

Reflexiones para
la Incorporación
de la Participación
Ciudadana
en la Gestión Pública

Cecilia Dastres

Nº 2

Mayo 2003

DOCUMENTOS DE FACULTAD

Director Responsable:

Patricio Gajardo Lagomarsino

Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y

Administración Pública

Editor

Andrés Benavente Urbina

Instituto de Estudios y Gestión Pública

COMITÉ EDITORIAL

Raimundo Heredia Vargas

María Teresa Verdugo Rojas

Cristián Pertuzé Fariña

Alejandro Suárez Casanova

Coordinadora de Redacción:

Gabriela Lobos Hernández

CONSEJO INTERNACIONAL

Martha E. Sarif (Argentina)

Julio A. Cirino (Argentina)

Rene Castro Berardi (Brasil)

Tito Livio Caidas (Colombia)

Alejandro Muñoz-Alonso Ledo (España)

Ambler Moss (Estados Unidos)

Norman Bailey (Estados Unidos)

Ricardo Méndez Silva (México)

Diseño de Portada:

Alejandro Millán Moreira

Documentos de Facultad es una publicación del Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, que acoge los aportes de investigaciones y reflexiones académicas sobre las temáticas propias de la ciencia política y la administración pública.

Su periodicidad es bimensual entre marzo y diciembre de cada año y esta abierta a recibir artículos de colaboración para ser evaluados por el Comité editorial. La extensión de los mismos no debe superar las 600 carilla escritas a espacio y medio en arial 12 y deben adjuntarse en diskette. Los artículos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente el pensamiento y opinión de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

PRESENTACION

En la serie Documentos de la Facultad presentamos la investigación de la socióloga Cecilia Dastres titulada «Reflexiones para la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública».

Como lo señala la propia autora en el inicio del estudio es «entregar algunas reflexiones en torno a la incorporación de participación ciudadana en la gestión pública que permitan orientar su implementación al hacer énfasis en ciertos aspectos que parecen ser especialmente relevantes». Más adelante se adentrará en aspectos metodológicos.

La participación ciudadana es un factor clave en el rediseño de las relaciones Estado-Autoridad a fin de que la democracia deje de ser un mero procesalismo electoral, sino que permita una fluida interacción entre gobierno y ciudadanía. En las últimas décadas, como fenómeno extendido a varias latitudes, se ha ido transitando desde aquella añeja relación de súbditos entre el Estado y las personas, a otra en que se establece una relación de ciudadanía, en que la persona no solo tiene obligaciones para con el ordenamiento estatal, sino que tiene derechos y fundamentalmente, espacios de autonomía.

En el estudio se plantean diversas áreas en la cuales se ha investigado la participación ciudadana en Chile, como ser Salud, Educación, Vivienda y Justicia. Luego se identifican las principales dificultades para la participación ciudadana, varias de las cuales están vinculadas con cuestiones subjetivas (falta de interés) o con falencias derivadas de un larga y mala tradición de relación de súbditos.

El estudio de Cecilia Dastres es un incentivo para un debate académico sobre la temática, en función del objetivo de acercar el poder a los ciudadanos como una forma efectiva de profundizar la democracia.

ANDRES BENAVENTE URBINA
EDITOR

Reflexiones para la Incorporación de Participación Ciudadana en la Gestión Pública¹

CECILIA DASTRES*

Socióloga

Consultora Fundación AVEC

El objeto del presente artículo es entregar algunas reflexiones en torno a la incorporación de participación ciudadana en la gestión pública que permitan orientar su implementación al hacer énfasis en ciertos aspectos que parecen ser especialmente relevantes a raíz del trabajo realizado en este tema con tres programas públicos del área territorio y vivienda.

Por otra parte, se entregan ciertas orientaciones metodológicas para implementar este proceso que nos parecen especialmente poderosas para diseñar la incorporación de participación ciudadana en la gestión pública, sea ésta realizada a través de consultores o por medio de los mismos funcionarios públicos.

En primer lugar se entrega una breve precisión conceptual respecto a los dos conceptos centrales de este artículo, para luego avanzar hacia las preguntas centrales que se deben realizar cuando se piensa en incorporar participación ciudadana en la gestión pública. El resto del artículo intenta responder esas preguntas, entregando los lineamientos y enfoques a tener en consideración al realizar este proceso en el aparato público para luego terminar con una breve reseña de la metodología necesaria a utilizar en el proceso de diseño, de manera de asegurar que se cumpla con los enfoques propuestos.

- * Socióloga, Pontificia Universidad Católica; Consultora de Organismos nacionales e internacionales en temas de participación Social para la Gestión Pública. Directora de la Fundación AVEC. (Fundación nacional para la acción vecinal y comunitaria)
- 1 Las reflexiones que aquí se presentan fueron generadas gracias al intercambio de experiencias y conocimientos al interior del equipo que trabaja en Fundación AVEC en forma estable y durante este proyecto (Don Sergio Wilson –presidente de la Fundación–, Cristina Dastres, Mónica Le Fort y Daniela Bello), así como gracias a los intercambios de visiones y el trabajo conjunto realizado con los equipos técnico-profesionales que participaron con nosotros del Programa Chile Barrio de la VIII y X Regiones, de los Instrumentos de Planificación Territorial del MINVU de nivel central, de la R.M, VI, VIII y X Región y del Programa Comuna Segura Compromiso Cien del nivel central y

Conceptos

La incorporación de participación ciudadana a la gestión pública remite a dos conceptos que se precisan a continuación, de acuerdo a las definiciones que hoy rigen todas las orientaciones del aparato público en participación ciudadana lideradas por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno²:

El primer concepto es *Participación Ciudadana*, entendida como la movilización de los intereses de la sociedad civil en las actividades públicas. O bien, el reconocimiento del carácter público que tienen los intereses privados de la sociedad civil en determinados ámbitos.

En cuanto a la *Gestión pública*, ésta se entiende como la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado.

Por lo tanto, la *participación ciudadana en la gestión pública* se refiere al rol del ciudadano (como partícipe y usuario) en las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas.

En los últimos años se han argumentado diversas razones para incorporar participación ciudadana a la gestión pública, pero como no es objeto de este artículo realizar un recuento de la discusión pública sobre el tema, se presenta a continuación sólo un breve punteo de los argumentos más esgrimidos y que son, seguramente, las motivaciones para que uno u otro actor desee incorporar participación en la gestión. Las razones van desde lo más ideológico a lo más pragmático, pasando por lo utilitario y lo solidario.

Razones para incorporar participación ciudadana en la gestión pública³

- La Participación ciudadana es vista como un valor en sí mismo, por lo tanto su incorporación es buena.
- La Participación ciudadana contribuye a la consolidación democrática, pues controla y limita el poder del Estado, estimula el compromiso de la ciudadanía en el procesamiento y solución de las demandas sociales, desarrolla una cultura democrática de tolerancia y, crea

VIII región. Agradecemos a todos ellos la dedicación entregada y los aportes realizados, así como esperamos que el trabajo realizado rinda los frutos esperados.

2 Estas definiciones aparecen en el informe elaborado por la Corporación PARTICIPA para la división de Modernización para la Gestión Pública del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), en el marco del Proyecto Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública: "Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco conceptual". Secretaría General de la Presidencia. Santiago, Junio 2001. Pág 12.

3 IBID. Pág. 7

nuevos canales de los tradicionalmente usados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecer los flujos de información.

- Asegura o facilita el éxito de las políticas públicas pues están diseñadas de acuerdo a los intereses de la ciudadanía y con su compromiso al sentirse involucradas en ellas.
- Promueve la equidad y la solidaridad mediante la generación de ayudas para superar la exclusión.
- Moderniza y perfecciona la gestión pública, pues mejora su funcionamiento.
- Robustece el capital social y fortalece a la sociedad civil.

