

Avances en el ámbito de la participación ciudadana: la percepción de los funcionarios públicos *

Carlos F. Pressacco**
José Ramón Arberas***

1. Marco conceptual de la participación ciudadana

La participación ciudadana es un proceso gradual mediante el cual se integra a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre

asuntos públicos mediante su fiscalización, control, evaluación y/o ejecución¹. Este proceso, junto con favorecer un mejor desarrollo de los ciudadanos como seres humanos, promueve el empoderamiento de la sociedad civil al suponer un aporte a la generación de una conciencia

* Este trabajo es el resultado parcial de una investigación efectuada por el Dpto. de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado en el marco de la ejecución del curso "*Gestión Pública y Participación Ciudadana*", que la citada universidad desarrolló durante los meses de junio a septiembre del año 2002 a solicitud de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. En el curso participaron 50 funcionarios de diferentes ministerios y servicios del Estado, todos ellos encargados o miembros de los equipos responsables de incorporar en dichos organismos la participación ciudadana como componente de su gestión. Tanto la División de Organizaciones Sociales como la Universidad Alberto Hurtado percibieron que este universo tan heterogéneo en cuanto a su origen laboral -más de 20 Ministerios y Servicios representados- pero tan homogéneo en cuanto a sus intereses profesionales -capacitarse en materia de participación ciudadana, de forma de poder potenciar la misma al interior de sus organismos de dependencia-, podría servir de base para realizar una investigación de carácter acotado cuyo objeto de estudio fuera indagar las percepciones de los funcionarios estatales sobre la capacitación en el sector público, con particular énfasis en el tema de la participación ciudadana. Los resultados que allí se obtuvieran servirían como base y

fundamentación de eventuales modificaciones de alguna de las características o condiciones de la capacitación vigente en el sector, así como de futuras planificaciones de actividades concretas de capacitación. Es en ese marco que obtuvimos los resultados que presentamos en este documento, que son solo parte del producto de la investigación.

** Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Sociología, Director del Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado.

*** Licenciado en Sociología y Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Coordinador Diplomado en Gestión Pública Regional y Municipal de la Universidad Alberto Hurtado.

¹ Dentro de la misma podemos distinguir la participación social -como intervención articuladora y complementaria de las personas, familias, grupos, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones privadas y solidarias y otros sectores sociales, en tareas de interés común- y participación comunitaria -como intervención sólo de grupos u organizaciones representativas de la población en un territorio definido-. La primera apunta hacia la intersectorialidad, mientras que la segunda se refiere exclusivamente a la participación de la comunidad (MINSAL, *Centros de Salud*, Santiago, 1997).

propositiva y a la vez crítica en la ciudadanía.

El renovado interés por la participación ciudadana tiene un doble fundamento²: por un lado, una crisis de representación (fundamento político) que se origina en la declinación de las instituciones mediadoras y conciencia del ascenso de la burocracia estatal con un elevado poder discrecional, y que genera un movimiento reformista favorable a la expansión de la capacidad operativa de los organismos de representación, a la participación en los procesos administrativos y a la reorganización de la administración pública; por otro lado, una crisis de la eficacia del Estado (fundamento económico), y que se relaciona con la reducción del tamaño del Estado por medio de la coproducción o transferencia directa a organismos paragubernamentales o privados de las funciones que tradicionalmente ha desarrollado el aparato estatal. Este segundo fundamento está estrechamente ligado a una concepción tecnocrática de la participación ciudadana que la plantea como requisito para aumentar la eficiencia de la administración pública.

Esto explica por qué la participación ciudadana constituye uno de los referentes esenciales de cualquier régimen democrático. El involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos es uno de los componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática: por un lado, a medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visualizar y dar adecuada respuesta a las aspiraciones de los diferentes sectores sociales; por otro lado, la participación ciudadana permite una mayor eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de la gestión pública.³

No se trata en todo caso, de una participación ciudadana reducida a los mecanismos tradicionales de la democracia representativa que reconoce el derecho de sufragio y la participación en las elecciones periódicas. Por el con-

trario, el énfasis está en complementar los mecanismos de la participación político-electoral con otras formas de participación, con el objetivo de que la ciudadanía pueda intervenir y aportar en forma más directa a los procesos de toma de decisiones de las diversas instancias de poder sobre políticas, programas y proyectos que atañen a la propia ciudadanía, corrigiendo así los defectos ya comentados de la representación política formal.

Entendida así, la participación ciudadana se desarrolla en base a la voluntad tanto del Estado como de la ciudadanía, los que, por medio de sus intercambios recíprocos y alentados por un fin o un interés determinado, dan constancia y efectividad a las instancias de participación que en definitiva vitalizan a las democracias. Desde el punto de vista de la ciudadanía, la participación ciudadana permite la expresión e integración de demandas respecto de un interés general o específico. Desde el punto de vista del Estado, es una forma de integración de la sociedad civil, de cesión de poder -el denominado empoderamiento- y en definitiva un incentivo para mejorar la definición y gestión de las políticas públicas (especialmente lo relativo al control ciudadano como forma de asegurar su transparencia).

Sin duda alguna, la voluntad de estos dos actores constituye un aspecto esencial para el éxito de la participación ciudadana. Por un lado, el Estado debe abrir los espacios suficientes para que la ciudadanía pueda expresar libremente sus intereses y participar activamente en la toma de decisiones y en el proceso de resolución de los mismos, sea por iniciativa propia o bien por exigencia de la sociedad civil -como derecho-. Por otro lado, la ciudadanía debe tener la voluntad de participar activamente en los espacios que el Estado constituya o exigirlos en caso de que no existan y sean importantes para la expresión o resolución de sus necesidades; se trata, entonces,

² CUNI, Cunil. **Participación ciudadana**, CLAD, Caracas, 1992.

³ Esto siempre que la Participación Ciudadana se desa-

rrolle bajo un marco normativo claro, de forma que no se desvirtúe y acabe desbordando al Estado, afectando de esta manera la gobernabilidad democrática.

de que la sociedad se responsabilice en mayor medida de los temas que la afectan, no dejando a la inercia de la ayuda estatal tal responsabilidad.

En definitiva, Estado y ciudadanía no son solo responsables de integrar la participación ciudadana, sino que también de desarrollarla, sustentarla y ampliarla efectivamente en lo que debería ser una mutua cooperación de diálogo y entendimiento, basada en principios tales como la tolerancia y el respeto.

Respecto a las principales modalidades o niveles en que puede darse la participación ciudadana están directamente relacionados con el objetivo que persigue la apertura de tales espacios. Entre éstos se pueden destacar los siguientes⁴:

- a) **Participación en la información:** apunta a permitir el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ser informada sobre los asuntos públicos, pues de lo contrario ésta no podría comprometerse a participar en los mismos de manera oportuna y eficiente.
- b) **Participación consultiva u opinante:** persigue la consecución del derecho ciudadano a ser consultado –por tanto, no hay aún un vínculo formal- ante una decisión gubernamental que le puede afectar directa o indirectamente. Un requisito fundamental de este tipo de participación es el acceso a la información.
- c) **Participación como involucramiento en la ejecución:** hay casos en que se otorga a

las personas u organizaciones un rol de mayor importancia que el de meros receptores de información u opinantes, permitiendo que se hagan parte de la gestión a través de su participación -como gestores- en el proceso de ejecución de proyectos que tratan de resolver necesidades concretas de su entorno más inmediato⁵.

- d) **Participación en el control de los asuntos públicos:** supone el derecho de los ciudadanos a ejercer acciones de fiscalización social sobre la gestión pública, ya que una vez tomadas las decisiones por parte de las autoridades se requieren mecanismos que permitan la comprobación del cumplimiento de las mismas ante la ciudadanía.
- e) **Participación decisoria o vinculante:** es el nivel de mayor vinculación de la participación ciudadana, pues apunta a que las decisiones tomadas por las autoridades no estén orientadas exclusivamente a satisfacer los intereses de los agentes que componen el Estado, sino que se hagan eco formalmente de las necesidades planteadas por la sociedad civil. Entonces, la participación actuaría en este caso como un mecanismo que involucra activamente a la comunidad con el fin de que influya en una decisión específica.

