen ni las mismas preocupaciones, ni los mismos instrumentos de intervención, ni movilizan los mismos recursos en estas interacciones.

El esfuerzo por tipologizar esta relación entre los usuarios y el Estado, está presente entre diversos autores. Desde la relación que el Estado establece con el usuario, es decir desde la lógica estatal que estaría orientando la relación algunos autores proponen distinguir: a) el usuario cliente; b) el usuario informante; c) y el usuario coproductor⁴⁷.

Mientras la primera clasificación se relaciona con la idea de consumidor, por ende con una aproximación de tipo utilitario del usuario al servicio ; la segunda, se orienta a definir una relación de aliado con el usuario, es decir, de soporte a la construcción de una política más acorde a las necesidades de la gente. Por último, en el enfoque hacia el usuario coproductor, este comparte un espacio en la definición del problema a tratar y en el bosquejo de soluciones. Ante cada relación de poder hay varias respuestas que pueden conjugarse.

En esta perspectiva los sistemas de interacción del usuario con el Estado pueden, por un lado, convertirse en una relación de intercambio / cooperación para lograr determinadas finalidades y, por otra, en una relación de control social a través de la cual los sujetos interactuantes regulan la comunicación, las relaciones de poder y de autoridad.

Lo cierto, es que la participación se refiere siempre a la lucha por los términos de la incorporación⁴⁸ En este caso se participa en instancias de poder, pero puntualmente, para fines y por un tiempo determinado, con el objeto de sacar adelante proyectos conjuntos negociados previamente. Aquí hay autonomía, negociación, entrada al poder, retirada al cumplir los objetivos, y apertura a nuevas experiencias de incorporación puntual.

No es el caso, de conductas como la resistencia / contestación y la cooptación en instancias de poder. Desde un punto de vista teórico la mera resistencia sin participación es aislacionista al mantener la autonomía del colectivo y evitar su incorporación a instancias de decisión y negocios conjuntos. En el otro extremo, la cooptación se refiere a una participación de organizaciones sociales con carácter permanente en instancias de poder, como ocurre con las organizaciones comunitarias (juntas de vecinos) o llamadas “funcionales” (sindicatos territoriales).

En una situación de mercado, cuando el usuario no está satisfecho, tiene siempre la alternativa de la defección, porque puede renunciar a ese producto y preferir otro.⁴⁹ En líneas generales se trata de una decisión individual y privada, aunque puede expresarse masivamente. El segundo es el mecanismo de voz (voice).

⁴⁶ Hirschmann, 1992.

⁴⁷ Chauviere y Godbout, 1992; González, 1995.

⁴⁸ Falabella, 2000.

⁴⁹ Hirschmann, 1982.

Este implica un involucramiento en lo público: hay de por medio reclamos, protestas, intentos por influir en la administración o gerencia del servicio, lo que puede expresarse en conductas individuales o colectivas. Esta dimensión (voice) tiene una relación directa con la participación social.

Hay complementariedad entre ambos mecanismos, aunque cada uno tiene requerimientos y lógicas de acción diferente. El mecanismo de salida, exit, requiere para su pleno funcionamiento proveedores alternativos, que compiten entre sí y consumidores con capacidad para juzgar la calidad del producto o servicio y que puedan, en determinado momento, optar por otra alternativa para obtener el mismo producto o servicio, situaciones que no siempre se dan en la realidad, en particular en localidades más postergadas, aisladas o pobres.

A su vez, el mecanismo de "voz" supone ciudadanos alertas, informados, activos, con motivación y capacidad para influir en la definición de los servicios provistos y sus características, en la gestión misma de los servicios -toma de decisiones-, y en la evaluación y control de sus resultados.

Un aspecto mucho más preciso y acotado que el mecanismo voz frente a las políticas públicas, es el control ciudadano de la acción pública (accountability). Este alude al contrapeso que ejercen los ciudadanos frente a la acción del Estado cautelando el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por medio de este control, individuos y organizaciones asumen responsabilidades frente al desempeño público.

Tanto el mecanismo voice, como el de control ciudadano, tienen diferentes expresiones: la participación representativa institucionalizada en diversas instancias nacionales, regionales o locales; las iniciativas gubernamentales nacionales o locales que convocan a la comunidad para conocer su opinión y preferencias respecto de determinados temas; las iniciativas tendientes a incorporar a la comunidad a las políticas públicas o directamente a la gestión de los programas sociales; y finalmente las organizaciones comunitarias o de base. Todas ellas constituyen, o pueden llegar a serlo, instrumentos de contraparte de la gestión pública: promueven el uso eficiente de los recursos públicos y fortalecen la respuesta de los organismos de gobierno a las demandas ciudadanas ⁵⁰.

La relación entre los agentes públicos y los beneficiarios es siempre una relación activa que se construye por ambos lados. La hipótesis es que la transferencia - acciones orientadas al traspaso a los participantes de la gestión y el control de los conocimientos, recursos, valores - no opera de un modo lineal ni directo. Por el contrario, existen una serie de mediaciones sociales que abren distintas posibilidades de apropiación o de utilización de las políticas públicas por parte de los usuarios. Por otra parte, en el curso de la interacción, existen consecuencias no intencionales y que resultan claves para comprender la importancia simbólica o material que asume una determinada política para un grupo o sujeto determinado. En otras palabras, las estrategias metodológicas puestas en práctica por las administraciones públicas tienen un efecto diferenciado en el tipo de relación que construyen con los usuarios, y por ende en el tipo de participación que será posible consolidar.

⁵⁰ Orrego, 1995; cf. Serrano, 1998.

1.2 Una matriz analítica de la participación ciudadana en la gestión pública ⁵¹

La participación en la administración o gestión pública puede ser definida como la intervención de la sociedad civil en el ejercicio de las funciones de administración de un servicio público. Esta participación puede expresarse como:⁵²

- ▶ Expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general;
- ▶ Incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz;
- ▶ Instrumento de control ciudadano;⁵³
- ▶ Instrumento para la satisfacción de necesidades básicas.

De acuerdo a estos cuatro grandes objetivos de la participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública, cabría preguntarse por la pertinencia de una matriz que capture los contenidos de esta participación en una matriz de la participación construida sobre dos ejes centrales.

Por un lado situamos un eje horizontal relacionado con el grado de influencia que tienen los usuarios o la comunidad sobre las políticas públicas y su administración. Desde este punto de vista, la influencia va desde una activa participación en la toma de decisiones, hasta la acción no deliberativa ni decisoria de participar en políticas y programas cuyos canales y modalidades están nítidamente predefinidos, dejando poco espacio para proposiciones y ajustes por parte de los usuarios. Aquí, la participación se limita al acceso y uso de los mecanismos que ofrece la oferta pública.

En el eje vertical encontramos los objetivos de la ciudadanía frente al proceso de participación. En otros términos: para que le sirve, cuál es el beneficio que les reporta el proceso participativo. Estos beneficios van desde un extremo, en que redundan en el ejercicio de los propios derechos y el fortalecimiento del capital social, tejido organizacional y redes sociales; hasta otro extremo, marcado por un sello instrumental, en el cual el beneficio que se extrae es el bien o servicio que otorga la política o programa, el que en definitiva apunta a satisfacer necesidades básicas de las personas concernidas. A partir de estos dos ejes y sus respectivas coordenadas es posible construir una matriz y distinguir en ella diferentes modalidades de participación y articulación con la administración pública.

⁵¹ Esta matriz corresponde a una reformulación de la matriz propuesta por la D.O.S. (1998) y Mideplan-Serrano (1998) para la participación en las políticas sociales. Se toman también elementos de *Participa* (1999).