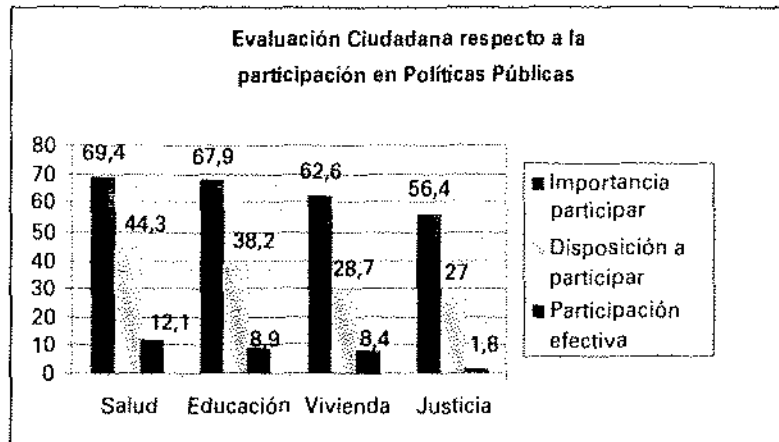
Se observa, entonces, que por múltiples razones hay consenso en lo positivo y beneficioso que es incorporar participación ciudadana en la gestión pública, por lo tanto habría que centrarse sólo en el cómo hacerlo y qué mecanismos de participación diseñar para llevarlo a cabo.

No obstante, habría que hacerse dos preguntas antes de empezar a avanzar en dicha dirección. Ambas preguntas tienen relación con la verdadera posibilidad de incorporar participación ciudadana en la gestión pública, pues no basta con la intención de hacerlo— cualquiera sea el lugar de donde surge esa intención— ni basta con diseñar los mecanismos, los espacios y las formas para participar — por buenos que sean.

La primera pregunta tiene relación con la ciudadanía: ¿por qué razón tendría que querer participar en los ámbitos en que el Estado le está ofreciendo participar? ¿Acaso les sobra tiempo como para estar asistiendo a reuniones donde les preguntan una serie de cosas, se van y nunca más se supo de los convocantes (ni del tema que los convocó)? ¿No les significa esto perder tiempo personal para el beneficio de los funcionarios públicos que los convocan? Pues éstos cumplen con lo que tienen que hacer, se llevan una rica información y la utilizan como quieren o necesitan para sus respectivos trabajos y proyectos.

En este sentido, quisiera revisar algunos datos que obligan a repensar el tema de la participación respecto a su verdadera posibilidad de aplicación, pues algo ocurre en la ciudadanía que la sola convicción respecto a la participación no es sinónimo de su logro.

El siguiente gráfico muestra cómo existe una enorme brecha entre la valoración que se tiene de la participación en 4 áreas sociales y los niveles de participación efectiva⁴.



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la Encuesta Percepciones Sociales sobre la Oferta Pública de Participación Ciudadana. Ministerio Secretaría General de Gobierno, D.O.S y Alcalá Consultores. Diciembre 2002.

4 Encuesta realizada por Alcalá Consultores para la D.O.S del Ministerio Secretaría General de Gobierno en el marco del Programa para el Fortalecimiento de alianzas entre la Sociedad civil y el Estado, en su componente Participación Ciudadana en las políticas públicas y su subcomponente observatorio social, financiado por el BID. La encuesta usó una muestra aleatoria estratificada de 1600 casos, basada en una población de personas de ambos sexos de 14 años y más, con un 2,5 nivel de error y un 95% de confianza. La encuesta fue nacional y en 50 comunas, y fue aplicada entre el 21 de noviembre al 2 de diciembre del 2002. Todos los datos de opinión pública que se presentan en este artículo pertenecen a esta encuesta.

5 Brecha entre los porcentajes de importancia y los de disposición efectiva a participar.

Del gráfico se desprende que una gran mayoría ciudadana considera importante participar en políticas públicas de salud, educación, vivienda y justicia. No obstante, los porcentajes disminuyen cuando se les pregunta sobre la disposición efectiva para participar. Entonces, cabe preguntarse por qué razón hay prácticamente un tercio de la población que a pesar de considerar importante participar, no está dispuesto a hacerlo?⁵

El resto de la información del gráfico –los bajísimos porcentajes de participación efectiva– pueden ser objeto de la misma pregunta, pero aquí se puede hacer la salvedad de que no todos los programas en salud, educación, vivienda y justicia contemplan participación ciudadana, por tanto eso podría explicar las diferencias en los porcentajes.

La segunda pregunta tiene que ver con los funcionarios públicos, los sujetos que llevarán a cabo esta implementación: ¿Por qué razón tendrían que querer incorporar participación en su trabajo? ¿No les significa esto más trabajo en el corto plazo? ¿No tienen suficientes cosas que hacer como para además tener que hacerse cargo de una dimensión más de las muchas que desde diferentes ámbitos les demandan? Tómese en consideración que se les pide la incorporación de la perspectiva

de género, una dimensión ambiental, una mejor atención al cliente, una mayor eficiencia, el cumplimiento de diversas metas ministeriales y compromisos de gestión, entre muchas otras cosas, además de las tareas cotidianas que les corresponde realizar por su trabajo.

Lastimosamente no se cuentan con datos de opinión sobre los funcionarios públicos que confirmen esta visión, pero si los hubiera, probablemente reflejarían una alta valoración respecto a la incorporación de participación ciudadana en la gestión pública, pero una disposición más baja a incorporarla efectivamente.

En ambos casos –ciudadanía y funcionarios públicos– el problema tiene relación con la falta de conexión entre la participación y sus intereses y sentidos particulares, pues valoran altamente la participación pero no están dispuestos a hacerlo, probablemente porque no responde a sus intereses específicos. Esto se explica y desarrolla más adelante en relación a los efectos que tiene en los procesos de incorporación de participación ciudadana en la gestión pública.

En este sentido, la implementación real de participación ciudadana –que sea aplicada por los funcionarios y que sea ejecutada por la sociedad civil – se trata de una transformación más profunda en la gestión pública, lo que incluye un proceso de transformación en la lógica de operación de sus funcionarios y una transformación en sus sistemas de trabajo.

El presente documento entrega algunas reflexiones en torno a estos dos procesos de transformación basándose en los resultados de una consultoría desarrollada para tres programas públicos⁶ en el que –en un trabajo conjunto con los equipos técnico-profesionales de los programas– se diseñaron mecanismos de participación para ellos. Cabe señalar que en el transcurso de la consultoría se fue constatando que el diseño de mecanismos de participación no basta para el logro de una ciudadanía participativa en la gestión pública y –de esta forma– se fueron rescatando nuevas dimensiones para este proceso. Parte de ellas son las que se presentan en este artículo. La consultoría se desarrolló bajo el nombre *Capacitación y Asistencia Técnica a tres Programas y/o Políticas Públicas agrupadas bajo la denominación Políticas Participativas*

6 Programa Chile Barrio e Instrumentos de Planificación Territorial del Ministerio de Vivienda y Comuna Segura Compromiso Cien del Ministerio del Interior. La consultora que llevó a cabo esta asesoría fue Fundación AVEC.

en Territorio y Vivienda, que fue realizada por Fundación AVEC, cuya contraparte técnica fue la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, y fue financiado por el B.I.D.

A continuación se desarrollan algunas orientaciones en torno al proceso de transformación en la lógica de operación de los funcionarios públicos y una transformación en los sistemas de trabajo.

Proceso de Transformación en la lógica de operación de los Funcionarios Públicos

Quisiera aclarar aquí que no se trata de la común propuesta de “cambiar la mentalidad de los funcionarios” o peor aún “reemplazar a los funcionarios existentes”. Por el contrario, se trata de desarrollar con los funcionarios un proceso de transformación que ponga a la persona como centro de la intervención a realizar y que involucre a los tres tipos de actores que participan en una intervención.

Los tres tipos de actores que participan en una intervención son los que —desde el aparato público— implementan la acción pública, los que la reciben y los otros actores públicos o privados que de una u otra forma intervienen en ella. Como ejemplo de los primeros están los funcionarios del Ministerio que genera la acción o programa; de los segundos, la ciudadanía beneficiaria, usuaria o cliente; del tercero otros ministerios involucrados, municipios, organismos privados, autoridades políticas, etc. que también intervienen o se relacionan con el programa o servicio en ámbitos determinados

Poner a la persona como centro de la intervención no significa asumir que el aparato público está para servir al ciudadano, sino que, considerar que tanto el aparato público como la sociedad civil está formada por personas con determinadas características y que, las intervenciones que se realicen deben considerarlas.

Las características mínimas que hay que tener en consideración son⁷:

7 Éstas se basan epistemológicamente en la Ontología del lenguaje, pero han sido elaboradas utilizando elementos de la Educación Popular y de los procesos de intervención del Coaching Organizacional.