Además de los niveles anteriores, en que la participación ciudadana puede ubicarse concretamente, también puede distinguirse en gene-

⁴ Algunos autores plantean otras modalidades, categorías o momentos. Por ejemplo, Claudio Orrego (1995) 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 (o 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; 7) control ciudadano: los ciudadanos administran el programa o institución.

⁵ Tal es el caso de los Proyectos de Pavimentación Participativa, que se llevan desarrollando casi una década en el país.

ral la que persigue principalmente la expresión de intereses y ejercicio de derechos de la que tiene por propósito únicamente la satisfacción de las necesidades básicas (instrumental)⁶, por lo que la relación con la administración pública se daría tan solo desde la lógica de usuario-cliente y en la medida que permita acceder a los recursos necesarios para aquello.

Pero finalmente, la influencia de la sociedad civil en la gestión pública -sea en forma directa o indirecta, vinculante o no, reconocida constitucional y/o reglamentariamente o no- se concreta en los distintos instrumentos o mecanismos de participación ciudadana con que efectivamente cuenta⁷, algunos de los cuales serían los siguientes:

- *Referendum*: la comunidad tiene la posibilidad de pronunciarse a favor o en contra de ciertas decisiones del parlamento respecto de algún proyecto de ley.
- *Plebiscito*: es similar al referéndum pero referido a cuestiones o hechos de carácter político o de gobierno.
- *Iniciativa popular de ley*: es la instancia a través de la cual la comunidad tiene la opción de obligar a sus representantes en el parlamento a discutir algún proyecto de ley sobre el que tiene especial interés.
- Asimismo, la ciudadanía tiene la facultad de participar en forma más directa en la

gestión que lleva a cabo el Estado por medio de otros mecanismos más bien utilizados en el territorio local, tales como las consultas y consejos ciudadanos -asambleas cívicas y cabildos abiertos, por ejemplo-, y otros, los que pueden estar o no formalizados en las eventuales ordenanzas de participación los gobiernos locales⁸.

2. Marco contextual de la participación ciudadana en Chile

La referencia contextual sobre la participación ciudadana en Chile obliga ciertamente a hacer un breve alcance respecto de los años en que el país estuvo sometido al régimen militar. En esos 17 años de autoritarismo no existió instancia alguna para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pues se disolvió el Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional, los partidos políticos fueron proscritos y considerados como asociación ilícita, mientras los Registros Electorales se incineraron y se cesaron las funciones de los Alcaldes y Regidores elegidos democráticamente. En este sentido, el régimen militar socavó el rol original de las organizaciones sociales chilenas, con el fin de ejercer un control sobre la ciudadanía y por sobretodo, con miras a despolitizar la sociedad.

Este antecedente resulta fundamental a la hora de comprender las limitaciones de la partici-

⁶ SEGPRES, *Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual*, Santiago, 2001.

⁷ Estos instrumentos varían según los países. Nombraremos algunos reconocidos constitucionalmente y de carácter vinculante tanto en Chile como en otros países, así como otros de carácter más directo en cuanto cercano a la autoridad decisora pero a la vez más flexible e informal, que tendrán el grado de vinculación que la autoridad que los desarrolle quiera otorgarles, pues en principio solo supondrían espacios de consulta, discusión u opinión. Para obtener un panorama completo de los mecanismos de participación ciudadana utilizados en Chile, Latinoamérica y Europa, consultar Pedro Mujica, *Hacia una gestión pública con participación: experiencia chilena y latinoamericana*, Documento de Trabajo de la Comisión asesora en materia de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2000;

Reinhard Friedmann, *Participación ciudadana local, Documento de Trabajo*, Diplomado Gestión Pública Regional y Municipal, Universidad Alberto Hurtado, 2001.

⁸ Si bien las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Marzo de 1999 establecieron la obligatoriedad de que cada una de las Municipalidades del país contasen a partir de fines de ese mismo año con una ordenanza de participación ciudadana, en la que quedasen estipulados y reglamentados en su proceso y grado de vinculación todos los mecanismos con que para tal efecto contaría el territorio administrado por el gobierno local, a fines de año 2001 aún había numerosas comunas sin tal ordenanza. Ello supone aún mayor informalidad en lo que a la aplicación y utilidad de los mecanismos de participación en aquellas se refiere.

pación ciudadana con el regreso de la democracia ya que el régimen militar dejó un “legado cultural” en la población chilena que la sigue limitando frente a las posibilidades que tiene de ser partícipe de su propio desarrollo.

Cuando Patricio Aylwin asume la presidencia en 1990, asume el desafío de transitar a la democracia con el apoyo mayoritario de una sociedad golpeada por las prácticas antidemocráticas del régimen anterior. Así, se comenzaba a construir un proyecto democrático que pretendía ir tejiendo un nuevo nivel y calidad en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, con el objetivo primario de consolidar la democracia representativa. Posteriormente, los sucesivos gobiernos democráticos han ido transitando -al menos discursivamente- hacia una etapa que incluye la conformación y consolidación de una democracia participativa.

Es entonces en el marco de los gobiernos democráticos -desde 1990-, que se han llevado a cabo importantes iniciativas respecto de la participación ciudadana -algunas de ellas formalizadas normativamente y otras como aportes en ese camino-, hasta llegar al actual gobierno de Ricardo Lagos, quien se compromete políticamente a incorporar la participación ciudadana como un eje fundamental del proceso de reforma del Estado y, en definitiva, como un imperativo ético central de la agenda para el desarrollo del país. Creemos importante revisar algunas de las

iniciativas más importantes:

a) Ley de Bases del Medio Ambiente: esta ley, aprobada en el gobierno de Patricio Aylwin, fija diferentes procedimientos para informar y consultar a la población en la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión y en la elaboración de normas y planes ambientales. En el gobierno de Eduardo Frei se aprobó el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -que mejora las condiciones anteriores al respecto- y la Política Nacional de Desarrollo Sustentable elaborada por CONAMA otorga gran relevancia a la participación ciudadana.

b) Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: las más importantes modificaciones a la LOCM en materia de participación ciudadana se promulgan en el gobierno de Eduardo Frei (Marzo de 1999, Ley 19.602), y persiguen clarificar, fortalecer y formalizar los mecanismos participativos existentes así como potenciar la creación de algunos nuevos, de forma de aumentar el grado de participación en la toma de decisiones así como en la fiscalización y control interno y externo a la labor alcaldía y del gobierno municipal en general⁹.

⁹ Las principales modificaciones fueron en concreto las siguientes:

- Cada Municipalidad -el Alcalde con acuerdo del concejo- deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación ciudadana local, considerando las características propias de la comuna.
- Respecto al CESCO (Consejo Económico y Social Comunal), que hasta ahora existía en pocas comunas debido a la falta de atractivo para la participación comunitaria en el mismo por sus escasas atribuciones, la Ley manda que en cada comuna funcione este Consejo, que se constituye como órgano asesor de la Municipalidad y tendrá como objetivo asegurar la participación de las organizaciones comunitarias en el gobierno local. Su función principal será pronunciarse sobre la cuenta del Alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales e interponer recursos de reclamación, mientras que el Alcalde deberá informarle sobre el presupuesto de inversión, el PLADECO y el Plan Regulador.
- Las audiencias públicas quedan reguladas como un mecanismo a partir del cual las autoridades comunales conocerán las materias que estimen de interés comunal. Estas serán solicitadas por al menos 100 ciudadanos -en las comunas de menos de 5.000 habitantes será el concejo quien determine ese número- y deberán ir acompañadas de las firmas de respaldo así como de fundamentos para la petición.
- Obligación municipal de habilitar y mantener una oficina de partes y reclamos abierta a toda la comunidad, que contará con un procedimiento y plazo concreto (30 días) para atender los reclamos vecinales.
- Se someterán a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas, a la aprobación o modificación del PLADECO, a la modificación del Plan Regulador y otras materias propias de la competencia local. Esto ocurrirá a petición del alcalde y con acuerdo del Concejo, a petición de dos tercios de éste o por iniciativa firmada por al menos el 10% del total de inscritos en los registros electorales de la comuna, y sus resultados serán vinculantes siempre que vote el 50% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral comunal.

c) Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana:

en el tercer gobierno de la Concertación se lleva a cabo esta iniciativa con el fin de regular, incentivar e institucionalizar la participación ciudadana desde el aparato estatal comprometiéndose a los Ministerios y Servicios del Estado en la incorporación del componente participativo en el diseño y gestión de programas y políticas públicas a más tardar en el mes de enero del año 2003. El Instructivo Presidencial asume la participación ciudadana como una dimensión esencial de todo régimen democrático que para su efectivo desarrollo requiere contar con un sector público abierto, que genere información y espacios para atender las necesidades y propuestas de la comunidad. Asimismo, se asume también que la participación tiene la virtud de contribuir a la cooperación y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía y establece como principios guía el buen trato, la transparencia en la gestión a través de mayor información y apertura a la ciudadanía, la igualdad de oportunidades para la participación, el respeto a las organizaciones sociales y la orientación al ciudadano.