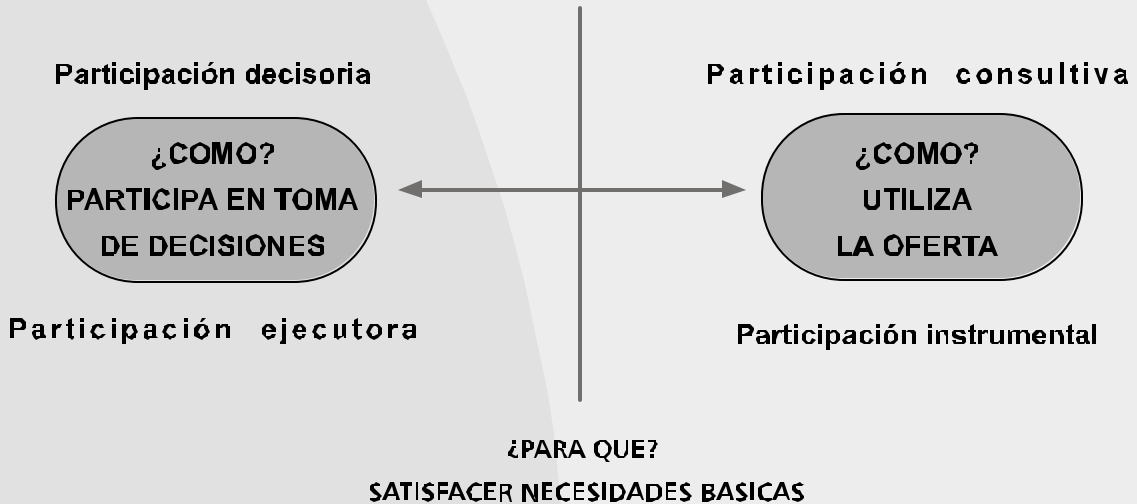
⁵² Otros autores plantean otras categorías o momentos. Así por ejemplo, Claudio Orrego distingue 7 niveles de participación: 1) Manipulación: Aquí el objetivo es solamente gestionar el apoyo de la comunidad tomando la "participación nominal" sólo como un vehículo de relaciones públicas. Ej. comités consultivos meramente formales; 2) Información: Proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones puede ser un primer paso importante; 3) Consulta: Invitación a los ciudadanos a opinar; 4) Representación, implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en los órganos directivos consultivos) de organizaciones comunitarias; 5) Asociación: Este nivel consiste en la redistribución del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades. 6) Poder delegado: Los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular; Control Ciudadano: Los ciudadanos administran el programa o institución.

⁵³ Flasco, 1998.

TIPOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA

A partir de los objetivos y sus modalidades de acceso

**¿PARA QUE?
EXPRESAR Y HACER VALER SUS DERECHOS Y DEMANDAS**



a. La participación decisoria

En este cuadrante, el ejercicio de la participación ciudadana se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública, no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. En este sentido, este cuadrante corresponde a un tipo de participación más cercana a la participación política que a objetivos meramente administrativos.

Asimismo la participación de las personas y grupos es convocada en la perspectiva de influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante.

La participación a este nivel combina la participación en la toma de decisiones con la expresión de los derechos y demandas. Es un tipo de participación en la cual la sociedad civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios. A la vez logra proponer temas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público. En este cuadrante, el sujeto que participa se piensa a si mismo como co-productor y también velador en relación a la toma de decisiones de la administración pública.

En cuanto mecanismo de expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general, el ejercicio de la participación ciudadana se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. Diversos autores advierten

del peligro de una administración pública que suele arrogarse la decisión de un asunto sobre la base de su mejor conocimiento de ella, transformando así una cuestión pública en una cuestión de expertos y especialistas ⁵⁴.

Se advierte que la gravedad de este hecho radica en que afecta los fundamentos del régimen democrático: el principio de soberanía nacional como base de voluntad del todo social, del Estado. Al conocimiento del experto de la administración es necesario oponer el conocimiento del propio interesado, situación que puede y debe hacerse a través de formas de participación ciudadana en las diferentes etapas de la gestión administrativa. Si no existe control público de la discusión no habrá garantía de que ella se resuelva en función de los intereses generales.

b.- Participación consultiva

La participación ciudadana se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por parte de la administración pública. Aquí se intercepta la participación que permite ejercitar los propios derechos y simultáneamente utilizar la oferta existente, velando por el adecuado cumplimiento de los objetivos y las reglas del juego preexistentes. Un prerrequisito a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del usuario.

A nivel local se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, las que abren espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad.

c.- Participación ejecutora y administradora

La participación de los interesados en la gestión pública busca romper el formalismo burocrático por un tipo de solución más directa. Este tipo de intervención ciudadana incluye desde la participación en el diagnóstico hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones regional y local, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad.

La participación de tipo ejecutora y administradora combina la participación asociada a la toma de decisiones en la gestión pública y la satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar a respuesta a problemas que los afectan. Supone también que exista liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales.

⁵⁴ F. Salamanca (1998) señala: "El carácter estructural y de alto nivel de tecnificación de las políticas en la fase de su diseño suele excluir en su diseño a la comunidad, se espera al menos que la participación pueda darse en las fases posteriores de implementación incorporando la perspectiva y acción de los propios beneficiarios en los estudios de carácter consultivo y de elaboración de diagnóstico y de detección de satisfacción, y de evaluación, de manera de operar en función de la incorporación de la perspectiva de la comunidad."

Este tipo de participación es un incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz; ella surge en relación a los problemas derivados del formalismo. Esto es, al predominio estricto de una racionalidad formal que dificulta que la gestión de la administración obtenga los objetivos perseguidos. Entre las deficiencias detectadas, se señalan deficiencias en el personal, en los recursos, en los procedimientos. Independientemente de la significación política que pueda tener el no logro de los objetivos propuestos, lo cierto es que la falta de eficacia y eficiencia de la administración pública impacta negativamente en los intereses de los involucrados.

Como ya señalábamos, la reforma del Estado se ha orientado a la búsqueda de solución a este tipo de problemas, entendida a menudo como modernización de la gestión burocrática. Desde esta perspectiva se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones regional y local, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad. La participación ciudadana, aunque no siempre ha estado ubicada al centro de esta propuesta modernizadora de la gestión pública, progresivamente ha adquirido reconocimiento y un mayor rol en el mejoramiento de la administración. La búsqueda y creación de instancias que canalicen nuevas formas de participación es un claro ejemplo de ello ⁵⁵.

En el ámbito de las políticas públicas, las propuestas de participación ciudadana para el mejoramiento de su eficacia y eficiencia abarcan prácticamente todas las etapas del proceso de planificación. Especial énfasis adquiere el planteamiento de las demandas de los interesados y usuarios de las respectivas políticas. Se trata de intereses sociales, que al ser reconocidos como de interés público, se activan para ser objeto de las acciones de administración. Al mismo tiempo, la participación de los interesados en la gestión pública busca romper el formalismo burocrático por un tipo de solución más directa. Dicha participación, se extiende tanto a los entes colectivos organizados y agrupaciones coyunturales y transitorias, como a los individuos particulares que deseen intervenir.

d.- Participación instrumental

Esta modalidad reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y, por ende, la relación con la administración pública, interesa solo en cuanto permita acceder a estos recursos. Este tipo de participación instrumental utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. En este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal, no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

⁵⁵ Baño, 1997, D.O.S., 1998.