1. Las personas tienen intelecto, cuerpo y emociones que funcionan como un todo coherente, por lo tanto si en alguna de las acciones que realiza la persona hay discrepancia en alguna de estas dimensiones, se produce un rechazo inconsciente. Por lo tanto, toda intervención pública debe considerar estas tres dimensiones de la persona que sin mediar intención se ven involucradas en cualquier acción humana. A modo de ejemplo y en absoluta relación con el tema de este artículo, veamos el caso de un funcionario que no cree en la participación como algo positivo (en sus emociones particulares algún aspecto de la participación le produce rechazo) pero ha asistido a numerosos cursos de capacitación en participación y en formas de implementarla, por lo que debiera estar apto para llevarla a cabo. Probablemente, este funcionario va a realizar todo lo que se haya diseñado en términos de participación, pero de una u otra forma, no se van a obtener los resultados esperados porque en forma inconsciente él va a boicotear los resultados. Este "boicot" se puede producir desde que deje de hacer algunas cosas porque sinceramente considere que no son importantes y que con esto produzca un daño en la calidad de la participación, o bien puede que su actitud en las actividades de participación no transmita credibilidad a los participantes (puesto que él no cree en ella) y genere con eso una actitud escéptica en los participantes. Eso como dos posibilidades de las muchas que pueden ocurrir cuando no hay coherencia entre las tres dimensiones de la persona.

En términos concretos lo anterior implica que en un servicio público no basta con dar la instrucción de incorporar participación, no basta con capacitar cognitivamente a los funcionarios en los beneficios de la participación ni en sus metodologías, sino que se debe iniciar un proceso de reflexión interna que le permita a cada beneficiario encontrarle un sentido particular a la participación, un sentido que tenga que ver con sus emociones, con lo que a él le importa de su trabajo y sólo de esta forma se incorporará participación con éxito.

2. Las personas son observadores e interpretadores de la realidad. Es decir, observan el mundo que los rodea y lo interpretan de acuerdo a sus experiencias y conocimientos previos y de esa forma toman decisiones de acción. Por lo tanto, la realidad tiene múltiples inter-

pretaciones posibles y cada una de ellas abre a las personas un número limitado de posibilidades de acción. De esta forma, ante una situación que una persona quiera cambiar, tiene dos posibilidades. Posibilidad uno: seguir interpretando lo que observa de dicha situación de la misma forma y modificar sus conductas, de manera de obtener resultados diferentes. Este camino es altamente útil y frecuentemente permite obtener cambios en los resultados, no obstante hay momentos en los que por esta vía ya no se puede hacer más, pues ya se intentaron todas las conductas posibles y no hay mejorías en los resultados. En estos casos se puede dar paso a la posibilidad dos: Modificar la forma de interpretar la situación que se observa, lo que dará luz sobre nuevas posibilidades de acción para obtener resultados diferentes.

Un ejemplo de lo anterior –en el ámbito de la participación– podría ser el caso de un funcionario encargado de convocar beneficiarios de un programa determinado para la realización de planificaciones participativas. Para cada una de las convocatorias realiza múltiples esfuerzos con magros resultados, pues muy pocos beneficiarios asisten. El funcionario en cuestión desea fervientemente lograr una asistencia mayor a sus reuniones, por lo que decide cambiar de estrategias para convocar. De esta forma, en vez de hacer llamados por radios comunitarias y colocar afiches en diversos lugares públicos, implementa un sistema de convocatoria casa a casa donde a cada beneficiario le llega la información sobre las reuniones que se van a hacer. De esta forma aumenta considerablemente la asistencia, pues se suman todos los beneficiarios que no asistían por falta de información. En este caso, el funcionario ha experimentado un cambio de primer orden: modificar las acciones. No obstante, este aumento se estanca nuevamente pues existen variables adicionales a la información que están interviniendo en la toma de decisiones de cada beneficiario respecto a si asistir o no a la reunión. El funcionario está partiendo de la base que a todo beneficiario debiera interesarle participar pues se trata de planificar el futuro de las acciones del programa del cual forman parte (esta es su forma de interpretar la situación), por lo tanto actúa de acuerdo a esa premisa. No obstante, dado que con su cambio de estrategia ya logró que todos los beneficiarios accedieran a la información y aún así no obtiene toda la asistencia que desea, debe realizar un cambio de segundo orden. Es

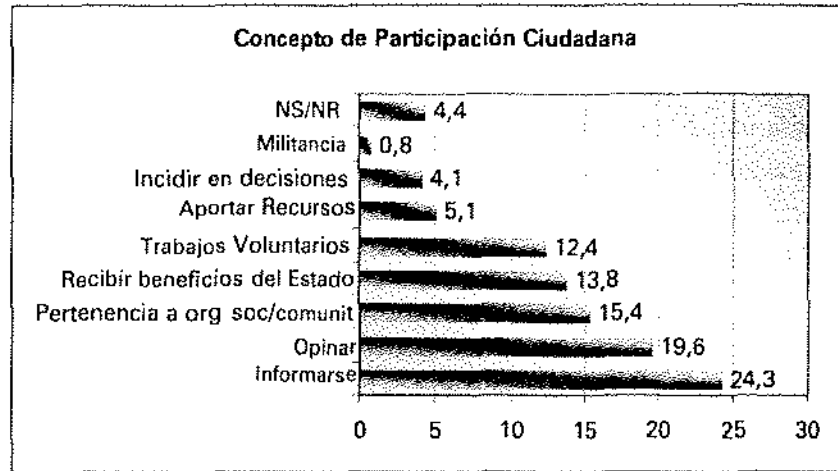
decir, debe modificar la forma en que interpreta los intereses y motivaciones de los beneficiarios, de manera de realizar acciones que permitan que asistan más beneficiarios a las reuniones pues está creando condiciones diferentes que les facilitan el camino. En este sentido, quizás el problema está en que a los beneficiarios no les interesa participar en la planificación pues consideran que no les corresponde, o no creen que lo que digan sea realmente aplicado después. Con este contexto, lo que el funcionario debe hacer es mirar la situación desde otra perspectiva de manera de comprender las motivaciones de los beneficiarios y quizás así pueda diseñar acciones diferentes con las que obtenga mejores resultados en la asistencia. Una acción posible –partiendo desde una premisa diferente a la que él tenía (que todos los beneficiarios estaban interesados en participar en la planificación)– es que inicie una campaña para explicar a los beneficiarios lo positivo de participar en la planificación, o bien, que inicie una campaña para demostrar que lo que dijeron los asistentes a las reuniones anteriores tuvo injerencia en la toma de decisiones. De esta forma –realizando un cambio de segundo orden al modificar la forma en que se interpreta la situación– se logran resultados diferentes, pues probablemente logrará atraer a nuevos beneficiarios a las reuniones.

Entonces, poner a la persona como centro significa que para los tres tipos de actores involucrados en la intervención se debe considerar lo siguiente:

- Lo que significa para ellos participar o hacer participar en general: es decir, qué entienden por participación. Para los tres tipos de actores puede haber significados diferentes cuando hablan de participación, lo que genera desencuentros de significado que pueden provocar rupturas en la credibilidad. En este sentido, para algunos actores *participación* puede significar ser parte de la toma de decisiones, para otros el estar informado, mientras para otros puede ser validar las propuestas de otros.

Según la encuesta de opinión pública realizada por Alcalá Consultores para la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, no hay un significado mayoritario en cuanto a lo que es participación, lo que vuelve más necesario el conocimiento mutuo del punto de partida de cada actor y un pro-

ceso de negociación respecto al significado que van a usar o vivir. Véase el siguiente gráfico.



Fuente: Encuesta Percepciones Sociales sobre la Oferta Pública de Participación Ciudadana. Ministerio Secretaría General de Gobierno, D.O.S y Alcalá Consultores. Diciembre 2002.

En este sentido, ¿cómo es posible coordinarse en la participación si —por ejemplo— los funcionarios públicos consideraran que se trata de opinar y los beneficiarios, de recibir beneficios del Estado? Y nótese que también es posible que no todos los funcionarios o beneficiarios involucrados tengan el mismo concepto, por eso es necesario realizar estos procesos de unificación de sentido, que no se trata de modificar los significados de la participación a todos los actores por alguno determinado, sino de acordar cuál es el tipo de participación de que se está hablando en ese momento y situación específica.