Algunas de las principales tareas que en concreto deberán cumplir los organismos estatales serán:

- Informar a la ciudadanía, además de involucrarla en la evaluación de políticas y programas que le atañen.
- Buscar estrategias con el fin de fortalecer y reforzar las organizaciones sociales del respectivo sector.
- Integrar a la mujer sin hacer distinciones por género.
- Capacitar a funcionarios públicos en el tema de Participación Ciudadana, así como también involucrarlos en el Proyecto

de Reforma y Modernización del Estado.

- Incorporar la participación en los Programas de Mejoramiento de Gestión.

Y para cumplir con lo anterior, propone algunas medidas concretas:

- Los proyectos de inversión pública tendrán como exigencia la ejecución de un programa o proyecto de participación ciudadana.
- Los Gobiernos Regionales deberán diseñar un "Plan Regional de Participación Ciudadana".
- Se deberán efectuar reuniones con las Organizaciones Sociales con el fin de exponerles la cuenta pública anual cada año, así como proyectar las prioridades para el próximo
- Todos los Ministerios, Servicios y Gobiernos Regionales deberán establecer un encargado de Participación Ciudadana.

d) Red Interministerial de Participación Ciudadana:

esta instancia transversal del sector estatal, que representa la primera y única herramienta político-administrativa sobre participación ciudadana con que hoy cuenta el Estado, nace con el fin de respaldar la implementación del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, dando cuenta de los estados de avance de los compromisos incluidos en el mismo.

Su estructura está compuesta por dos niveles: el primero es el central, con representación de los 17 sectores en que se dividió la función estatal a través de sus respectivos encargados nacionales de participación ciudadana; el segundo nivel está constituido por los encargados regionales de participación ciudadana de cada uno de tales sectores. En definitiva, la red está compuesta por más de 200 funcionarios que comparten en gran medida la responsabilidad sobre la temática de la

participación ciudadana¹⁰.

e) Documento sobre Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana: este documento -elaborado en el año 2000- tiene por objeto general posicionar el tema de participación ciudadana dentro de un marco institucionalizado, cuyo resultado será la aprobación de una política nacional sobre el tema. En cuanto a su contenido, pretende fortalecer el capital social promoviendo relaciones de confianza en la sociedad civil y entre ésta y los órganos del Estado, a través del reforzamiento de las organizaciones sociales y de la implementación de políticas y programas que favorezcan la participación ciudadana en la gestión pública.

El documento parte reconociendo la creciente distancia entre el Estado (más ampliamente, el sistema político) y la ciudadanía como consecuencia del proceso de modernización. Dicha situación plantea la necesidad de establecer un nuevo contrato social que redefina las relaciones entre ambos componentes. Ante los cambios sociales que están afectando la participación de la población, relacionados con las transformaciones a que ha estado sujeto el Estado y al desarrollo creciente del mercado, se hace necesario el fortalecimiento de la democracia aprovechando el capital social que se vislumbra en la sociedad chilena.

Los objetivos generales de la futura política de participación ciudadana serían los siguientes:

- Fomentar y fortalecer el capital social de las personas y sus expresiones asociativas
- Potenciar la confianza social entre personas y de éstas con la institucionalidad pública y privada

- Desarrollar y fortalecer la cultura cívica, promoviendo y difundiendo derechos y deberes ciudadanos
- Ampliar la ciudadanía, diversificando las modalidades de ejercicio
- Fortalecimiento y modernización de los mecanismos comunicativos y de escucha del gobierno para con la ciudadanía, facilitando el diálogo entre actores sociales, políticos y económicos para construir un orden social diverso y común.

Para lograr lo anterior se establece una secuencia programática, con los siguientes lineamientos específicos:

- Fortalecimiento de políticas públicas participativas en los ámbitos institucional y de gestión y en las etapas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación
- Políticas comunicativas desde el Estado y hacia la sociedad civil para fomentar la participación ciudadana.
- Fortalecimiento integral de la sociedad civil
- Nuevas tecnologías de comunicación y educación para la estimulación de la participación

f) Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública: dentro de los compromisos incluidos en el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, se instruye al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para que se haga cargo de la elaboración de un proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana, que consagre jurídicamente la participación en la gestión administrativa del Estado. En tal sentido es que se han ido dando diversos pasos desde el año 2001, como la elaboración de varios documentos que vayan haciendo un aporte conceptual y

¹⁰ Decimos en gran medida, pues a pesar de su representatividad formal, esta red ni siquiera ha validado el documento que debería servir de referencia para la elaboración de la Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana.

metodológico, la conformación de una Comisión de expertos -del ámbito público y privado- y autoridades públicas que hiciesen una primera propuesta de Ley, y sucesivas discusiones y revisiones de lo anterior, todo lo cual debería confluir en la presentación formal de un proyecto de Ley al Congreso de la República en los próximos meses.

g) Consejo Ciudadano y Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil: el gobierno de Ricardo Lagos consideró indispensable formalizar un gran acuerdo entre el Gobierno y un amplio espectro de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), a través de la formulación conjunta de una propuesta que permitiera remover los obstáculos históricos que han impedido que el desarrollo de éstas, en concordancia con los procesos de modernización de otros sectores de la sociedad. Es así como en el año 2000 el Presidente constituyó el denominado "Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil", comisión de alto nivel integrada por ciudadanos/as en su carácter de tales, por actores sociales diversos y por autoridades de Gobierno para que realizaran una propuesta en relación al fortalecimiento y desarrollo integral de las OSC¹¹, la que es

entregada al gobierno en diciembre de ese mismo año y respondida por éste en Mayo del año 2001 a través del "Plan Nacional para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil", en el cual el primer mandatario se comprometía a trabajar en la preparación de distintos instrumentos normativos que recogiesen las iniciativas propuestas por el Consejo Ciudadano en los diferentes ámbitos.

Entre las acciones más visibles que en esta línea ha realizado desde entonces el gobierno, se encuentran diversos avances en la promulgación de un marco jurídico normativo actualizado que facilite el funcionamiento y desarrollo de las OSC¹², además de la creación de un Fondo de Financiamiento Mixto para las OSC¹³.

3. La percepción de los funcionarios públicos¹⁴

Son numerosas las razones percibidas por los funcionarios públicos y por los expertos según las cuales los primeros tendrían dificultades para apropiarse del concepto de participación, del lenguaje relacionado con la misma, así como para fortalecerla desde el espacio y cargo que se ocupa. Sin embargo, se reconocen también ciertos avances o potencialidades en la materia que estarían afectando positivamente los

¹¹ Las propuestas del Consejo se refirieron a cuatro grandes ámbitos: marco jurídico-normativo, instrumentos de financiamiento público y privado, fortalecimiento institucional y formas de cooperación Estado-Sociedad Civil.

¹² A partir del proyecto "Análisis de la legislación vigente de las OSC", desarrollado por el CIDE-Universidad Alberto Hurtado, a mediados del año 2002 se presenta al gobierno el documento "Propuestas legislativas para el fortalecimiento de la sociedad civil", que incluye iniciativas en diversos ámbitos y que una vez revisado y modificado fue socializado en un ciclo de debates a nivel comunal (71) y regional (13), con el objetivo de informar, conversar y consultar con líderes, dirigentes, y otros representantes de OSC de todo el país, en torno a las iniciativas legislativas elaboradas por el Gobierno en materia de fortalecimiento de la Sociedad Civil y Participación Ciudadana.

¹³ Este Fondo, orientado exclusivamente al fortalecimiento institucional de las OSC, debe su carácter mixto a que tanto su financiamiento como su administración lo serán (público-privado), y tiene como primero de sus productos concretos el denominado "Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil", que se encuentra en pleno proceso de ejecución y que consiste básicamente en licitar a lo largo de todo el país cursos de capacitación para las OSC de las diferentes regiones.