2. Condiciones para avanzar en la participación ciudadana en la gestión pública

2.1 Una sociedad civil constituida y democratizada

a. Sociedad civil constituida

El reforzamiento de la democracia representativa exige una transformación profunda en la sociedad civil es decir, de los actores sociales que son autónomos con respecto al Estado y al sistema de partidos y que ella crezca en fuerza y densidad.

Los espacios abiertos para la participación ciudadana tendrán potencialidad para fortalecer la gobernabilidad democrática si se dan a lo menos dos condiciones: que la sociedad civil goce de una efectiva autonomía frente al Estado y a los intereses corporativos de los grupos económicos y los partidos políticos; que la participación de la sociedad civil se construya desde una práctica democrática y de base; es decir, desde experiencias con organizaciones sólidas y autónomas y no al amparo de un paternalismo centralista.

El crecimiento, diversificación y fortalecimiento de la sociedad civil no debería limitarse a una dimensión simbólica sino que también debería estar dirigida a la solución efectiva de los problemas; lo que plantea la cuestión de la efectiva descentralización del poder del Estado.

b. El fortalecimiento de las virtudes cívicas

La política pública depende de decisiones responsables en la vida personal. Lo que el Estado necesita de la ciudadanía no puede ser asegurado por coacción sino con la cooperación y la automoderación en el ejercicio del poder privado. Una concepción adecuada de la ciudadanía parece requerir, por lo tanto, un balance de derechos y responsabilidades. El problema consiste entonces, en establecer los espacios donde se aprenden las virtudes cívicas. Los teóricos de la sociedad civil sostienen que las virtudes cívicas son saludables para la democracia y la convivencia, pero agregan que ni el mercado ni la participación política son suficientes para enseñar esas virtudes, sino que es necesario apelar a las organizaciones voluntarias de la sociedad civil.

Avanzar efectivamente hacia un “desarrollo con ciudadanía”, exige también promover un reconocimiento social de las organizaciones de la sociedad civil que se expresa en el fomento de las innovaciones, la participación y el ejercicio del derecho a la diversidad.

La multiplicidad de necesidades sociales y culturales existentes en el país, exige que se busquen respuestas plurales y alianzas entre distintos actores capaces de asociarse e identificarse a partir del respeto de los espacios y tareas de cada uno. Las organizaciones de la sociedad civil deben fortalecer su autonomía y poner su creatividad al servicio de una nueva manera de entender lo público en cuanto espacio de participación ciudadana y de colaboración entre las instituciones del Estado y de la ciudadanía. Por su parte el Estado debe fomentar las iniciativas de la sociedad civil y las formas asociativas que emergen de ellas. Para conseguir tales propósitos no sólo debe reconocerlas y valorarlas en general, sino promoverlas a través de políticas que impliquen la transferencia de recursos a la sociedad civil para que se desarrolle en tanto espacio de expresión ciudadana y como actor clave de la vida democrática.

Las políticas públicas deben organizarse desde dinámicas participativas en las cuales las comunidades y organizaciones ejerzan su derecho a participar. En este sentido, las nuevas generaciones de políticas públicas deben acreditarse con formas reconocidas de control ciudadano en el marco de una cultura de responsabilidad social aceptada de manera mutua. En esta perspectiva son acciones estratégicas: la educación ciudadana, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra todo tipo de discriminación ⁵⁶.

c. Habilitación y financiamiento de los sujetos del control social

Si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta con que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado. Es indispensable además dotarlo de órganos de suficiente flexibilidad y de canales expeditos de financiamiento como para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales - territoriales y funcionales - puedan constituirse en sujetos directos del control social. Especialmente relevante es el acceso a fuentes de financiamiento que permitan acceder a asesorías técnicas especializadas en las materias sujetas a control social.

2.2 Un Estado facilitador

a. Un Estado regulador y contralor ⁵⁷

Es evidente que no es posible fortalecer la sociedad civil y su participación legítima y reconocida en asuntos públicos, sin cuestionar el rol del Estado y su espacio de acción. Reubicar el papel de la sociedad civil resitúa el papel del Estado. Es preciso en este sentido, repensar el rol del Estado, su estructura y funcionamiento; desarrollar nuevas estrategias de diseño y fiscalización de políticas públicas, acrecentando así el espacio público social.

En esta perspectiva, es que se hace necesario conformar alianzas estratégicas entre los organismos del Estado y las propias organizaciones de la sociedad civil, involucrando a todos los actores comprometidos e interesados - municipios, universidades, partidos políticos, medios de comunicación, etc. para lograr niveles crecientes de diálogo, gestión y evaluación social de las políticas públicas.

Sin duda se deberá enfrentar la tensión entre la necesidad de promover la participación y a la vez controlar la conducción de la política, lo cual requiere de una reingeniería fina desde el punto de vista de la gestión gubernamental.

Desde una perspectiva moderna, resultaría más eficaz determinar con precisión cuales son los derechos que se quieren asegurar y establecerlos por ley para su correcto cumplimiento, y respecto de éstos, ser capaz de garantizarlos completamente. Y en el resto, permitir que la iniciativa se regule a través de la entrega de fondos para fines precisos y por último, dejar un espacio para la libre iniciativa y construcción ciudadana.

⁵⁶ Consejo Ciudadano, 2000.

⁵⁷ Se recogen las propuestas contenidas en el Informe del Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, 2000.

Lo anterior permite establecer claramente tres áreas de trabajo diferentes:

i) garantía del cumplimiento de los derechos ciudadanos establecidos en los cuerpos legales; ii) la ejecución de los programas y políticas públicas normados a través de mecanismos de financiamiento; iii) y el espacio de participación y fortalecimiento de ciudadanía, en dónde se construye país con fondos públicos y privados.

Para cumplir un rol de este tipo se requiere un Estado que aunque sea pequeño, tenga capacidad de proponer objetivos sociales, dirigir su materialización, evaluar permanentemente su logro, mantener una información completa, actualizada y transparente acerca de los resultados obtenidos y en base a ello, corregir imperfecciones, reforzar áreas, modificar instrumentos. Un Estado flexible, con sistemas de comunicaciones y toma de decisiones ágiles que superen las innumerables trabas burocráticas.

En síntesis, el Estado debería:

Asumir una *función articuladora* que permita de manera moderna y flexible construir grandes acuerdos entre los diversos actores sociales, tendiendo a la conformación de redes.

Cumplir su rol regulador, como la capacidad de ordenar, articular y equilibrar, en función del bien común, los intereses de los distintos sectores con acuerdos institucionales estables que permitan a éstos actuar con autonomía y reglas claras, sin que se produzcan desequilibrios en favor de algunos y desmedro de otros, resguardando principalmente los intereses de aquellos que tienen menos poder de negociación social.

Crear crecientes espacios concretos de participación ciudadana, con traspaso real de poder para que ésta asuma efectivamente las responsabilidades propias de la vida en la sociedad.

b. Cultura funcionaria y transformación del Estado

La modernización del Estado supone también un esfuerzo de profesionalización y mejora de sus recursos humanos que se exprese en capacitación, incentivos y remuneraciones adecuadas y mejorar el sistema público de inversión social, para cumplir mejor su rol de “garante de la equidad”. Para ello parece central promover la formación de los funcionarios públicos en una cultura de participación ciudadana y superar el fuerte peso de la tradición sectorial y centralista que dificulta la gestión coordinada del sector público en sus diferentes niveles (ministerio, región, municipio), y la resistencia a abrir espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones. Ello supone pasar de la acción sectorial aislada a la integración organizacional y pasar de una cultura de “feudos burocráticos” a una “cultura de redes organizacionales”. La modernización del Estado debe “ciudadanizar” su gestión de las políticas públicas. Diversos organismos y procesos actualmente gestionados por el Estado “hacia adentro” en función de criterios definidos por la burocracia pública, deben ser abiertos a la participación ciudadana efectiva. Pero también en la gestión de las diversas políticas públicas debe considerarse la participación ciudadana directa. Todo ello supone un cambio significativo de mentalidades y de la cultura funcionaria ⁵⁸.