- Lo que significa para ellos el área específica de intervención: Es decir, qué entienden, qué esperan y cuánto les importa el área específica de intervención (salud, educación, vivienda, justicia, espacios públicos, planificación territorial, etc). Pues es frecuente que al diseñar una política pública se parta de la base que lo que técnicamente se ha definido como beneficioso, será también considerado beneficioso por los beneficiarios y que lo que uno considera importante, también lo es para el resto. En términos generales, el tener la consideración respecto a los significados diferentes puede hacer más

efectiva una política al diseñarla de acuerdo a lo que necesita el otro y, en términos específicos para la incorporación de participación, el conocer los aspectos relevantes para el otro es lo que nos permite diseñar una estrategia de participación que realmente invite a participar y que no sea vista como una pérdida de tiempo por los actores involucrados. Por ejemplo, en el caso del Programa Chile Barrio, se ha definido como importante -desde el programa- que se forme un barrio, de manera que las personas creen redes y así mejoren su calidad de vida. Por lo tanto es de alta relevancia la asistencia y participación a las reuniones del barrio, pues ahí se van generando los vínculos y realizándose la planificación del futuro barrio. Pero para los beneficiarios lo que importa del programa es la obtención de la vivienda y sólo para ese fin están dispuestos a invertir tiempo y esfuerzos. ¿Cómo lograr entonces el involucramiento de los beneficiarios en la construcción del barrio? La respuesta pasa por asumir que el interés de ellos está en la vivienda, por lo tanto deben ordenarse las acciones del programa desde esa perspectiva, por ejemplo vinculando la asistencia a esas reuniones a la obtención de la vivienda, o -para ser más democráticos- haciendo ver la importancia que tiene el barrio para la mantención de la vivienda y el mejoramiento de la calidad de vida al lograr alcantarillado, agua potable y electricidad en forma organizada, situación que se logra al trabajar como barrio.

- Lo que significa para ellos participar o hacer participar en el área específica de intervención: Es decir, qué beneficios obtienen al participar o hacer participar, qué costos tiene para ellos, qué expectativas tienen, etc. En el caso de los funcionarios públicos que invitan a participar, el tema no es menor pues se trata de más trabajo que si no se cree realmente en su utilidad no se va a realizar, pues su tiempo está suficientemente ocupado como para agregar una actividad adicional que no garantice utilidad. Aquí no se trata de convencerlos de la utilidad de la participación -pues discursivamente hay numerosos argumentos que la favorecen- sino que se trata de diseñar el sistema de participación de manera que sea realmente útil.

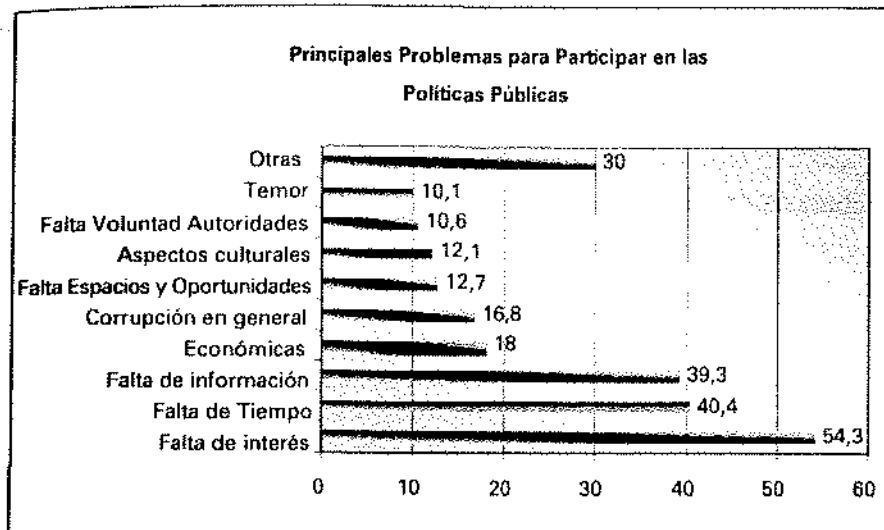
En este diseño juegan dos factores intervinientes: 1) los funcionarios públicos en general (con excepciones, por supuesto) tienen vocación

de servicio o un cierto interés en que se logren determinados resultados de beneficio social. Y, 2) la participación no debe ser incorporada sólo porque ideológicamente se considera que es buena, pues distrae recursos (financieros, humanos, de tiempo) y genera expectativas y frustraciones cuando éstas no son cumplidas.

Por lo tanto, se debe incorporar participación sólo si ésta aporta al éxito (o a obtener mejores resultados) del programa. Esto implica pensar cuáles son los resultados que se esperan del programa y de qué manera la participación aportaría a la obtención de dichos resultados, especificando qué tipo y qué nivel de participación, qué actor de los muchos que se relacionan con el programa y en qué etapa de éste se desea que participen. De esta forma, sólo se incorpora participación que colabora a obtener un mejor resultado que —combinado con el interés de todo ser humano de obtener mejores resultados y el deseo de los funcionarios públicos de generar un mejor beneficio social— asegura su aplicación, puesto que será percibido como tiempo y esfuerzo bien invertido.

En el caso de los beneficiarios, usuarios o clientes la invitación a participar en un programa o política específica implica dedicar tiempo y esfuerzo a algo que tiene tres significados posibles: a) no va a tener ninguna repercusión en sus vidas o en el programa en cuestión o, b) va a servir para que los funcionarios se beneficien y cumplan con lo que les pidieron o, se “llenen la boca” —ellos o los políticos— con la realización de actividades de participación o, c) los van a usar como asistentes para otros fines (especialmente políticos) o, d) se modifique el programa de acuerdo a sus necesidades y se tome realmente en cuenta su participación.

Las tres primeras alternativas requieren por parte de los funcionarios públicos la realización de un esfuerzo para modificar dicha actitud. Este esfuerzo pasa por conocer, respetar y actuar en concordancia con los intereses de los beneficiarios, pues sólo si la participación que se les pide responde a los intereses particulares de los beneficiarios, ésta va a resultar. En este sentido, véase el siguiente gráfico:



Fuente: Encuesta Percepciones Sociales sobre la Oferta Pública de Participación Ciudadana. Ministerio Secretaría General de Gobierno, D.O.S y Alcalá Consultores. Diciembre 2002.

De la encuesta se obtiene que los principales problemas para participar en las políticas públicas tienen relación con que no les interesa (54,3%) y que no tienen tiempo (40,4%). Lo segundo prácticamente incluido en lo primero, pues cuando algo interesa realmente, las personas consiguen tiempo. Lo cual demuestra que una de las falencias de las políticas públicas participativas y –por tanto– una de las cosas que hay que trabajar, es que no son del interés de la ciudadanía y que por eso es que hay bajo nivel de participación. Por lo tanto, es un camino atractivo el que se propone en este artículo al decir que los sistemas de participación que se diseñen deben responder a los intereses de los beneficiarios para motivarlos a participar. Esto significa conocer cuáles son los intereses de los beneficiarios y desde ellos invitarlos a participar (modificando los aspectos modificables del programa o Servicio de manera de atraer el interés de los beneficiarios).

En el caso de los otros actores públicos o privados que también intervienen en el programa, la situación es una combinación entre la situación de los beneficiarios y de los funcionarios públicos. Estos actores tienen también la vocación de servicio o el interés en generar beneficios sociales, tienen tiempos y recursos escasos y tienen intereses institucionales y particulares específicos, por tanto, mientras no se demuestre que esta participación es útil para ellos no se van a involucrar

plenamente en ella. De esta forma, lo que hay que hacer con ellos es detectar cuáles son sus intereses institucionales y particulares (qué es lo que a ellos les interesaría lograr en estas instancias de participación) y diseñar sistemas de participación que vayan acordes a ellos. Así se colabora con sus intereses específicos (institucionales y particulares) y con los resultados del programa que articula a estos actores. A modo de ejemplo veamos el caso de un programa de desarrollo rural que requiere la colaboración y el compromiso del municipio para lograr sus resultados: Pero, ¿cómo lograr que colabore con el programa? ¿Cómo lograr que participe? Detectando sus intereses institucionales (qué beneficios obtiene como municipio al colaborar) y sus intereses particulares (qué beneficios obtiene el alcalde u otro funcionario específico al colaborar). En el primer caso se apela también al interés por generar beneficios sociales que existe en la mayoría de los funcionarios públicos y en el segundo caso a los beneficios en imagen o políticos o de obtención de más recursos, de apertura de posibilidades de mayor desarrollo que se pueden lograr al colaborar con el programa.