¹⁴ La metodología de este estudio incluyó la aplicación de encuestas, entrevistas y *focus group* a un universo de 50 funcionarios públicos (todos ellos relacionados de alguna manera con el desarrollo de la participación ciudadana en sus instituciones) así como entrevistas en profundidad a varios expertos en la materia -cuatro-, del ámbito tanto público como privado. Los resultados que a continuación se muestran corresponden a las conclusiones agregadas de ambos grupos.

procesos de participación ciudadana. Finalmente, se presentan los que serían los principales desafíos del Estado -y en menor medida igualmente de la sociedad civil- al respecto.

Para ordenar lo anterior es que hemos dividido estos resultados en tres grandes apartados, cada uno de los cuales corresponde a un ámbito macro o general, y dentro del cual se insertan los problemas, potencialidades y propuestas sobre la participación ciudadana. Estos ámbitos son los siguientes:

3.1. *Ámbito político-normativo*

El hecho de que la incorporación de la participación ciudadana a la gestión pública ha sido algo cada vez más valorado por parte del gobierno quedó demostrado principalmente con la aprobación del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana en diciembre del año 2000, así como con el trabajo posterior para la elaboración de una propuesta de "Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública" (próxima a su presentación formal al Congreso).

Si bien se elaboró también un borrador de la Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana en el año 2001, como una primera mirada sistemática y prospectiva sobre la materia -fundamentalmente desde la academia y con el objetivo de avanzar en primera instancia hacia la consecución de un lenguaje compartido en el sector público¹⁵, y posteriormente hacia lo que deberá ser la Ley de Bases de Participación Ciudadana-, este documento fue elaborado por un reducido grupo de personas, no siendo sancionado por la red interministerial de participación ciudadana, es decir, por la instancia más representativa en relación a tal temática al interior del sector público y cuyos miembros son los encargados de incorporar todo lo relativo a la misma en sus organismos de dependencia, por lo que no tendría la legitimidad necesaria para haber sido

base de futuros avances.

De tal manera, el documento ha terminado siendo un borrador permanente, razón por la cual no se ha difundido masivamente al grueso de los funcionarios públicos, la mayoría de los cuales lo desconoce o conoce solo parcialmente, tal y como lo demuestran los resultados obtenidos en la siguiente **Tabla**:

Como se puede apreciar, tanto el borrador de Política como el Instructivo Presidencial son poco conocidos por los funcionarios públicos, siendo los funcionarios antiguos y los encargados de participación los que más los conocen (excepto en el caso del primer documento, que muestra lo contrario). Ambos documentos no se toman en cuenta de manera significativa como directrices del desempeño en Ministerios y/o Servicios, por lo que su incidencia en los avances en materia de participación en tales organismos se percibe como muy escasa.

Esto implica que al interior de los organismos públicos haya un muy bajo grado de discusión sobre la participación ciudadana y las metodologías que la hacen posible, traduciéndose finalmente en la inexistencia de políticas en la materia en la mayoría de los Ministerios y Servicios o, incluso menos que eso, planteamientos concretos sobre lo que cada uno de tales organismos entiende por participación. La inexistencia de documentos que desde las autoridades centrales muestren el rumbo que se le quiere dar a la participación a nivel de país, dificulta enormemente el logro de avances coordinados en la materia.

Desde este punto de vista, tanto el borrador de Política como el Instructivo Presidencial suponen importantes pero no suficientes avances en materia de participación ciudadana, por lo que el principal desafío en el plano normativo es avanzar hacia una Política Nacional en Participación Ciudadana, la que para ser legitimada socialmente debe ser discutida, consensuada y valida-

¹⁵ Se percibe un conflicto sobre la existencia o no de un manejo de lenguaje común en términos de participación ciudadana entre el Ministerio político-coordinador de la temática y los organismos ejecutores: el Ministerio SEGEOB piensa que existe tal lenguaje compartido y que el problema está en la forma de ejecutarlo, mientras que la mayoría de los segundos opinan que no hay una base común de la que partir, o al menos que no está muy clara.

Conocimiento y aplicación de los documentos que rigen la participación ciudadana¹⁶, según cargo y antigüedad

	Total	Encargado Participación ciudadana		Antigüedad	
		Si	No	Hasta 3 años	Más de 3 años
Conozco la Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana	*40,9% **18,2%	22,2%	53,8%	36,4%	45,5%
Conozco el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana	31,8% 22,7%	33,3%	30,8%	27,3%	36,4%
En el Ministerio, Servicio y/o Unidad donde trabajo se rigen por las orientaciones de estos documentos	13,6% 18,2%	11,1%	15,4%	18,2%	9,1%
La existencia del Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana ha permitido que en mi Ministerio, Servicio y/o Unidad haya habido avances relevantes en el tema de participación	4,5% 31,8%	11,1%	0%	9,1%	0%
La existencia del Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana ha permitido que en mi Ministerio, Servicio y/o Unidad haya habido avances relevantes en el tema de participación	4,5% 31,8%	11,1%	0%	9,1%	0%
En lo que atañe al Ministerio, Servicio y/o Unidad donde trabajo, el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana va a estar aplicándose totalmente en el año 2003	13,6% 31,8%	11,1%	15,4%	18,2%	9,1%

*: % de acuerdo **: % medianamente de acuerdo

da por todos los actores que se harán eco de lo estipulado en la misma tanto en el nivel central como regional y municipal. Con ello se propiciará que todo el sector público comparta un concepto y forma de poner en práctica la participación ciudadana (con las necesarias adecuaciones territoriales e institucionales), así como que existan los recursos necesarios para su implementación, siendo entonces mucho más factible que cada organismo integre definitivamente ese elemento en su gestión.

Respecto al **Instructivo Presidencial**, se valora como una herramienta que conjuga elementos de información a los usuarios, de mejora

en la gestión y control ciudadano, y que ha permitido en algunos casos (esto a pesar del carácter básico o inicial que la mayoría de los compromisos tiene, pues se considera un desarrollo posterior de otros compromisos de carácter más transversal, que cada uno de los organismos estatales vaya aplicando según sus características) consolidar o abrir espacios de participación antes inexistentes.

Ello ha sido posible dado que su obligatoriedad ha supuesto a los diferentes Ministerios y Servicios e incluso a los gobiernos regionales confirmar y priorizar ciertos recursos para abordar los diversos compromisos establecidos para

¹⁶ El Instructivo Presidencial y la Política Nacional y Transversal eran en el momento de la realización de este estudio los dos principales documentos difundidos sobre participación ciudadana.

los primeros y los planes regionales de participación ciudadana que deben elaborar los segundos.

Sin embargo, el Instructivo es objeto de diversas críticas, según las cuales se estarían limitando las potencialidades que en términos de propiciar la participación supone. Las principales críticas son:

- Se hizo un levantamiento de compromisos desde dentro, sin preguntar a la ciudadanía;
- Muchos de los compromisos estipulados no tienen valor pues o son una simple formalización de iniciativas anteriores, o no tienen una lógica estratégica y de largo plazo o son demasiado instrumentales y no estimulan la participación objetiva;
- No ha supuesto más que la ejecución de los compromisos –aunque se reconoce falta de metodologías para su implementación-, sin lograr cambios de fondo en lo político, lo técnico y lo administrativo;
- Preocupa el tema del valor jurídico o normativo que el Instructivo tendría dentro del ordenamiento público, en el sentido de las obligaciones a que realmente conlleva.

Según los funcionarios encuestados, el Instructivo cuenta con un bajo grado de aplicación real en los organismos públicos (68% afirma un grado medio, bajo o nulo) y por tanto su cumplimiento integral durante el próximo año se percibe como algo difícil (13,6%). Las razones principales de esta situación serían, por orden, la inexistencia de capacidades instaladas (54,5%), la falta de difusión del documento dentro del sector público (45,5%), así como la falta de financiamiento y de motivación (31,8% cada una). Es curioso observar que tan solo el 9,1% de las personas perciben la falta de tiempo como un hecho fundamental para el bajo grado de aplicación del Instructivo, cuando todo parece indicar que en el sector público hay una cierta “lentitud crónica” que

pocas veces permite cumplir los plazos estipulados. Finalmente, solo 4,5% de los encuestados considera que la existencia del Instructivo ha sido importante para el avance en materia de participación.