⁵⁸ Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, 2001.

c. Un Estado descentralizado / desterritorializado

La descentralización de funciones, responsabilidades, y recursos, hacia los niveles más cercanos a la ciudadanía, aparece como una vía de renovación organizacional del Estado tradicional de múltiples virtudes. La descentralización contribuye a crear también condiciones más propicias para la participación de la ciudadanía en los programas sociales, y mayor viabilidad para que efectivamente pueda haber un control social de los mismos.

Sin embargo, la experiencia indica que todas estas virtudes pueden no darse si no se atiende a ciertos riesgos inherentes a los procesos de descentralización. Los municipios presentan en muchos casos marcadas asimetrías entre ellos. Si en los procesos de transferencia de recursos no se toman medidas de reequilibrio regional, haciendo discriminación positiva hacia los más débiles, la descentralización puede llegar a empeorar la situación relativa previa. El poder central tiene que garantizar condiciones de equidad. Delegar atribuciones impositivas por ejemplo, para financiar salud o educación, puede tener resultados muy distintos según las capacidades contributivas reales existentes en los diversos tipos de municipios.

Asimismo, los niveles de polarización social hacia el interior de las regiones y los municipios, señalan que si no se logran condiciones democratizantes, lo más probable es que la descentralización sea “copada” por dichas minorías a favor de sus propios intereses. Otro problema es el grado de fortaleza real de los municipios para gestionar y ejecutar políticas y programas. No basta la buena voluntad descentralizante del poder central, y las intenciones de los alcaldes. Es necesario hacer un trabajo de “institutional building” social a nivel municipal, y desde ya capacitar recursos humanos locales para manejar los programas ⁵⁹.

Como señala la CEPAL (1999), la descentralización ofrece teóricamente ventajas derivadas de una provisión local de servicios que fomenta una mayor responsabilidad y un mejor control por parte de los usuarios y de las respectivas comunidades lo que puede traducirse en una gestión social más eficaz. Sin embargo, la disparidad de ingresos y disponibilidad de capital humano al interior de los países, puede llevar a que este traspaso de responsabilidades sociales pueda tener serio impacto en términos de equidad territorial.

Especial atención debiera prestarse al desarrollo de la sociedad civil en el ámbito comunal. El ámbito comunal, muy vinculado al municipio, representa una instancia privilegiada para avanzar hacia una nueva institucionalidad pública centrada en la participación y la cooperación. De hecho, el actual marco jurídico que regula la institucionalidad municipal, especialmente a partir de las recientes modificaciones de la legislación pertinente, resulta especialmente propicio para avanzar en nuevos estilos de gestión basados en la participación ciudadana sustantiva y la cooperación público-privada.

Al respecto, cabe señalar que las políticas adoptadas para la modernización de la gestión municipal han tendido a privilegiar el ámbito interno -modernización hacia adentro-, descuidando la generación de competencias y habilidades municipales para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil de manera estratégica y cooperativa en los diferentes ámbitos del desarrollo local, incorporando además una articulación virtuosa con el sector privado comunal.

⁵⁹ Kliksberg, 2000.

No obstante lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil han demostrado amplias capacidades de diseñar e implementar iniciativas de desarrollo sustentable y de operar técnicamente en sus ámbitos y territorios de acción con una sólida propuesta de intervención, asegurando la participación efectiva de las personas y comunidades afectadas por problemas sociales y ambientales, así como creando un capital de confianza y cooperación público-privada para el desarrollo, a nivel regional y local.

Sin embargo, para desplegar sus potencialidades y capacidades de inversión en capital social, su accionar debe articularse de manera sostenida con los actores públicos más cercanos a la gente, entre los que destacan claramente los municipios. En este contexto y para desarrollar mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión pública local, se propone ⁶⁰.

- ▶ Definir agendas de responsabilidad pública locales, en cabildos periódicos y potenciar la participación de la sociedad civil local en los espacios de toma de decisiones, especialmente en los que se deciden los recursos para el desarrollo comunal.
- ▶ Crear un Registro Público Municipal de Organizaciones y ONGs, que permita información expedita para todos los actores comunales.
- ▶ Replicar las experiencias positivas desarrolladas a nivel comunal, las que deben ser recogidas y difundidas lo más ampliamente posible. Entre ellas se cuentan, entre otras, las experiencias exitosas realizadas por municipios y innovaciones democratizadoras realizadas por diversas organizaciones de la sociedad civil.

d. La transparencia en la gestión pública

Un Estado inteligente debe emplear todas las estrategias para que la transparencia pueda ser efectiva. Entre ellas, en primer lugar corresponde desarrollar una gran tarea formativa. Se deben crear espacios sistemáticos para discutir el problema en todos los marcos de educación de funcionarios públicos, y establecer claros códigos de ética que deben implementarse rigurosamente. Por otra parte es necesario hacer transparente para la ciudadanía toda la acción del Estado en el campo de la gestión pública. La información al respecto debe ser plena, permanente y totalmente accesible. Los propósitos de los programas, los recursos que van a utilizar, sus fuentes de financiamiento, y los procesos de ejecución deben ser información tan accesible como cualquier información administrativa elemental. Allí, la informática e Internet podrían realizar valiosos aportes. Al mismo tiempo deben crearse canales por los que el control social de la gestión pública pueda hacerse sentir. Todo el sistema debe contener asimismo instancias punitivas claras y bien garantizadas. Hay que convertir a la falta de transparencia y la corrupción en una acción muy difícil por el permanente control de los sistemas preventivos establecidos y de la ciudadanía misma ⁶¹.

e. La disposición de recursos para la participación

La existencia de sanciones expresas, así como la formalización de las denuncias y de sus destinatarios en el seno del Estado, parece ser una condición necesaria para la eficacia del control social institucionalizado. En este marco, un modelo altamente formalizado - (como el boliviano) - constituiría

⁶⁰ Consejo Ciudadano, 2000.

⁶¹ Kliksberg, 2000.

una garantía para forzar la observancia de la administración, en tanto supone el establecimiento expreso de la trayectoria de las denuncias y la especificación del tipo de sanciones a las que se puede hacer acreedora la administración pública. Sin embargo, si bien la disposición de recursos es importante para lograr que el control social sobre las agencias estatales se realice, ante un diseño inapropiado la utilización de tales recursos puede imponer altos costos sociales, en vez de sanciones a los responsables de las infracciones.

La práctica del control social institucionalizado muestra que el carácter de los recursos disponibles es de fundamental importancia. Cuando los recursos puestos a disposición del control social son sólo indirectos, en la medida que dependen de la independencia y fuerza de la institucionalidad contralora y judicial, suele tornarse altamente vulnerable la accountability societal. Por eso, más que crear órganos de control social, es conveniente proveer a la sociedad tanto de recursos que pueda utilizar directamente y construir vías que permitan forzar la actuación de la propia institucionalidad contralora del Estado.