Para los tres tipos de actores, estos procesos deben ser reforzados con sistemas de participación coherentes a estos significados, para que no pierda credibilidad la participación implementada. Esto se desarrolla en la sección *Proceso de transformación en los sistemas de trabajo*.

En conclusión, es frecuente en las políticas públicas que no se tomen en cuenta estas diferencias de sentido entre los actores involucrados y que se asuma que lo que “yo creo” es lo que “todos creen” o lo que “yo considero necesario para la calidad de vida” es lo que “cualquier persona considera necesario tener” o lo que “a nosotros nos interesa” les “interesa a todos”. Así es como diversas políticas públicas fracasan por no considerar las diferencias individuales y grupales que existen en términos de lo que los individuos involucrados esperan de la vida. Recordemos aquí que cada persona interpreta la realidad de acuerdo a sus experiencias personales, por lo tanto lo que cada uno considera importante, valora o desea depende de la interpretación de mundo que cada uno tenga. Y es esa interpretación específica la que moviliza a hacer ciertas cosas (a participar o hacer participar, por ejemplo)

Es por esto que existe la brecha observada entre lo importante que es considerada la participación y la disposición efectiva a participar, pues normalmente la oferta de participación que existe no responde a los intereses de las personas sino a los intereses de los funcionarios. Lo mismo se podría decir para el caso de los funcionarios públicos: la brecha existente entre importancia de incorporar participación y la disposición efectiva a hacer participar, radica en que lo que se les define que tienen que hacer en participación, no responde a los intereses laborales que tienen.

Proceso de Transformación en los sistemas de trabajo

Como se había señalado anteriormente, para lograr que la sociedad civil se interese en participar y que los funcionarios públicos incorporen realmente participación en su gestión, se debe iniciar un proceso de transformación en la lógica de operación de los funcionarios públicos que debe ser reforzado con una transformación en los sistemas de trabajo del aparato público. Esto significa que los sistemas de trabajo deben estar "alineados" con la participación. Es decir, que las acciones que son motivadas por estos sistemas, vayan en concordancia con el objetivo trazado en participación y no que avancen en contra de ésta, por uno u otro motivo.

La transformación de los sistemas de trabajo significa actuar en por lo menos tres ámbitos: 1) Diversos sistemas de gestión, 2) Descripción de cargos y, 3) Diseño específico del sistema de participación. Analicemos cada uno.

1. Diversos sistemas de gestión

El funcionamiento del aparato público debe ser un todo coherente de manera de no generar conflictos entre los distintos sistemas y así no atentar contra los resultados finales, pues cuando unos sistemas apuntan hacia un lado y otros hacia otro, se genera una tensión que redundará en resultados deficientes pues las acciones de los funcionarios se restan entre sí y no se potencian. De esta manera, el mandato de incorporar participación debe reflejarse en todos los sistemas para que no genere conflictos y se obtengan los resultados esperados.

Así, la participación debe estar integrada al programa o política en todos sus aspectos y no debe ser tomado como una demanda adicional a las muchas ya existentes. Es decir, debe ordenar las acciones del programa y no ser algo que se hace *si se alcanza* o si las autoridades *presionan mucho*.

Esto significa por lo menos dos cosas:

- Incorporar participación al interior del programa: si realmente se cree en la participación y no se trata sólo de un mandato personal o de una intención política, se debe hacer participar a los funcionarios públicos. Pues sólo de esta forma se tiene moral para exigirles a ellos ser participativos. Por otra parte, al hacerlos partícipes se les entrega el grado de responsabilidad que necesitan y la posibilidad real de hacerse cargo de las demandas que se generen en los procesos de participación que realicen. Esta participación debe seguir el mismo proceso de análisis que se hizo para diseñar la participación que se incorporará al programa y que se desarrolla en mayor detalle en la sección *Propuesta de Metodología*. Es decir, no se trata de transformar todo el funcionamiento del programa en un proceso participativo, sino de definir qué se espera de los funcionarios y en qué medida la participación de ellos podría potenciar esos resultados. De esta forma se definen los ámbitos, los niveles y las personas que van a participar.
- Que los presupuestos, plazos y sistemas de evaluación sean coherentes con la intención de incorporar participación. Es decir, mientras no se incorpore en los presupuestos el ítem participación, ésta no es posible de realizar plenamente pues no se cuenta con los recursos para llevarla a cabo y se termina usando los recursos personales de los funcionarios, situación que es –por lo menos– incorrecta y que atenta contra la satisfacción laboral de éstos, lo que a largo plazo producirá diversos problemas organizacionales.

Para realizar participación se requieren recursos para difusión, transporte o movilización por el territorio, lugar donde realizarla, materiales y/o equipos y recursos humanos que ejecuten lo anterior. Esto debe ser considerado en el presupuesto del servicio, programa o proyecto bajo el ítem *participación*.

En cuanto a los plazos, esto también debe funcionar de acuerdo a la intención de incorporar participación, pues es frecuente que se realicen procesos participativos que terminan siendo una farsa pues los plazos fueron más cortos y la información que se generó en las instancias de participación no pudo ser aprovechada por llegar desfasada, lo que genera en los participantes la sensación de haber sido utilizados y engañados, además de generarle al servicio público un gasto innecesario de recursos financieros y humanos para realizarla, que generalmente son escasos.

Entonces, se debe considerar que la participación tiene ciertos ritmos y que generalmente requiere más tiempo pues no se puede convocar precipitadamente –a riesgo de parecer desorganizados y de ser irrespetuoso con la ciudadanía– y se requiere tiempo para analizar la información obtenida de manera que sea útil al programa o Servicio.

En cuanto a los sistemas de evaluación del programa o servicio y del personal –para que sean coherentes con la intención política de incorporar participación– deben contemplar aspectos de participación. En este punto es importante aclarar que los indicadores de medición además de evaluar el desempeño de los funcionarios y los logros del programa o servicio, cumplen –en la dinámica organizacional - la función de priorizar acciones, pues ahí donde se va a evaluar es donde se concentran los esfuerzos de trabajo, pues esas áreas deben obtener buenos resultados y las otras “se hacen si se alcanza”.

De esta forma, sólo si la dimensión de participación está realmente incorporada en los sistemas de evaluación, y sus resultados afectan la toma de decisiones política y económica respecto al Servicio o programa, es que se van a orientar los esfuerzos de los funcionarios a cumplirlas, si no es así, pasan a ser segunda o tercera prioridad.

Por lo tanto, los sistemas de evaluación de desempeño deben contemplar indicadores que midan los grados de incorporación de participación en la gestión pública –situación que está íntimamente ligada con el siguiente punto de *descripción de cargos*– y debe ser coherente con los resultados que se espera obtener en términos de participación. Por otra parte, este sistema de evaluación debe contemplar indicadores de lo-

gro, proceso e impacto en términos de participación y debe ser acordado con los funcionarios públicos, de manera de ser coherentes con la valoración que se da a la participación y diseñarlos de una forma más ajustada a la realidad, pues ésta es más conocida por los propios funcionarios que por quienes diseñan sistemas de medición y evaluación.

2. Descripción de cargos

En la mayor parte de los Servicios Públicos se han desarrollado acciones participativas gracias al interés o capacidad de las personas que en ellos trabajan. Esta situación es lo que ha permitido que en algunas regiones determinados servicios sean más participativos –interna o externamente– que otros o que incluso algunos departamentos o unidades dentro de un mismo servicio sean más participativos que los otros. Si bien estas iniciativas son positivas y deben ser valoradas por sí mismas, no pueden ser las que sustenten la política de participación ciudadana en la gestión pública.

En este sentido, no es posible que la política de participación dependa de las características personales de los funcionarios públicos, pues significa que no es una política sustentable en el tiempo ya que si cambian los funcionarios, cambia la política. Es por esto que se debe realizar una descripción de funciones y tareas en términos de participación para cada cargo, descripción que debe incluir lo que se espera en términos de participación para ese cargo, lo que debe realizar y una sugerencia de las formas mínimas de hacerlas.

La descripción de lo que se espera en términos de participación para cada cargo entrega el horizonte de acción, la situación ideal, los objetivos que se buscan lograr. Con esta información se le entrega al funcionario el punto de llegada, de manera que él pueda usar su calidad profesional e innovar en las formas cumpliendo con los objetivos. Esta información es la que respeta y valora al funcionario público en sus capacidades.