Por lo tanto, los desafíos en este caso están relacionados en primera instancia con lograr el cumplimiento de los compromisos fijados en el actual Instructivo, para que en paralelo se vaya discutiendo el alcance y la formulación de nuevos compromisos -de carácter más transversal- que permitan transitar hacia nuevos estadios de la participación, involucrando además más activamente a la ciudadanía en la formulación de los mismos.

Por último, cabe señalar que los expertos del ámbito privado critican en particular el **proceso de formalización y materialización de otras iniciativas en relación a la participación ciudadana** (concretamente las del Consejo Ciudadano y del Consejo Consultivo para la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana, ambos compuestos por diversos representantes de la sociedad civil). Afirman que el proceso de discusión y propuesta habría quedado relativamente deslegitimado al estancarse o no materializarse sus iniciativas. Ello ha significado, entre otras cosas, la inexistencia de una ley rectora sobre el tema que permita el manejo de un lenguaje común en el sector estatal y que oriente a éste sobre la gradualidad y el tipo de avances parciales -pero coordinados- que se deben ir dando, siempre dentro de un marco de obligatoriedad de la incorporación de ciudadanía en las etapas de diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos.

Para avanzar entonces en el proceso de formalización y materialización de la participación ciudadana es importante considerar todas las problemáticas expuestas, al mismo tiempo que retomar las propuestas del Consejo Ciudadano y seguir avanzando en la preparación de la Ley de Bases de Participación Ciudadana¹⁷.

¹⁷ Actualmente, ambos desafíos están materializándose más concretamente, por lo ya comentado en el apartado anterior.

3.2. *Ámbito organizacional-cultural*

Existen varias situaciones relacionadas con el funcionamiento interno -organizacional- del aparato público así como con el peso de la tradición cultural en lo que tiene que ver con las formas de gestión, que serían en gran parte contradictorias con la necesidad de difundir e integrar la participación como práctica cotidiana de los funcionarios.

En primer lugar, se percibe una **participación limitada de los funcionarios no directivos o de quienes no son planificadores o diseñadores de políticas y programas- en los procesos de discusión y toma de decisiones**. Los directivos no crean espacios de diálogo y discusión permanentes, participativos y eficaces con los funcionarios y las decisiones son tomadas mayoritariamente por las cúpulas -lo que las debilitaría, siendo más fácilmente atacables por la falta de participación y corriendo entonces el riesgo de pagar un costo político alto- con muy escasa o nula -o al menos no vinculante- conversación con las bases. Además, en algunos Ministerios y Servicios se potencia muy poco el trabajo en equipo, lo que ahondaría aún más el problema al no existir una cultura organizacional que potencie la construcción conjunta. En este mismo sentido, se reconoce igualmente un temor generalizado del funcionario público a discrepar con sus superiores, por lo que en definitiva incluso los escasos espacios de discusión generados no serían muy productivos.

Los efectos de tales dificultades generan serios cuestionamientos de parte de los funcionarios respecto a cómo es entendida y ejercida la participación en el aparato público. Particularmente porque la manera en que ella se expresa es de algún modo contradictoria con el tipo de participación que se quiere potenciar hacia el conjunto de la sociedad. Dicho de otra manera, la experiencia de trabajo en entornos autoritarios y verticales impide vivenciar en la labor cotidiana de los funcionarios una cultura participativa, lo cual a su vez estaría incidiendo negativamente en la forma en que los propios

funcionarios gestan los proyectos y programas de que son responsables y se relacionan con la ciudadanía, percibiendo la participación ciudadana más como un obstáculo que como un instrumento que puede hacer más eficiente y democrática la gestión del sector estatal.

Y si bien es posible reconocer que algunos organismos públicos han logrado incorporar con cierto éxito la participación ciudadana en su quehacer organizacional, es necesario plantear un importante desafío al respecto: el cambio cualitativo necesario para integrar la participación ciudadana en la gestión de las políticas y programas públicos debería darse en primer lugar al interior de la organización estatal, haciendo más participativos sus procesos internos de discusión y toma de decisiones (máxime en temas tan sensibles como el de la participación ciudadana) y reforzando su importancia al interior del sector de forma de impregnar de un espíritu participativo y de potenciar la motivación por el tema en los funcionarios, que son quienes tendrán que velar finalmente por la integración de la participación en sus labores hacia fuera.

Esta posibilidad depende en gran medida de los directivos y autoridades de cada organismo, quienes deben reflejar en la práctica lo que se plantea a nivel del discurso e incluir diferentes elementos que potencien su desarrollo tales como un mayor número de reuniones y con mayor grado de horizontalidad, pues solo a través de la consolidación de un verdadero trabajo en equipo y de una concepción horizontal e igualitaria de éste es que se podrá ir avanzando en forma mínimamente homogénea en la materia -y con el aporte, mayor o menor, de todos los integrantes de los equipos- al interior de cada uno de los organismos públicos.

Otro elemento relacionado con la estructura y funcionamiento organizacional del sector tiene que ver con que generalmente **los funcionarios públicos profesionales ocupan diferentes cargos y/o responsabilidades**, lo que supone una sobrecarga de trabajo que no les permite contar con el tiempo suficiente para abordar integralmente todos los temas de los cuales son

responsables. Es así que normalmente el funcionario encargado de participación ciudadana¹⁸ enfrenta una situación de falta de tiempo pero también de recursos y espacios a partir de los cuales ir avanzando en el tema -y en algunos casos incluso de legitimación y atribuciones, y por tanto de trascendencia real del cargo-, lo que significa que la posibilidad de integrar la participación en ese Ministerio o Servicio, y en definitiva de hacerse eco de su necesaria transversalidad, queda bastante sesgada. A tal punto llega en algunos casos esta situación, que se considera que el cargo es meramente nominal y que por lo tanto, el alcance o grado de profundidad de los compromisos que se vayan asumiendo en relación a la participación ciudadana dependen enteramente del criterio o voluntarismo de la autoridad que va a tomar cada decisión.

Si esta es la situación del encargado del tema en cada organismo público, obviamente las posibilidades del resto de funcionarios para informarse de los avances y aportar desde su cargo y desempeño son muy bajas. Cabe comentar que se recogieron varias opiniones que apuntaban a que en algunos Ministerios y Servicios el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana se piensa solo desde el encargado de participación y no desde el organismo en su conjunto, y esto no por la falta de voluntad de aquél por instalar el tema dentro del organismo sino porque en la práctica el resto de funcionarios tienen un alto grado de desconocimiento del tema de la participación ciudadana en general y del Instructivo en particular.

Pero incluso se da el caso de que muchos funcionarios, relacionados de manera importante con el ámbito de la participación, no saben si existen en su organismo de dependencia los encargados del tema o existiendo no los conocen. Así, en la encuesta aplicada a los funcionarios se pudo comprobar que el grado de conocimiento del encargado de participación es en general bajo (solo el 46% lo conocen bien), sobre

todo en el caso de los funcionarios menos antiguos (17%). Y existe un preocupante 16% de respuestas que afirman no saber si hay encargado en su organismo de dependencia. Esta situación, que se reproduce en mayor proporción para el caso de las regiones (60% no sabe o no está seguro de la existencia de encargados de participación) es sintomática de la falta de difusión masiva y discusión del tema al interior del sector público.

Es así que el enorme potencial que significa la creación de los encargados de participación ciudadana en todos los organismos estatales (y que además éstos formen parte de una red interministerial), desde el punto de vista de la necesaria transversalidad del tema y de sus posibilidades de integración orgánica al desempeño de los organismos públicos, se ve debilitado si el proceso y las respectivas instancias no cuentan con la necesaria información y recursos de diverso tipo.

En tal sentido, la existencia de unidades de participación en cada organismo público, que además cuenten con los recursos humanos, tecnológicos y económicos suficientes y con una estabilidad y atribuciones garantizadas para el encargado, parece ser un elemento fundamental de cara a la instalación del tema en el resto de instancias que conforman aquéllos. Esto incluso en los casos de los Ministerios y Servicios considerados eminentemente técnicos, pues debe darse en tales unidades un trabajo interdisciplinario entre profesionales técnicos y profesionales del área social para poder integrar la participación a la gestión cotidiana.