La ciudadanía puede actuar como sujeto directo de control con una relativa independencia de la eficacia del control estatal si dispone a lo menos de los siguientes recursos: derecho a la revocatoria de mandato o remoción de autoridades no electas; recursos administrativos; y acciones de interés público. Estos son instrumentos de la accountability societal que además de dotarla de mayor autonomía crean condiciones básicas para que ella se convierta en un derecho exigible no solo por los organismos de la sociedad civil especializada en la vigilancia de las agencias estatales, sino por los ciudadanos comunes sin que necesariamente reúnan la condición de su organización.

f. Nuevos ámbitos de participación

La participación social en el ámbito de las políticas sociales parece estar ganada; al menos nadie discute la centralidad que ocupa la participación ciudadana en la construcción de procesos de fortalecimiento del capital social y empoderamiento, en especial de los más pobres. Sin embargo, la ampliación efectiva de la ciudadanía exige también la ampliación de los ámbitos donde ella pueda participar, decidir, controlar. En otros términos, la democratización de esta sociedad exige también democratizar los ámbitos de decisión pública. Sea salud, economía, medio ambiente... lo cierto es que la participación ciudadana debe permear todos los ámbitos de la vida social. Sin embargo, si la participación ciudadana no se abre al ámbito de las decisiones económicas y laborales, ella quedará irremediablemente relegada a una baja capacidad de ingerencia en relación a las dinámicas propias al mercado.

2.3 Un Régimen Político Democrático

a. Un nuevo trato sociedad civil y Estado ⁶²

Redefinir lo público como un ámbito en el cual se procesan nuevos contratos para sustentar la acción del Estado y la ciudadanía de manera legítima e innovadora, implica ampliar y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, establecer canales de expresión democrática directa y

⁶² Kliksberg, 2000.

reconocer la facultad y los derechos que tienen las organizaciones ciudadanas para fiscalizar y pedir cuentas al gobierno en el cumplimiento de sus tareas, de sus compromisos y de sus resultados.

El reconocimiento y valoración pública de la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el país, consolidando su rol público y estratégico, requiere contar con estrategias de visibilidad y proyección de su trabajo, en un esquema de cooperación con otros actores públicos y privados, que les permita ejercer un liderazgo público sobre sus logros y propuestas.

Se propone así, llevar adelanten un diálogo proactivo entre el Estado y las principales expresiones organizadas de la sociedad civil, considerando los siguientes cuatro ejes estratégicos⁶³.

- ▶ Generación de un marco jurídico e institucional para el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación ciudadana y la cooperación público privada.
- ▶ Modificación sustantiva de las políticas y la institucionalidad pública para el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación ciudadana y la cooperación público-privada.
- ▶ Movilización, articulación y uso transparente (accountability) de financiamiento y recursos para el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto públicos como privados.
- ▶ Reconocimiento público y visibilización del aporte de la sociedad civil al proceso de desarrollo del país, desde un punto de vista comunicacional y cultural (reconocimiento y valorización de lo “privado con fines públicos” y de lo “público no estatal”).

b. Agendas de responsabilidad pública compartida⁶⁴

La búsqueda de relaciones equitativas entre Estado, sociedad civil y mercado y el establecimiento de metas comunes basadas en el interés público, en el logro de una democracia participativa y un desarrollo más sustentable deben concretarse en agendas de responsabilidad pública compartida, que organicen y prioricen la cooperación Estado - sociedad civil, con una visión estratégica de futuro compartida por los actores involucrados, a nivel nacional, sectorial, regional o local.

Entre los posibles resultados de este tipo de diálogo se cuenta el fortalecimiento de la práctica democrática, mayor transparencia en la conducción pública, mayor precisión en la entrega de programas sociales, y nuevos tipos de alianzas e iniciativas intersectoriales.

La definición de agendas de responsabilidad pública considera la transferencia de capacidad decisional sobre los recursos públicos en el ámbito social: supone la discusión del contenido de las políticas y que el gobierno esté obligado a consultar y dar participación en la toma de decisiones. Para ello se propone:

- ▶ Diseñar una institucionalidad específica que permita definir las formas de instalación de las agendas de responsabilidad pública, su periodicidad y las formas de convocatoria, las cuales deben incluir la iniciativa de la propia sociedad civil.
- ▶ Incorporar “buenas y nuevas prácticas” en las diferentes áreas de desarrollo, las que pueden constituir un referente significativo para la definición de propuestas y estrategias de cooperación público-privada.

⁶³ *FNacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas, 2000.*

⁶⁴ *Consejo Ciudadano, 2000.*

- ▶ Establecer puentes para el diálogo, el diseño y la reforma de políticas, así como para la cooperación de largo plazo entre gobierno, sector privado y sociedad civil.
- ▶ Generar las agendas de responsabilidad pública, considerando los instrumentos de planificación pública existentes, tanto territoriales como sectoriales (estrategias de desarrollo regional, PLADECOS, planos reguladores intercomunales; estrategias de desarrollo productivo, planes sociales sectoriales o transversales, planes ambientales, etc.)
- ▶ Implementar pactos territoriales de una o varias comunas para la definición de estas agendas.

c. Un Estado - Red

La experiencia internacional muestra una tendencia creciente a la conformación de redes de organismos gubernamentales de distinto nivel, articuladas a estructuras no gubernamentales. Para cada problema y para cada ámbito de decisión se produce así una configuración distinta -Estado-Red, que funciona mediante la interacción de sus distintos componentes, creando nuevas modalidades de gestión abiertas y articuladas con organismos de la sociedad civil ⁶⁵.

La construcción de redes intersociales debiera orientarse a la resolución de problemas sociales concretos. En ellas, la política pública debe desempeñar un enérgico rol como convocante de la red, punto de empuje continuo de la misma, y actor relevante de ella. Pero debe tratar activamente de aglutinar en la red a diversos actores. La sociedad civil puede dar contribuciones de gran valor a los problemas sociales y de gestión pública. Las ONG por ejemplo, constituidas para trabajar en el campo social pueden aportar ideas, recursos humanos y recursos financieros invaluable al perfeccionamiento de la gestión pública, y en especial a la incorporación virtuosa de la participación ciudadana.

Las redes son un tramado complejo, ellas suponen diversos actores con experiencias diferentes, lenguajes distintos, poca práctica de trabajar unos con otros y prejuicios mutuos. Para montarlas y hacerlas funcionar se requiere un Estado social inteligente que desarrolle habilidades de concertación, de negociación, de planteamiento conjunto, de crear diseños organizativos ágiles y abiertos ⁶⁶.

d. El control social ⁶⁷

Nadie pareciera dudar de la importancia de la accountability societal para optimizar el funcionamiento del aparato estatal. Es cierto que nuestras instituciones no contienen mecanismos expresos que pudieran permitir a los ciudadanos sancionar directamente las acciones ilegales de la administración pública. Sin embargo, de allí no necesariamente se puede inferir que el control ciudadano sobre ella sólo puede ser indirecto, a través de lo político.

Si por control social se entiende cualquier intento de involucramiento ciudadano en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses sociales, tan expresivo de él podría ser la intervención de sujetos sociales en los directorios de entes públicos como la

⁶⁵ Consejo Ciudadano, 2000.

⁶⁶ Kliksberg, 2000.

⁶⁷ Cunill, 2000.

función de denuncia que ejercen organizaciones sociales sobre el aparato del Estado. Uno supone sin embargo, una relación constitutiva con el Estado y la política; y el otro, admite sólo una relación regulativa respecto de ambos.