La descripción de lo que debe realizar en términos de participación para cada cargo, consiste en una especificación –para cada etapa del

proceso que vive el Servicio o Programa~ de las tareas a realizar en participación con cada uno de los actores relacionados con éste. Esta descripción es la que permite que sean cuales sean las características específicas del funcionario, éste sabrá qué le corresponde hacer en términos de participación y, así mismo el Servicio o programa podrá evaluar el cumplimiento de la política de participación, evaluando el cumplimiento de estas tareas.

Las sugerencias de formas mínimas de cumplir las tareas en participación consisten en un listado de alternativas de actividades que permiten cumplir con la tarea definida, lo que facilita que cualquier funcionario –con habilidades participativas o no – pueda realizar la actividad de participación definida. Al ser criterios mínimos, se entrega espacio a quiénes cuentan con habilidades para desarrollar actividades más creativas o con mayores niveles de participación.

Por último, con las descripciones anteriores se entrega a los funcionarios el “saber qué hacer” en términos de participación, pero se los debe preparar también en el “saber cómo hacerlo”. Para esto se requiere ofrecer alternativas de capacitación a los funcionarios públicos en metodologías participativas, de manera que se sientan más seguros al momento de realizar las actividades y sepan cómo utilizar la información ahí obtenida.

3. Diseño específico del sistema de participación

Se trata de diseñar un sistema de participación integrado al programa y no de tener un conjunto de acciones aisladas que no responden a un objetivo común y que se viven como elementos adicionales al programa. Esto no significa que todo lo que se haga debe ser participativo o que todo debe someterse a participación, sino que se debe pensar las necesidades de participación del Servicio o Programa para todas las etapas y áreas de éste teniendo siempre en mente que el fin es lograr mejores resultados.

Esto significa que el sistema de participación que se diseñe debe contener por lo menos lo siguiente:

- Una orientación clara en torno al por qué se incorpora participación y en qué sentido eso contribuye a un mayor éxito del programa o del objetivo del Servicio. Esta razón de ser de la participación debe ser tan real que tenga sentido para todos los miembros del programa o Servicio. Es decir, no se trata de hacer declaraciones ideológicas sobre lo positivo que será incorporar participación (pues esto es discutible dependiendo de las creencias ideológicas de cada funcionario), sino que de traducir la incorporación de participación a los efectos positivos concretos que tendrá y a situaciones operacionales no discutibles porque la práctica laboral cotidiana las vuelve indiscutibles.

Veamos a modo de ejemplo el caso de un fondo concursable que financia proyectos comunitarios, donde el nivel de participación está puesto en el hecho que la comunidad (o algún miembro de ella) presenta un proyecto, se lo adjudica y luego el resto de la comunidad participa (o no) y disfruta de los resultados del proyecto. Es frecuente en este tipo de iniciativas que los proyectos fracasen o no cumplan con todos sus objetivos porque fue muy dificultoso conseguir la asistencia y colaboración del resto de la comunidad. Dada esta realidad, los funcionarios de este Fondo podrían pensar que la incorporación de un mayor grado de participación podría realmente mejorar los resultados del Fondo, pues si se lograra que la comunidad se sintiera más involucrada con los proyectos, éstos podrían ejecutarse mejor. En este sentido, la exigencia que se podría poner respecto a la obligación de elaborar participativamente con la comunidad los proyectos antes de ser postulados al Fondo, podría asegurar que una vez adjudicado éste, la comunidad realmente se involucre –puesto que fue un proyecto elaborado por ellos– y, por tanto se obtengan mejores resultados. Es en este sentido que la incorporación de participación prácticamente no es discutible, pues no es una decisión ideológica sino que emana de la experiencia laboral concreta.

En concreto, la incorporación de participación, sólo si ésta contribuye a los resultados del programa, responde a varias razones: 1) La diversidad de posturas ideológicas frente al tema de la participación permite que si un funcionario no cree en ella por la misma razón por la que le están diciendo que debe incorporarla (por ejemplo, porque aporta a la democratización del país), entonces no va a ha-

cer los esfuerzos correspondientes para aplicarla o bien va a generar una fuerte resistencia en su implementación. Por lo tanto, el traducir la incorporación de participación a una razón funcional-operativa debilita las resistencias y sitúa la discusión en un ámbito técnico y no ideológico. 2) Los funcionarios tienen su tiempo absolutamente sobrecargados de tareas, por lo que una tarea adicional no es bien recibida, salvo que ésta signifique una mejora en su trabajo porque permite entregar mejores resultados o porque vuelve más fácil o expedito el trabajo a realizar.

- Definiciones respecto a los actores que deben ser convocados a participar, pues no sólo los beneficiarios deben ser sujetos de participación, ya que existen otros actores ampliamente relevantes que también tienen algo que decir respecto al programa o Servicio y que sus aportes pueden contribuir claramente a obtener mejores resultados. Es el caso de las autoridades políticas que claramente tienen injerencia en los resultados y que con su colaboración éstos pueden ser mejores. Es el caso de otros servicios relacionados que también podrían aportar (como el caso de programas intersectoriales o –en salud– la coordinación entre el consultorio municipal y el hospital regional).

Cabe señalar aquí que debe velarse por la participación de los distintos actores y no sólo por los que son de primordial interés para el Estado (generalmente los sectores más vulnerables) pues todos tienen algo que decir para la construcción de sociedad. Es incluso muy frecuente que desde el Estado se deja fuera a dos actores que si se los incluyera se podría potenciar mejor el desarrollo: los niveles socioeconómicos medios y altos y los empresarios. Ambos generalmente quedan fuera de las instancias públicas de participación pero al cohabitar un mismo territorio sufren y gozan en igual medida sus consecuencias, agregándosele el hecho de que si desean hacer otra cosa (o ir por una línea diferente a la trazada participativamente) probablemente tengan los medios y la capacidad para hacerlo, por lo tanto es más enriquecedor y más seguro –para respetar las decisiones participativas– incorporarlos desde el principio a participar. A modo de ejemplo quisiera destacar lo que ocurre con los planos reguladores: Es común que se invite a la comunidad en general a participar y frecuentemente por omisión, por inclusión tácita o in-

tencionadamente se deja fuera de las actividades de participación a los empresarios particulares. Esta exclusión no tiene efectos inmediatos pues el plano regulador se elabora igual, entra en vigencia y no se genera ningún tipo de resentimiento por parte de los empresarios (pues no les preocupa en lo más mínimo que los inviten o no). El problema aparece cuando las intenciones de inversión de éstos no van por los lineamientos trazados por los planes reguladores y comienzan a producirse una serie de hechos que vulneran la decisión tomada participativamente, lo que por supuesto debilita la credibilidad en la participación y genera frustración en quienes participaron y en los que gestionaron la participación. Estos hechos pueden ir desde lo más correcto –como solicitar abierta y limpiamente una modificación en el plano regulador– hasta lo más corrupto como pagar porque éste se modifique, pasando por la decisión de algunas empresas de pasar por alto las normativas y actuar con la política de los hechos consumados, es decir, “para cuando se den cuenta de lo que hemos hecho, ya no se podrá hacer nada”. En cualquiera de estos casos, la sensación que le queda a la ciudadanía es de impotencia ante aquellos que porque tienen más dinero pueden pasar por sobre las decisiones ciudadanas.

La situación podría ser otra si se invitara a los privados a participar en la formulación del plano regulador, pues éste podría contemplar desde el principio las intenciones de inversión de los privados (que al tener más recursos probablemente han realizado los estudios de tendencias de mercado y, por tanto están mejor informados que el aparato público y que la ciudadanía sobre las zonas de inversión), así como la generación de alianzas que promuevan el desarrollo.

No obstante, al incorporar diversos actores en los eventos participativos se debe poner particular atención en la mantención de los equilibrios entre los intereses particulares de los actores. Velando porque todos puedan expresar sus opiniones y no se encuentren en desventajas de negociación, como sería si se pusiera a negociar en la misma mesa a pescadores artesanales con empresarios pesqueros. Aquí es donde los funcionarios públicos deben velar por el equilibrio de fuerzas y facilitar las herramientas y situaciones para que dos actores puedan negociar en igualdad de condiciones.

- Definiciones respecto a los momentos del ciclo de vida del programa o servicio en que la participación podría aportar a los resultados de éste. Esto significa definir las etapas en las que el incorporar participación podría aportar a los resultados del programa o del servicio. Es decir, definir si la participación debe ser incorporada en la etapa de gestión de recursos, establecimiento de alianzas con diversos actores, diagnóstico, diseño, implementación-ejecución, evaluación, etc. No siempre se requiere participación en todos los momentos sino que —de acuerdo a los resultados que se espera obtener o mejorar— la participación debe estar presente sólo en ciertas etapas.