Directamente relacionado con el punto anterior está la **carencia de especialistas en el tema de participación ciudadana al interior del sector público**, lo que se constituye un problema al generar cierta improvisación e ingenuidad en el tratamiento del tema. Más preocupante aún, dado que la participación es un ámbito que requiere como premisa el convencimiento de

¹⁸ Este cargo se convierte en obligatorio para todas las sedes ministeriales -central y regionales- e incluso para los gobiernos regionales, con la puesta en marcha del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana.

parte de los funcionarios de su importancia y potencialidades, de cara a propiciar una efectiva difusión hacia la ciudadanía.

La falta de capacitación en la materia genera un proceso de adaptación de aquellos profesionales que poseen las mejores aptitudes para la función. Sin embargo, ante el surgimiento de nuevas demandas estos profesionales suelen ser trasladados, convirtiéndose la movilidad en un serio problema que impide la estabilidad en el cargo, pudiendo entonces perderse los avances parciales y la continuidad en iniciativas que se pudieran haber emprendido en materia de participación. Esta situación termina generando altos niveles de desmotivación y desinterés en el área, al mismo tiempo que cultivando una imagen de poca importancia del cargo en cuestión.

Además, la falta de especialización supone un claro sesgo al desempeño en general, y por tanto, al producto del mismo. De ahí que el principal desafío sea la entrega de una capacitación sistemática y continua en participación ciudadana, que permita la especialización y actualización permanente de los profesionales y equipos encargados del tema en cada organismo público.

Hasta ahora, los principales avances formales al respecto de la capacitación en el sector público se enmarcan en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, que tiene por objeto constituir a éste en un ente al servicio de la ciudadanía, acercando de esta manera a ambos actores. Los principios orientadores de este proyecto se basan en los factores integrantes de una democracia plena, es decir, transparencia, eficiencia, equidad y participación en la gestión pública.

Dentro del proyecto se contempla un Pro-

grama de Mejoramiento de la Gestión Pública (PMG), que tiene por objeto fortalecer las áreas clave del desempeño de las instituciones públicas¹⁹ para lograr su adecuado funcionamiento, lo que suponga una mejor atención a la ciudadanía pero también mejoras en las condiciones de trabajo de los funcionarios y una mayor valoración de éstos.

En el área referida a los recursos humanos, el PMG se plantea entre otros elementos el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la capacitación para los funcionarios públicos, lo que en sí constituye un eje estratégico del proceso modernización estatal, entendiéndose que su recurso humano es el elemento fundamental para principiar y motivar el cambio.

Es dentro del contexto de los PMG que se crean los Comités Bipartitos de Capacitación en todas aquellas instituciones reguladas por la Ley de Presupuestos, instancias constituidas en partes iguales por representantes de la dirección superior de la institución y de los funcionarios que se desempeñan en ella, y que nace con la misión general de asesorar a la administración de los diferentes Servicios Públicos en la orientación, priorización, programación y ejecución de las acciones de capacitación en beneficio de sus funcionarios, constituyéndose en parte central de las iniciativas orientadas a modernizar el sistema de capacitación del sector público²⁰. Estos Comités representan además una oportunidad para promover el compromiso de los funcionarios en torno a su propio perfeccionamiento, pudiendo contribuir éstos participativamente en un proceso donde ellos mismos van a ser los beneficiados, al poder desarrollar o fortalecer ciertas competencias necesarias para el incremento de su eficiencia y productividad individual, y de la calidad

¹⁹ En concreto, atención a los usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera, enfoque de género y RR.HH.

²⁰ Las principales actividades del Comité son las siguientes: a) diseñar y/o aprobar el Plan Anual de Capacitación; b) realizar un Programa de Trabajo para la Ejecución del Plan Anual de Capacitación aprobado; c) proponer al Jefe de Servicio una "Terna de organismos capacitadores preseleccionados" para su ejecución; d)

establecer un calendario de reuniones, teniendo presente la necesidad de realizar al menos reuniones bimestrales; e) elaborar y presentar al Jefe del Servicio un informe bimensual con las principales actividades realizadas por el Comité; f) elaborar el "Informe de Evaluación del Plan Anual de Capacitación" ejecutado y diseñar un "Programa de Seguimiento a las Recomendaciones" derivadas del Informe de Evaluación.

general del servicio del que dependen laboralmente.

Además de lo anterior, existen otros compromisos en el marco del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado que buscan generar un efectivo sistema de capacitación:

- El gobierno y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) firmaron en octubre del año 2000 un protocolo de acuerdo que establece que aquél debe respetar permanentemente las condiciones de trabajo de éstos frente al proceso de modernización, con *"continua capacitación, formación y perfeccionamiento técnico-profesional, como también en el ámbito de los valores del servicio público como la probidad, responsabilidad, transparencia, no discriminación, y con remuneraciones que reconozcan el esfuerzo y aporte de los trabajadores a la gestión estatal"*.
- En las Instrucciones de la Ley de Presupuestos sobre "capacitación y perfeccionamiento del personal", se plantea que cada Servicio Público es responsable de realizarla en relación a sus funcionarios, acotando que *"se entiende por actividades de capacitación los cursos, seminarios, congresos y otras acciones destinadas a desarrollar, complementar y actualizar los conocimientos, destrezas y aptitudes necesarias para lograr un mejor desempeño de los trabajadores en el cumplimiento de sus funciones"*²¹.
- El gobierno de Ricardo Lagos se comprometió a proveer 400 becas de perfeccionamiento y a establecer incentivos indivi-

duales al desempeño para los funcionarios públicos.

- Se ha establecido un aumento del tope presupuestario para capacitación en aspectos relacionados con la modernización estatal en cada organismo público, del 0.4% al 1%.

A pesar de los avances comentados, es importante comentar que en la actualidad no existe una Política Nacional de Capacitación para el sector público, limitándose la reglamentación al respecto a la **Ley nº 19.518** sobre Capacitación, que precisamente establece en su **artículo noveno** que "existirá un órgano nacional de conformación tripartita, denominado Consejo Nacional de Capacitación, cuya función será asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la Política nacional de capacitación. Dicho Consejo será presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, y estará integrado, además, por los Ministros de Hacienda, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Educación y el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción, o por quienes éstos designen en su representación". Esta iniciativa aún no da frutos, lo que en definitiva retrasa la institucionalización de un eficiente y eficaz sistema de capacitación para funcionarios públicos, con suficiencia de recursos y pertinencia y coherencia en la propuesta de las actividades a desarrollar.

La caracterización tradicional de ciertos Ministerios como organismos técnicos ha influido también de forma negativa en el potenciamiento de la participación ciudadana, principalmente por dos motivos: en primer lugar, porque se piensa que no hay público demandan-

²¹ Esta ley establece una serie de disposiciones primordiales al respecto, con el fin de dar respaldo al Proyecto de Modernización de la gestión estatal, entre ellas:

- La exploración de las necesidades de capacitación de los funcionarios deberá referirse los objetivos estratégicos del servicio y los proyectos de mejoramiento de gestión vigentes.
- Incorporación de instrumentos de evaluación del resultado de las actividades de capacitación.
- La incorporación de elementos participativos en la definición de los programas.
- Tanto instituciones externas reconocidas por el SENCE como instancias de los propios ministerios y Servicios tendrán la facultad de desarrollar actividades de capacitación para sus funcionarios o los de otros organismos.

te y/o usuario, lo que implica la inexistencia de un universo externo al que permitir y hacer participar; en segundo lugar, porque la mayoría de los funcionarios son profesionales técnicos -arquitectos, ingenieros, etc.- y no del área social -sociólogos, asistentes sociales, etc.-, lo que en alguna medida provoca una disminución del interés por desarrollar procesos participativos.

A lo anterior se une el establecimiento de exigencias diferenciadas por parte del gobierno central hacia algunos organismos públicos, en particular en lo que tiene que ver con su productividad "material" (el caso del MINVU es un ejemplo). De acuerdo a estas exigencias, los funcionarios alegan no contar con tiempo, espacio o recursos suficientes para implementar políticas participativas. Sin embargo, al mismo tiempo están conscientes de la importancia que tienen los procesos participativos para hacer más sostenibles las decisiones técnicas, por lo que el desafío estaría en buscar -participativamente- las fórmulas que permitan compatibilizar ambas racionalidades, la técnico-material -meramente cuantitativa- y la social-cualitativa que incluya la participación de los destinatarios en el proceso.