Para los teóricos de la democracia deliberativa no basta con desarrollar una relación sólo regulativa con el aparato estatal, sería indispensable además que la influencia social se expresara de otras formas. Habermas (1990) sostiene que la única manera de influir sobre el “poder administrativo” es oponiendo el “poder comunicativo”; es decir, con la formación espontánea de opinión en espacios públicos autónomos. Ocupan tales espacios las asociaciones voluntarias especializadas en tematizar preocupaciones sociales. La pregunta que se plantea es si no cabría también pensar en una influencia directa de la sociedad sobre el Estado, tanto plasmada en instancias de mediación ubicadas en la propia institucionalidad estatal como ejercida a través de una política de inclusión de nuevos actores políticos en sus instancias de decisión.

Cunill (2000) concluye que no solo es posible una influencia tanto indirecta como directa del aparato estatal, sino además un control ex-ante y ex-post referido a los resultados de la acción administrativa. Apoya esta noción del control social, una visión amplia de la accountability misma. La accountability de un actor existe de hecho, cuando éste se obliga a informar acerca de sus acciones y sus decisiones no solo pasadas sino también futuras, a justificarlas y a sufrir un castigo en caso de eventuales malas conductas.

Tres parecen ser las condiciones para el ejercicio del control social: la disposición de recursos sancionadores para su ejercicio ; el derecho a la información y los espacios de discusión y la habilitación de los sujetos del control social.

e. Información y espacios de discusión garantizados

No se habrá realmente avanzado en el control social si la información sobre los actos gubernamentales y sus razones está restringida o si el despliegue de la información queda sujeta a la discrecionalidad del propio aparato del Estado.

La disposición de la información constituye la condición básica de la accountability societal. En el extremo, podría obviarse tanto la institucionalización del control social como la propia consagración de recursos de control, pero, de existir la posibilidad del escrutinio público aún pueden operar el control social ex-post y ex-ante. La transparencia sobre los actos de gobierno al crear oportunidades para la formación democrática de opinión pública posibilita que la sociedad, sea apelando a los medios de comunicación e incluso a las movilizaciones, al menos ejerza un control ex-post sobre el aparato del Estado, bajo la forma de la presión social. La apertura de la información cuando las decisiones y políticas se forman, abre por su parte, las oportunidades a la deliberación pública y, por tanto, al control ex-ante de parte de la sociedad.

Para que exista el acceso a la información en el momento en que cualquier individuo u organización social la estime necesaria, debe existir siempre la disponibilidad de información. De allí la importancia que sea asegurado jurídicamente el derecho a la información y que las decisiones acerca de la revelación de la información pública sean materia legal. Sólo a través de la ley puede crearse un

derecho de apelación toda vez que el derecho de acceso a la información sea lesionado. Además, sólo la ley puede asegurar que el ejercicio de ambos derechos no queden sujetos a la discrecionalidad de los agentes públicos.

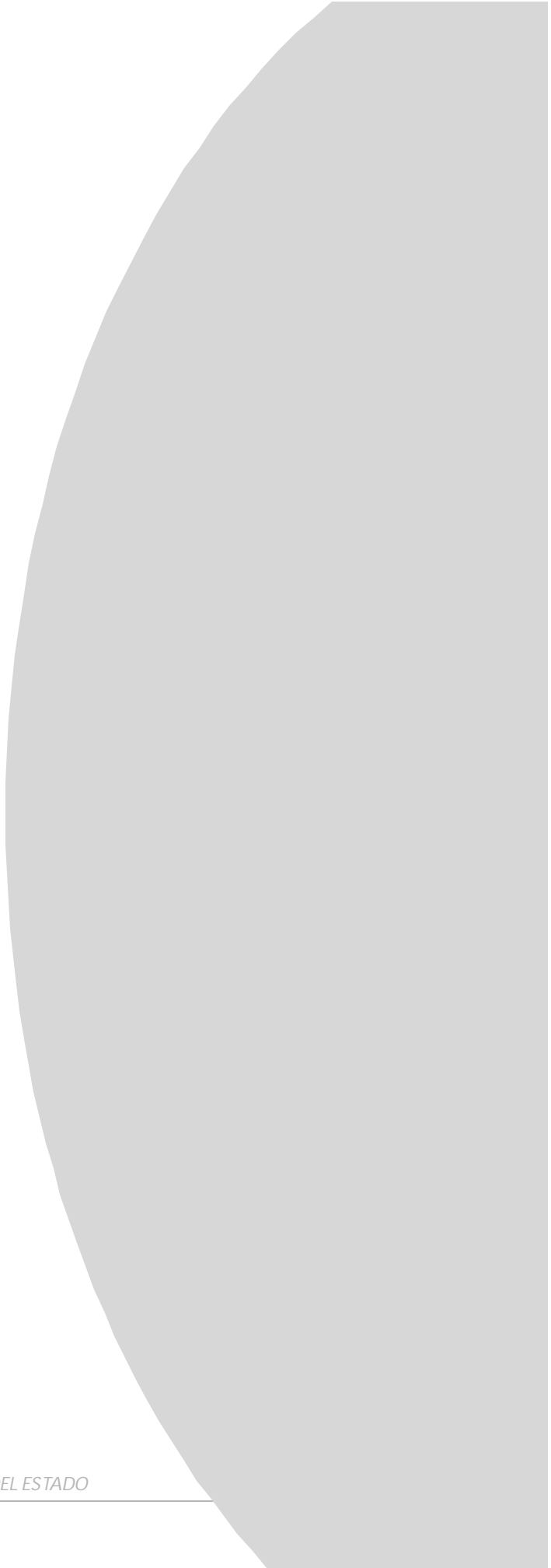
Asimismo, una condición básica para el ejercicio del control social es la recuperación de un modelo de formación de las políticas y decisiones públicas que sea discursivo. La posibilidad de una interacción política racionalizada comunicativamente, junto con el pluralismo en la representación social, le dan una direccionalidad precisa a la constitución de arenas públicas de mediación entre las esferas estatal y la social; haciendo a su vez posible que el control social no sólo se concentre en los resultados de la acción administrativa, sino en la formación de las decisiones. Condición esta que al menos es insoslayable cuando la falta de claridad o conflictividad de los objetivos, no permite acordar los resultados, tornando poco viable la accountability por resultado. En el mínimo de los casos, la publicidad en la elaboración de las decisiones políticas, puede potencialmente vincular el poder a la justificación comunicativa ⁶⁸.

En términos más precisos, asegurar la creación de espacios y mecanismos de diálogo y cooperación institucionalizados Estado - sociedad civil, que aseguren la participación de sus organizaciones en los diversos niveles de la gestión pública, debiera contemplar al menos:

- ▶ Implementar un mecanismo que permita que la sociedad civil conozca las propuestas de políticas públicas a nivel nacional y municipal anualmente y que establezca un procedimiento de tiempos de consulta, es decir, donde las organizaciones -a través de las redes temáticas- puedan manifestar su opinión, como una forma de hacer efectiva la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas.
- ▶ Crear y consolidar espacios institucionalizados de diálogo y participación social en los procesos de toma de decisiones del Estado, para formular, implementar y evaluar las políticas que afectan directamente a los ciudadanos, tanto temáticas como territoriales, a nivel nacional, regional y local, de acuerdo a los criterios de modernización del Estado que se han establecido en las consideraciones preliminares⁶⁹.

⁶⁸ Cunill, 2000.