Esto se debe combinar con los actores. Es decir, en algunos momentos se requiere a ciertos actores participando y en otros momentos a otros actores. Incluso hay momentos en que es conveniente juntar a varios actores a dialogar y hay momentos en que es mejor para los resultados que participen en forma separada.

Todo esto debe definirse cuando se establecen los resultados esperados de la participación para cada actor y etapa, situación que se explica y desarrolla en la sección *propuesta de metodología*.

- Definiciones respecto a los límites de la participación, pues no siempre se debe entregar los mismos niveles de participación, ya que hay momentos en los que se requiere que los actores sólo estén informados, otras veces que entreguen sus opiniones, que validen, que decidan, que ejecuten, que aporten con trabajo o dinero, etc.

Es frecuente que cuando se quiere incorporar participación se desee entregar los máximos niveles de ésta, pues son los que ideológicamente creemos que son los mejores. Pero no hay que olvidar que en este momento estamos incorporando participación sólo cuando aporta a los resultados del programa, por lo que la selección de los niveles de participación a incorporar debe ser más pragmática. En este sentido, una gran cantidad de personas decidiendo sobre el programa difícilmente va a ser más eficiente. Por último, a mayor nivel de participación se requiere mayor preparación de la ciudadanía, por lo que empezar por invitarlos directamente a los niveles más altos probablemente termine fracasando, lo que generaría altos niveles de frustración en los funcionarios públicos y en la ciudadanía.

Las definiciones sobre los límites de la participación deben especificarse para cada actor y para cada momento del programa o Servicio, pues dependen directamente de los resultados que se espera obtener, por lo que para determinados resultados, se requieren determinados niveles de participación, con determinados actores y en determinados momentos.

- Las diversas actividades de participación deben estar ligadas entre sí, en forma visible para los participantes. Esto significa que éstos deben notar que las actividades en las que participan (hayan o no estado en las anteriores) tienen una continuidad entre ellas, lo que demuestra que el esfuerzo que están haciendo al participar está siendo utilizado por el programa o Servicio.

Esto significa no partir de cero en cada actividad sino contextualizar el proceso que se ha desarrollado y –si es posible– dar cuenta de lo trabajado en la actividad anterior o en las reuniones con otros actores e informar el estado en que dichas propuestas o conversaciones se encuentran.

Frecuentemente en actividades participativas de continuidad se enfrenta la dificultad que los participantes en una y otra reunión son diferentes, lo que entorpece el entendimiento, la continuidad del proceso y los niveles de involucramiento de la comunidad participante. Si bien esto es inevitable que ocurra y los funcionarios deben tomar las medidas adecuadas para darle continuidad y sentido al trabajo (contextualizando), hay alternativas para que los participantes de cada reunión no sean totalmente diferentes, como el llevar registro de los asistentes a cada reunión con datos de contacto, de manera de invitarlos en forma directa (adicional a la invitación masiva que seguramente se hará), dando cuenta –en la invitación– de su asistencia a la actividad anterior y los frutos que eso generó.

Por último, hay dos acciones ligadas a toda actividad de participación que deben realizarse para que adquiera continuidad el sistema y para que la ciudadanía participante sienta que su tiempo estuvo bien utilizado. La primera acción tiene que ver con la retroalimentación que hay que dar a todos los participantes sobre lo conversado o realizado en la actividad y sus resultados. Esto implica dos cosas: un resumen de lo trabajado y un breve informe sobre el estado en que se encuentra cada uno de los temas trabajados en esa actividad

(este informe puede ser entregado en diversos momentos, de acuerdo a los niveles de avance de las propuestas y el trabajo). La gracia de este informe es que lo puede leer cualquiera –no sólo los involucrados– lo que genera en toda la ciudadanía la sensación que lo que ocurre en una de estas actividades es tomado en cuenta, valoración que es altamente eficaz en generar mayor participación y darle credibilidad al sistema. Por ejemplo, si en la actividad se hicieron sugerencias para la utilización de ciertos fondos, es importante dar cuenta del estado de avance de dichos fondos, así como de las razones de por qué ciertas ideas fueron tomadas en cuenta y otras no. Por ejemplo, porque algunas de ellas eran demasiado caras para los límites del presupuesto, o porque están destinadas a otros fondos, o porque va en contra de los lineamientos de desarrollo que se habían trazado, etc.

La segunda acción tiene que ver con el dar respuestas a las dudas, demandas y peticiones que surgen en las actividades participativas. Es probable que en cada actividad se generen una serie de preguntas y demandas al servicio en cuestión o para otros Servicios Públicos. Es necesario –para mayor credibilidad del sistema– hacerse cargo de éstas en el momento que surgen o posteriormente dependiendo del caso.

Esto significa hacer ver a los participantes la pertinencia de su comentario, el grado de responsabilidad que tiene el organismo ahí presente o si le corresponde a otro (y en este caso derivar a donde corresponda) y, por último, responder las dudas y comprometer respuestas con plazos determinados que deben ser respetados.

- Se debe incorporar los requisitos de participación a las Normativas y Términos de Referencia que existan y se utilicen en el programa o Servicio, pues sólo si éstos lo contemplan hay suficientes estímulos para que los funcionarios y los consultores externos incorporen participación en su operar⁸. Es importante aclarar que no se trata de confiar en la ley para que se incorpore participación, sino que –por un lado– su presencia refuerza las intenciones y la vuelve creíble y –por otro lado– la normativa y los términos de referencia permiten precisar los actores, los momentos y los niveles de participación que se necesitan para obtener mejores resultados. De esta forma la incorporación de participación no queda a libre decisión de los fun-

8 Además de los estímulos que significan los sistemas de evaluación y los otros puntos que se han tratado en este texto

cionarios o consultores sino que de acuerdo a los lineamientos que el programa o Servicio ha trazado.

Es importante contemplar que en ocasiones las normativas existentes pueden significar trabas –no intencionales– a la participación, por tanto una vez que se diseñan los niveles, momentos y actores que deben participar se requiere revisar las normativas de manera de asegurarse que éstas no actúen como desincentivos para la participación.

- Por último, respecto al sistema de participación, quisiera hacer algunas precisiones sobre las características mínimas que debe contemplar toda actividad de participación para que genere credibilidad en el sistema y potencie realmente la participación.

Respecto a la preparación previa a la actividad de participación, se debe destacar lo siguiente:

- a) Se debe definir los objetivos de dicha instancia de participación respondiendo a las preguntas: ¿para qué se quiere hacer y qué se espera obtener?
- b) Se debe tener claridad respecto a para qué se va a usar la información obtenida.
- c) Se debe tener definidos los participantes (respondiendo a la pregunta ¿a quién quiero convocar?) y por qué. No se debe excluir a algunos porque no tengan los conocimientos técnicos que se necesita, sino que se debe buscar los mecanismos para que puedan participar igual en los ámbitos que corresponda pero con los apoyos necesarios.
- d) Se debe considerar qué información hay que entregarles a los participantes antes de la actividad de manera que puedan participar adecuadamente.
- e) Se debe tener claridad respecto a los tiempos y recursos con los que se cuenta.

Respecto a la difusión o convocatoria de la actividad de participación:

- f) Se debe difundir la actividad de formas que les llegue la información a más personas que a los dirigentes, pues éstos no siempre son representativos de la opinión ciudadana.
- g) Se debe ser claro con los participantes respecto de los objetivos y límites de la participación a los que se les invita.

Respecto a los elementos que se debe considerar durante la ejecución de la actividad de participación:

- h) Se deben utilizar metodologías activas o participativas.
- i) Es necesario manejar las expectativas: Es vital ser muy claros en cada uno de los contactos con la ciudadanía respecto de las promesas que realmente se pueden cumplir. Es decir, se les debe informar claramente cuál es el nivel de solución que pueden tener los problemas planteados y quiénes pueden solucionarlos.
- j) Se debe llevar un registro de los participantes donde aparezca la posibilidad de anotar las formas de contactarlo para otra actividad.
- k) Se puede hacer circular una hoja donde los participantes puedan hacer anotaciones como temas o áreas en las que le interesa participar (dentro del tema mismo que los convoca en esa ocasión como en otros temas, pues es información que le puede servir a otros servicios).
- l) Se debe medir –de alguna forma– la representatividad que tienen los participantes respecto de la población a la que representan.
- m) Los tres elementos anteriores permiten ir construyendo una base de datos con las personas que están interesadas en participar y que sean representativas de la ciudadanía convocada.
- n) Se debe registrar la información que se obtiene.
- o) Se debe reconocer y agradecer la participación de los asistentes como algo que les significó un esfuerzo y no cómo si hubiera sido su deber asistir.