Sin embargo, toda esta situación estaría cambiando en la medida que se reconoce la importancia de la participación y la existencia de un público demandante, independientemente del perfil del ministerio. De hecho, en la actualidad esta distinción de perfil ha perdido sentido en tanto la existencia de Ministerios netamente técnicos no se justifica, pues todos ellos tienen un público demandante que puede y debe ser integrado de alguna manera en el proceso de toma de decisiones sobre el producto del que finalmente se supone se van a beneficiar. A raíz de ello es que ha aumentado la contratación de profesionales del área social, propiciando la realización de un trabajo interdisciplinario.

Un último problema en relación a este ámbito es el de **la cultura organizacional**. Su formación es el resultado del proceso de interacciones de los miembros de la organización y de las interpretaciones que van dando a su realidad cotidiana, en respuesta a las situaciones

que enfrentan. Si bien algunos de esos rasgos culturales solidificados perviven e influyen en las formas de pensar y juzgar del presente, el valor adaptativo que antes tuvieron puede que ya no sirva para que la organización de respuesta adecuada a la nueva realidad en que deberá insertarse.

En el sector estatal existe por lo general la creencia de que solo se puede hacer aquello que la ley ordena, dificultando la innovación y la creatividad, y pese a que se ha incorporado la planificación estratégica como parte de la gestión, por lo general siempre hay temas más urgentes que aquellos que se han planificado. A ello se suma la existencia de otras prioridades derivadas de los grandes temas pendientes -tales como la salud, educación, transporte, etc.-, cuya urgencia terminando desplazando a la participación hacia un lugar secundario en el orden de tales prioridades.

No obstante el reconocimiento y aceptación de que cualquiera de las reformas consideradas para los temas pendientes tendrá mayor sustentabilidad en la medida que su proceso de diseño e implementación sea más participativo, lo cierto es que ni para el gobierno ni para la mayoría de los funcionarios públicos la inclusión de la participación es una necesidad urgente, al menos en la práctica. De hecho, a algunos funcionarios públicos les cuesta reconocer que la participación ciudadana puede ser algo positivo para hacer más eficiente la gestión del sector, viéndola más bien como un elemento entorpecedor que genera lentitud.

Lo anterior plantea la necesidad de un cambio cultural al interior del sector estatal, cuya materialización es compleja por las situaciones reticentes descritas. La cultura organizacional prevaleciente entra en clara contradicción con el proceso de cambio estructural que sobre participación ciudadana se está llevando a cabo, y sino se abordan en forma paralela las dos dimensiones del mismo proceso, los avances en uno de ellos pueden perderse parcialmente.

Y si bien se reconocen algunos avances en diferentes aspectos en relación a ese cambio

cultural -los que en última instancia están permitiendo una cada vez mayor y más masiva valoración positiva de la participación ciudadana-, un desafío importante en tal sentido es la necesidad de un planteamiento concreto del Estado en general y de cada organismo público en particular respecto a lo que entienden por participación ciudadana y cómo se pretende desarrollar en cada ámbito de competencia, pues de otra manera es difícil que los funcionarios comprendan, valoren e integren en su práctica cotidiana tal concepto en forma mínimamente homogénea.

Es más, la mayoría de los funcionarios y expertos en el tema reafirman la necesidad de dar prioridad al aspecto cultural. Si se logra en el mediano o largo plazo que las instituciones y sus funcionarios se vayan abriendo a la necesidad y posibilidad de la participación -tanto en sus relaciones al interior de la organización como en sus relaciones con la sociedad- las posibilidades de sustentar avances en el plano legal-estructural -uno de los cuales puede ser la Ley de Bases de Participación Ciudadana- aumentarán considerablemente; el camino inverso parece más difícil.

Uno de los aspectos que más se enfatiza como parte de este cambio cultural apunta a que los funcionarios públicos vayan asumiendo que la ciudadanía tiene efectivamente derechos que hay que respetar, uno de los cuales es el de la participación. Este argumento toma más fuerza por el hecho que los funcionarios ocupan una posición privilegiada frente al ciudadano que utiliza los servicios, pudiendo dilatar o no la entrega de algún beneficio arbitrariamente. Tan importante como ello es asegurar que a la hora de integrar la cultura participativa en el funcionario, ésta no se convierta tan solo en escuchar a la ciudadanía, sino en saber cómo y a quién escuchar, qué respuesta dar, así como sistematizar el proceso de cara a mantenerlo y mejorarlo progresivamente. Por tanto, una aplicación integral de la participación ciudadana.

En definitiva, la prioridad que en la práctica ha otorgado el gobierno a la participación ciudadana es difusa, pues si bien se reconoce que existe un discurso relativamente claro res-

pecto del horizonte que se pretende en la materia -aunque escaso en cuanto a su difusión-, hechos como la inexistencia de instancias de reflexión conjunta, la falta de profesionales del ámbito social, las escasas atribuciones y recursos de los encargados de participación y las exigencias centrales a veces contradictorias con el potenciamiento de la participación al interior de algunos Ministerios y Servicios, junto al hecho no comentado de que en las reducciones presupuestarias sea la participación el ítem principalmente afectado, hacen pensar que ésta no es realmente una prioridad, o al menos que es sumamente difícil su materialización práctica.

3.3. *Ámbito de gestión*

A pesar de los intentos de modernización del sector público, aún persiste un **estilo de gestión excesivamente burocratizado**, que pone gran atención a las normas y reglamentos y en general, a todo lo que suponga procedimientos. Ello estaría relacionado con el hecho de que en los funcionarios está legitimado y fuertemente arraigado el comportamiento de esperar órdenes. Este «burocratismo» estaría ritualizando los medios y perdiendo de vista la referencia a los fines organizacionales que se buscan lograr.

Este estilo burocrático de gestión estaría internalizado en la mentalidad y conductas de los funcionarios públicos y por tanto, se convertiría en un obstáculo para la integración de la participación de manera más orgánica al interior del sector público. En este sentido, es importante aprovechar aquellos espacios y dinámicas asociadas a los procesos de modernización para que sea efectiva la disminución de la recarga burocrática, permitiendo el desarrollo de la innovación, la iniciativa y el liderazgo. De hecho, se han dado algunos avances al respecto, especialmente a través de la utilización de medios tecnológicos, lo que aún se muestra del todo insuficiente al tratarse de un tema cultural, que requiere de un plazo medio o largo para cambiar el estilo de gestión por una lógica de trabajo menos burocrática y más eficiente, acorde a las nuevas

necesidades, demandas y recursos existentes.

Este proceso de cambio cultural debe partir por hacerse cargo de las respectivas culturas institucionales -que incluyen tanto la forma de hacer las cosas de los funcionarios antiguos como de los directivos que ejercen en la actualidad el poder- y a partir del conocimiento de las mismas utilizar mecanismos tales como la capacitación permanente y el trabajo conjunto de ambos estamentos para ir logrando un cambio progresivo -consensuado- en sus formas de gestión. Solo así se podrá ir integrando efectivamente el componente participativo como elemento transversal a cada uno de los organismos públicos y al sector en general, pasando de esta manera a una nueva etapa de mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Se percibe también como un obstáculo a la mejora en la eficiencia de la gestión pública el aún **bajo grado de retroalimentación en políticas y programas**. Esto si bien se reconoce el mayor énfasis puesto desde hace algunos años en la evaluación y medición de impacto de aquéllos, lo que ha supuesto contar con mayor número de insumos a partir de los cuales ir retroalimentando su desarrollo.

En tal sentido, el desafío es mejorar y consolidar las metodologías de evaluación de políticas, programas y proyectos, integrándolas al proceso de gestión de los mismos tal manera que permitan su revisión y modificación.