⁶⁹ *Así, por ejemplo, en el debate sobre la conducción de organismos como el Servicio Nacional del Consumidor deben participar los consumidores organizados y en el Servicio Nacional de la Mujer las mujeres. Esto es válido también para los niveles regionales y locales de la institucionalidad. Pero también en la gestión de las diversas políticas debe considerarse la participación ciudadana: la confección del presupuesto (municipal y nacional), las estrategias de desarrollo (regionales y locales), las prioridades de diversas políticas, etc. Un buen ejemplo de la viabilidad de esta modalidad es la convocatoria que se realizó con motivo de las reformas al servicio militar obligatorio. Consejo Ciudadano, 2000.*



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Las discusiones en torno a la participación ciudadana indican que la participación y la ciudadanía, tal como ellas fueron vividas por nuestra sociedad están sufriendo profundas transformaciones tanto en Chile como en el resto de América Latina. En el caso específico de Chile, el largo periodo de autoritarismo y los diez años de transición a la democracia, así como los ajustes y reformas socioeconómicas del modelo de desarrollo han significado un profundo cambio en las relaciones entre Estado, sistema de representación y sociedad civil.

La noción misma de participación se modifica en la medida que el ejercicio de las antiguas y nuevas formas de ciudadanía y la formación de identidad no siempre pasan ahora por la afirmación de sujetos y acciones colectivas públicas.

Desde distintos enfoques y estudios, se coincide que en Chile estas nuevas formas de participación no logran proponer un mapa de interpretación que restaure confianzas y genere campos de interpretación que permitan a las personas imaginarse, con grados altos de confiabilidad, que pueden esperar del Estado, que pueden esperar del mercado y que pueden esperar de ellos mismos⁷⁰.

El Estado era depositario de expectativas y atribuciones que han dejado de tener asidero en la realidad: ya no representa la principal fuente de creación de oportunidades, ni es el destinatario privilegiado de las demandas sociales. Lo cierto es que en Chile no se ha actualizado una cultura de derechos ciudadanos en la cual el Estado cumpla un rol específico, adecuado a las nuevas formas de organización social, y distinto, por lo tanto, al que tenía en el pasado como dotador y garante de ciudadanía. En la carencia de un patrón cultural (y también conceptual) adecuado al nuevo rol del Estado, éste es considerado como una versión empobrecida del antiguo modelo⁷¹.

Frente al surgimiento de nuevas demandas sociales el Estado hoy tiene un poder de decisión limitado. Los espacios en los cuales pueden resolverse los asuntos de interés público se diversifican de modo que el ejercicio del poder se hace menos visible generándose la sensación de estar a merced de poderes ocultos frente a los cuales la posibilidad de réplica (voz) es remota. No obstante, las personas siguen depositando parte de sus esperanzas en esta institución en términos de determinadas garantías ciudadanas en materia social. Aunque se valora el esfuerzo individual y las oportunidades que puede generar el mercado, perduran tendencias que ven al Estado como un agente que puede otorgar garantías y aminorar la incertidumbre⁷².

Superar el desencanto pasa por construir la buena sociedad y el buen gobierno buscando una articulación virtuosa entre individualismo y solidaridad a través de la generación de nuevas formas de acción colectiva, pero también profundizando y reinventando el compromiso ciudadano en las políticas públicas⁷³. Sin embargo, no es posible tampoco fortalecer la sociedad civil y su participación

⁷⁰ Tohá, 1997; Campero, PNUD, 1998, 1999.

⁷¹ Tohá, 1997.

⁷² Serrano, 1998.

⁷³ Lechner, 1998.

legítima y reconocida en asuntos públicos, sin cuestionar el rol del Estado y su espacio de acción, asumiendo que lo público y lo estatal no son sinónimos, sino más bien complementarios. El fortalecimiento de la sociedad civil y la redefinición del rol del Estado están intrínsecamente ligados. Reubicar el papel de la sociedad civil obliga necesariamente a resituar el papel del Estado⁷⁴.

Los factores antes señalados apuntan a mostrar que no sólo se tensionan los valores que deberían implementarse en una democracia representativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político se ve sobrepasado, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

La participación ciudadana, entendida como la superación del déficit de ciudadanía, no sólo es un valor en si mismo, sino que también contribuye a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del Estado; estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia; y por último, genera canales para articular intereses y enriquecer los flujos de información.

El problema que se presenta entonces, es el repensar la configuración de actores. Hoy no cabe esperar que el Estado sea un agente unificador para la vida de la sociedad y la diversidad de sus actores. Pero si el Estado no interviene para crear espacios e instituciones donde los actores puedan actuar autónomamente, éstos estarán ausentes y la crisis de representación no terminará.

En un contexto de fuerte expansión y diversificación de la ciudadanía así como de crisis de la democracia representativa, la discusión respecto a los alcances y los límites de la participación adquieren toda su vigencia. La profundización de la democracia exige hoy día considerar el poder no solo como un atributo de los gobiernos, sino también de la sociedad civil y los mercados. Ello supone entonces enfatizar las dimensiones políticas del gobierno por sobre las condiciones administrativas y técnicas.

En este sentido, aun cuando la necesidad de modernizar el Estado sustentada en las dificultades de las estructuras públicas para adaptarse a los cambios que el país aceleradamente está viviendo, es evidente, la pregunta que prevalece es si esta institucionalidad y proceso contribuye efectivamente al desafío del fortalecimiento de instancias autónomas de la sociedad civil y de los derechos ciudadanos. Sin duda, la reforma del Estado debiera evitar el mero propósito instrumental o administrativo que responde a la demanda exclusiva de efectividad sin reconocer la complejidad inherente a la articulación Estado - Sociedad.

La débil participación ciudadana en la actual gestión pública, deja en evidencia que la vinculación virtuosa entre modernización y ciudadanos aún debe ser construida. Las condiciones para que ello ocurra suponen: una sociedad civil que avance hacia su constitución y progresiva democratización; un Estado facilitador que garantice espacios públicos para el ejercicio de una ciudadanía activa; y un régimen político que vele por el fortalecimiento y profundización de la democracia y el cumplimiento de los derechos ciudadanos.

⁷⁴ Consejo ciudadano, 2000.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ARENDRT, H.** (1983) *La Condition de L' homme Moderne*, Calmann-Lévy
- BERGER, P. y R. NEHAUS** (1993) Potenciar al ciudadano: El rol de las estructuras intermedias en las políticas públicas, *Estudios Públicos* N° 49, verano.
- BRUNNER, J.J.** (1996) "Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas", en *La política como expresión: asociaciones ciudadanas emergentes*, *Temas de Participación*, Año 3, N° 3, Ministerio Secretaría General de Gobierno, D.O.S.
- BRUNNER, J.J.** (1997) *Ciudadanía y participación. Notas para la discusión*, mimeo, Julio.
- CAMPERO, G.** (1998) "Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación", en R.Cortázar y J. Vial, *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN, DOLMEN.
- CARMONA, E. y N. MASBERNAT** (1997) *Gestión participativa local: posibilidades y limitaciones*, *Estudios Sociales*, CPU, N° 91.
- CASTEL, R.** (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Paidós, Estado y Sociedad.
- CONSEJO CIUDADANO PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL (2000)**, Informe consejo ciudadano para el desarrollo de la sociedad civil, Santiago, diciembre.
- FERNANDEZ, F.** (1997) *Participación ciudadana en gobiernos locales chilenos: una propuesta alternativa*, *Estudios sociales*, CPU, N° 94.
- FILGUEIRA, C.** (2000) *Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: la participación en procesos de toma de decisión en políticas públicas*, Estudio N° 8, CAPP, U. De Chile, BID.
- FLACSO** (1996) *Primera conferencia de participación ciudadana y políticas públicas*, septiembre.
- FLACSO** (1997) *Segunda conferencia de participación ciudadana y políticas públicas*, enero.
- FLACSO** (1997) *Seminario Conceptual. Participación ciudadana y políticas públicas*, julio.
- FUNDACIÓN NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA (2000)**, *Desarrollo con ciudadanía y democracia participativa: Un nuevo trato entre el Estado y la sociedad civil*, F. de las Américas.
- GARCIA CANCLINI, N. (1995)** *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Editorial Grijalbo.
- GARRETON, M.A. (1994)** "Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía" en *Temas de Participación*, División de Organizaciones Sociales.
- (1994) *Redefinición de gobernabilidad y cambio político*, En: L.TOMASSINI (ed.), *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, CAPP, U. de Chile.
- MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO, (1998)** *Enfoque analítico para analizar la participación en programas sociales*, Dpto. de Estudios, D.O.S.
- GIDDENS, A.** (1996) *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Editorial Cátedra, Madrid.
- HABERMAS, J.** (1998) *Reconciliación mediante el uso público de la razón*, en *Debate sobre el liberalismo político*, Habermas y Rawls, Colección Pensamiento Contemporáneo, Editorial Paidós.
- HIRSCHMAN, A.** (1979) *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, New Jersey.
- (1970) *Exit, voice & loyalty*, Harvard University Press
- HOLA, E. y A. PORTUGAL** (1997) *La ciudadanía al debate*, Ediciones de las Mujeres N°25, ISIS-CEM.
- JIMENEZ, M.** (1995) *Hacia una especificación del Sociedad Civil: marco de referencia y antecedentes empiricos*, MIDEPLAN, Documentos Sociales N° 40.
- KIMLICKA, W.** (1996) *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Editorial Paidós.
- LECHNER, N.** (1997) *Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina*, Conferencia dictada en el homenaje organizado por FLACSO en Buenos Aires el 26 de noviembre, con motivo del 40º Aniversario de FLACSO.
- MARCEL, M. Y C. TOHA** (1997) *Reforma del Estado y de la gestión pública* (fotocopia).

- MARSHALL, T.H.** (1964) *Class, Citizenship and Social Development*, Doubledays Company, Inc. Garden City, New York.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN** (1992) *Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y proyecciones.*
- MOLINA, N.** (1996), "El protagonismo de las mujeres en la construcción de igualdad y ciudadanía en América Latina", Instituto de la Mujer, Santiago.
- ORREGO, C.** (1995) *Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile. Ejercicio de Análisis Político*, Departamento de Estudios, SUBDERE.
- PALMA, D.** (1998) *La Participación y la construcción de ciudadanía*, Documento de Trabajo N° 27, ARCIS.
- PISTACCHIO, E., E. GALAZ Y C. RAMMSY** (eds.) (1994) *Modernización y participación social. De la Transición a los nuevos tiempos*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales.
- PNUD** (2000) *Desarrollo Humano en Chile 2000*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- PUTNAM, R.** (1994) *Making democracy work. Civic Traditions in modern Italy*, Princeton University Press.
- RACELIS, M.** (1993), *Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular*, en B. Kliksberg *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.*
- RAWLS, J.** (1994) *Las capacidades del ciudadano y su representación*, Estudios Públicos N° 53, verano.
- ROSANVALLON, P.** (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- ROSANVALLON, P. y FITOUSSI, J.P.** (1997) *La nueva era de las desigualdades*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- SABATINI, F.** (1997) "Participación y localidad", en Seminario Conceptual. *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, julio.
- SARTORI, G.** (1989) *Teoría de la democracia*, Tomo I, Alianza Universidad, Madrid.
- SERRANO, C.** (1998) *Participación social y ciudadanía: un debate contemporáneo*, Mideplan.
- TAYLOR, CH.** (1998) *La ética de la autenticidad*, Colección pensamiento contemporáneo N° 30, Editorial Paidós.
- TOHA, C.** (1997) *La relación de los individuos con el Estado*. Mimeo.
- THIEBAUT, C.** (1998) *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*, Colección Biblioteca del Presente 7, Paidós.
- TOURAINÉ, A.** (1997) *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- VILLASANTE, T.** (1995) *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, Ediciones Hoac, Madrid.
- WEINSTEIN, M.** (1996) *Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía*, Nueva Serie FLACSO.
- BAÑO, R.** (1997) *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*, Flacso, julio.
- BRUNNER, J. J.** (1997) *Ciudadanía y participación*, Notas para la discusión, 22 Julio.
- CHAVARRI, R.** (1997) *Relación histórica entre Estado y sociedad civil en Chile*, paper, Magister Estudios Internacionales.
- CORPORACIÓN TIEMPO 2000**, *Debates sobre Participación*, sesiones 2/8/97; 8/8/97; 22/8/97
- (1998) *Participación Social en el Chile Actual. Documento del grupo de discusión "Ciudadanía y Participación"*.
- CUNILL, N.**, (2000) *Nudos críticos de la accountability societal. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina*, Versión preliminar, mimeo, Marzo.
- CUNILL, N.**, *La rearticulación de las relaciones Estado –sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*, En *Reforma y Democracia*, Rev. del Clad, N° 4.
- BRODSKY, R.** "Participación ciudadana". En *Temas de Participación*. División de Organizaciones Sociales Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago, agosto de 1994.

- BRUNNER J.J.** (1994) Modernidad y participación. Intervención en su calidad de Ministro Secretario General de Gobierno, en la presentación del Estudio Evaluativo de los Consejos Económicos Comunales.
- BRUNNER J.J.** (1995) Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas. Conferencia del Ministro Secretario General de Gobierno, en la clase inaugural de apertura de la Escuela Internacional de Temporada de la Universidad de Chile. Santiago.
- KLISBERG, B.**, (1999) Seis tesis no convencionales sobre participación, Indes/BID.
- FALABELLA, G.**, Reforma sistema "fomento productivo" del Estado, En Seminario de expertos, Reforma del Estado, 4/01/2001.
- FALABELLA, G.**, (2000) Temas de sociedad civil. Contestación y cooptación, participación y democracia. La experiencia de las trabajadoras/es de Sta. María, madre de la fruta chilena, En: Seminario Int. Agricultura Sustentable, RIAD, Pto. Alegre.
- GARRETÓN, M. A.**, (1994) Redefinición de gobernabilidad y cambio político, En ¿Qué espera la sociedad del gobierno? En: L. Tomassini, editor, Centro de Análisis de Políticas Públicas, U. de Chile., Asociación Chilena de Ciencia Política.
- LEAL, A.**, (1994), La Política en el fin de siglo: Democracia y ciudadanía, Papeles de trabajo, Programa de Estudios Prospectivos (PEP), N° 47. Diciembre.
- MARCEL, M. Y C. TOHÁ**, (1997) Reforma del Estado y de la gestión pública, s/i.
- MICCO, S.**, (1997), Comentarios al texto ciudadanía y participación. Notas para la discusión de J.J. Brunner, 22 de Julio.
- MIDEPLAN**, Participación de la comunidad en el desarrollo social: logros y proyecciones, Abril de 1992.
- MUÑOZ, O.**, (1990) Antecedentes y causas de la crisis de la democracia en Chile, Documento apuntes de Cieplan, n° 93, noviembre.
- NOÉ, M.**, (1997) Participación ciudadana y políticas públicas, Flacso, julio.
- RODRÍGUEZ, A. Y L. WINCHESTER.** (1996) Gobernanza y pobreza urbana en América Latina. Documento de Trabajo Ediciones Sur. Santiago.
- SERRANO, C.**, (1998), Participación social y ciudadanía: un debate del Chile contemporáneo, Mideplan, octubre.
- D.O.S. - SUR**, (1997) Estudio sobre indicadores para la medición de la participación social a nivel local, Dirección de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, julio.