Finalmente, dentro del ámbito de la gestión, se perciben ciertos **sesgos en el proceso de apertura y apropiación de espacios de participación hacia y desde la ciudadanía**. A pesar de los avances en la materia, aún se la percibe en general como escasa y de baja calidad en cuanto influencia en la toma de decisiones. Esta situación está asociada a varios factores de responsabilidad del **Estado**, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Hay mucha distancia entre el gobierno central y los usuarios, adoleciendo el primero de suficiente capacidad de escucha;
- Hay un temor de parte del propio gobier-

no a "abrirse" a la comunidad y generar más y nuevos espacios de participación ante la posibilidad de generar una situación fuera de control por la eventualidad de numerosas y costosas demandas;

- En algunos organismos existe la ilusión de que la participación ciudadana depende exclusivamente de la voluntad de las personas, por lo que los espacios se otorgarían en base a demandas concretas de los mismos;
- En ocasiones, la participación se politiza o utiliza para fines poco transparentes, lo que la desvirtúa generando apatía y desencanto y aumentando por tanto la brecha respecto de la ciudadanía;
- La participación promovida es bastante instrumental y gestionaria, dándose muy pocas veces en las etapas de diseño, rediseño o evaluación.

En definitiva, la demanda de la ciudadanía por participar en las políticas públicas no estaría siendo convenientemente encauzada según sus propias lógicas y necesidades y más bien parece responder a necesidades endógenas del Estado y de un discurso considerado "políticamente correcto".

En lo que respecta a la **ciudadanía**, se percibe una cultura de excesiva dependencia del aparato público y poca proactividad, no estando la gente acostumbrada en general a poner ciertos recursos de su parte para activar iniciativas. Además, los procesos asociados a la despolitización e individualización de nuestras sociedades han hecho que se participe cada vez más solo en las ocasiones en que los temas afectan directamente o cuando se pueden obtener logros inmediatos, con poca creatividad y sin una visión de largo plazo.

Todo esto parece deberse a una baja comprensión general del concepto de participación, que provoca incredulidad en la gente respecto a la utilidad de aquella más allá de lo inmediato, y a una falta de capacidades en las personas para enfrentar el desafío que supone

sentirse co-responsables de las decisiones que toman las autoridades.

Sin embargo, hay que reconocer que cuando ésta ha decidido tomarse los espacios públicos y apropiarse de ellos ha demostrado el enorme potencial existente, y la situación actual puede revertirse en tanto existen varios indicadores que respaldan tal postura. Por un lado, existe en el ejecutivo cada vez mayor conciencia por la necesidad de incorporar la participación ciudadana en todas las dimensiones y ámbitos de la gestión pública, lo que ha permitido en definitiva que la participación en Chile sea a nivel práctico mucho más profusa de lo que está establecido a nivel legal -la gente ha ido escalando en el reconocimiento a su derecho de participación, lo que se traduce en la cada vez mayor exigencia de información y respuesta a las expectativas-, algo llamativo pues en la mayoría de los países ocurre lo contrario.

Además, el gobierno se dio cuenta de que las decisiones no pueden ser tomadas por unos pocos, materializando su voluntad política en avanzar en ello al conformar el Consejo de la Sociedad Civil y la Red Interministerial de Participación Ciudadana, de forma de hacer más participativo y representativo -fuera y dentro del sector público- el proceso de discusión sobre los avances en el ámbito de la inclusión de participación ciudadana en las políticas públicas.

Por otra parte, hay consenso en la existencia de un capital social importante en la sociedad civil, que debe ser debidamente encauzado y estimulado.

Los principales desafíos para cada uno de los actores serían entonces los siguientes:

- Para el sector público el principal desafío es poder canalizar adecuadamente la voluntad social por participar, respondiendo a las necesidades reales de la sociedad

civil y no del aparato público. En tal sentido, habrá que partir por educar a la población en la materia, de forma de revalorizar la participación para que aquélla tome parte más activa en los procesos. Pero como complemento a ello será necesario proporcionar la información necesaria respecto a los espacios que se van a abrir y posibilidades que se le van a entregar a la ciudadanía -y las condiciones en que se van a desarrollar los procesos participativos- y aportar al financiamiento de la sociedad civil organizada para su funcionamiento participativo eficiente.

- Por su parte, la ciudadanía necesita asumir el costo que significa participar, tanto en lo que se refiere a la exigencia de espacios como a la vinculación y co-responsabilidad de y en las decisiones en que participen. Así, debe apropiarse de los espacios y oportunidades abiertos, pues solo de esa manera se podrán ir canalizando sus intereses y demandas en el proceso de toma de decisiones.

4. Conclusiones

Es importante señalar que, a pesar de los avances comentados -y reconocidos por los funcionarios públicos que conformaron el universo de esta investigación- en el ámbito de la participación ciudadana, se evidencia en términos generales una falta de voluntad por parte de las autoridades políticas para dar efectivamente a la participación la prioridad que debe tener, dotándola del sentido de transversalidad que se promueve en el discurso y permitiendo su progresiva materialización contando con las capacidades y recursos necesarios. Y es que la mera buena voluntad de los encargados del tema no es suficiente para hacerlo efectivo²².

²² De hecho, una de las principales conclusiones de este estudio es que hay una distancia bastante importante entre la percepción de las autoridades y de los funcionarios públicos encargados o parte de los equipos responsables de la participación ciudadana, respecto a los avances efectivos en este ámbito, tanto en lo que se refiere a las prácticas al interior del propio sector público como de éste hacia fuera.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que los organismos del Estado tienen de por sí desarrollos y lógicas de trabajo dispares, por lo que en algunas ocasiones tal situación es achacable al Estado en general, pero en otras lo es a los propios Ministerios y Servicios. También la sociedad civil tendría responsabilidad en las problemáticas e inoperancias que se dan a nivel de la participación ciudadana, debido a su apatía generalizada ante la misma o bien a su participación meramente instrumental, que no permite avanzar cualitativamente en la materia.

Así, se debe avanzar en diferentes ámbitos y aspectos para incorporar de manera orgánica e integral la dimensión de la participación a todas las reformas en curso y como parte del estilo de gestión del sector público, logrando así

que tanto el funcionario público -cuadros directivos incluidos- como la sociedad civil se sientan adecuadamente participando y aportando al proceso, y es que ambos actores están involucrados por igual en el mismo. De hecho, el sesgo en el aporte de uno de ellos supondrá un sesgo para el proceso en sí, y lo que es más importante, para sus resultados.

Aun considerando la dificultad de implementar todo lo expuesto en este trabajo, lo fundamental y básico sin duda es que la participación no siga siendo considerada como un agregado y pase a ser parte constitutiva del quehacer institucional pues, en caso contrario, es poco probable que los problemas y dificultades que se han ido exponiendo desaparezcan en toda su extensión.

BIBLIOGRAFÍA

- Casa de la Paz. "La formalización de la participación ciudadana", en *Revista Acuerdos*, n° 12, Santiago, Agosto 2001.
- CIDE-UAH. **Propuestas legislativas para el fortalecimiento de la sociedad civil**. Informe Final del estudio "Análisis de la legislación vigente para las OSC", realizado para la División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, 2002.
- CUNIL, N. **Participación ciudadana**, CLAD, Caracas, 1992.
- División de Organizaciones Sociales. **Nuevo trato: política nacional y transversal de participación ciudadana**, Departamento de Estudios, División de Organizaciones Sociales-Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, Marzo 2001.
- División de Organizaciones Sociales. **Plan nacional para el fortalecimiento de la sociedad civil**, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, Mayo 2002.
- FRIEDMANN, R. **Participación ciudadana local**. *Documento de Trabajo*, Diplomado Gestión Pública Regional y Municipal, Universidad Alberto Hurtado, 2001.
- MINSAL **Centros de Salud**, Santiago, 1997.
- MUJICA, P. **Hacia una gestión pública con participación: experiencia chilena y latinoamericana**. Documento de Trabajo de la Comisión asesora en materia de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Santiago, 2000.
- ORREGO, C. **Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Accountabilty de los Municipios en Chile**, Departamento de Estudios, SUBDERE, Santiago, 1995.
- Presidencia de Chile. **Instructivo presidencial de participación ciudadana**, Gabinete Presidencial, Diciembre 2001.
- SEGEOB. **Propuesta gubernamental de diseño e implementación del Fondo Mixto de Financiamiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil**, Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil, SEGEOB, 2002.
- SEGPRES. **Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual**, Santiago, 2001.
- Universidad Alberto Hurtado-Departamento de Ciencias Sociales. **Percepciones y proyecciones de los funcionarios públicos sobre la capacitación en el sector**. Investigación realizada Por el Dpto. de CC. SS. de la UAH para la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, Noviembre 2002.