Respecto a las acciones a realizar post actividad de participación:

- p) Se debe sistematizar la información recolectada de manera útil a los objetivos de ésta.
- q) Se debe compartir con otros servicios la información recolectada, de manera que quienes asistieron no tengan que repetir lo mismo a otras instituciones que irán a convocarlos de nuevo.
- r) Se debe devolver los resultados de la participación a los participantes (qué ocurrió con su participación o en qué estado está el proceso objeto de la actividad participativa)
- s) Toda petición y sugerencia debe recibir respuesta, cualquiera sea ésta, en un plazo no mayor a un mes.
- t) Se debe difundir las experiencias positivas o negativas de participación, para enriquecer a otros actores e instituciones públicas.

Propuesta de Metodología a usar para implementar participación ciudadana en la gestión de algún servicio o programa público

A primera vista puede parecer que lo desarrollado en este texto no es aplicable y, por tanto, se revise sólo como un enfoque interesante y se deje de lado para seguir buscando otras alternativas. Es aquí donde parece importante señalar que las reflexiones anteriores son producto del enfoque inicial con el que trabajó Fundación AVEC durante su consultoría y las reflexiones y modificaciones a la metodología que se fueron desarrollando producto del trabajo y de la observación del proceso que se estaba llevando a cabo. Por lo tanto es un enfoque metodológico probado en tres programas públicos con diversos niveles de éxito en cada uno, pero sin duda con muy buenos resultados tanto en la transformación producida en los funcionarios públicos participantes como en las modificaciones que se implementaron en cada programa en pro de una gestión pública participativa.

Es por esto que, se presenta una breve reseña de la metodología que Fundación AVEC propone para que cualquier equipo de funcionarios públicos inicie el proceso de incorporación de participación ciudadana en su gestión. Cabe señalar eso sí, que estos son pasos metodológicos sin mayores contenidos conceptuales en términos de participación, por lo tanto las discusiones y reflexiones en torno a ésta son procesos adicionales a esta metodología que deben incorporar los propios funcionarios públicos o los profesionales que los asesoren en este proceso. Por otra parte, los contenidos metodológicos que aquí se presentan están trazados en términos generales y no contemplan los ejercicios específicos de reflexión para obtener cada uno de los productos⁹.

Esta propuesta metodológica tiene dos grandes componentes: La forma en que se debe trabajar con los funcionarios públicos y, los productos que se deben obtener o el trabajo que se debe realizar.

Respecto a la forma en que se debe trabajar con los funcionarios públicos tiene mucha relación con lo desarrollado en este texto. Es decir, el proceso de transformación debe realizarse con los funcionarios públicos. Deben ser ellos quienes participen activamente en la reflexión, la definición de lo que se desea, sus formas específicas, etc. Pues sólo de

9 Estos ejercicios se entregarán en el Manual para incorporar participación en la gestión pública que está desarrollando Fundación AVEC en colaboración con la D.O.S del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

esta forma se diseñará algo plenamente pertinente al trabajo que realizan y con pleno sentido para quienes tendrán que implementarlo.

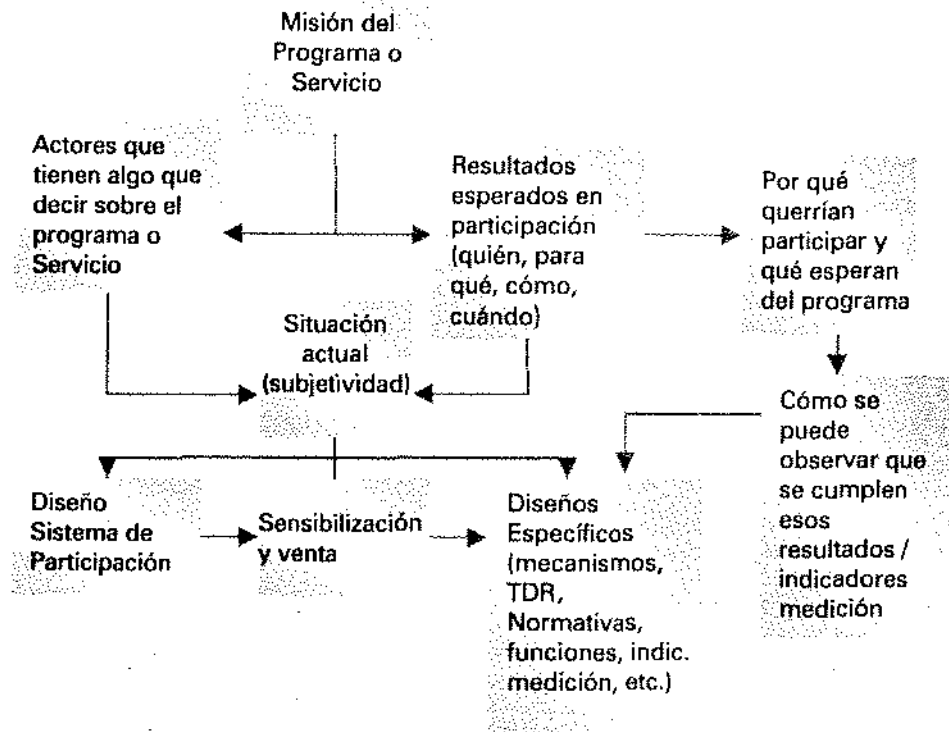
Respecto al trabajo que se debe realizar, éste consiste en un proceso en el que –conscientes de que se desea incorporar participación sólo en la medida en que ésta aporta a los resultados del programa o servicio– se avanza desde la definición del Estado Deseado hacia la definición de las formas específicas para implementar ese Estado Deseado.

Con ambos componentes se obtiene el diseño específico para incorporar participación en la gestión pública producto de la reflexión –basada en la experiencia y en los deseos– de los funcionarios participantes y, por tanto, con pleno sentido para ellos.

Respecto al primer componente no se entrará en detalles, pues es parte de las metodologías específicas que se pueden usar y que son de responsabilidad del funcionario o consultor que guíe el proceso. En cambio, respecto al segundo componente quisiera profundizar un poco de manera de entregar elementos que permitan comprenderlo y aplicarlo como un modelo de trabajo altamente eficaz.

A modo de resumen preliminar se presenta la siguiente figura que grafica los pasos a seguir para diseñar los sistemas, mecanismos y normativas de participación al interior de cualquier programa o servicio.

Proceso para diseñar la incorporación de participación ciudadana en la gestión pública



Hay dos principios claves en este enfoque de trabajo: El primero tiene relación con la importancia de tener un horizonte claro que orienta todas las decisiones y el segundo con la importancia de visualizar los estados ideales pues éstos actúan como fuerzas que orientan y potencian la acción cuando existen. Ambos principios explican por qué esta metodología de trabajo plantea partir desde la misión del programa y no desde el diagnóstico, como comienzan generalmente los procesos de transformación.

La misión se entiende como el objetivo que –el programa o servicio– espera obtener en el mundo externo. Todo programa o Servicio tiene una misión –sino no se habrían creado o no estarían funcionando– pero no todos la tienen claramente definida o definida mediante un proceso de planificación estratégica, lo cual no impide que se comience por utilizar la misión que como programa o servicio se tiene, al margen de cómo ésta esté formulada, pues es frecuente que –con pequeñas variaciones– todos los funcionarios coinciden en la misión de la institución, pues tiene directa relación con la razón de ser del programa o Servicio.

Definida la misión, ya se cuenta con la información necesaria sobre los resultados que el programa o Servicio desea obtener en el exterior. Por lo tanto aquí es donde cabe hacer la pregunta central respecto de si la participación va a contribuir a mejorar esos resultados. Si se considera que objetivamente va a contribuir, se continúa con el proceso, si la respuesta es negativa, entonces todo esfuerzo por continuar será infructuoso. Pues –recordemos – sólo si la participación contribuye a los resultados, los funcionarios se sentirán compelidos a implementarla.

Una vez recogida la misión, se debe detallar los actores que tienen algo que decir/hacer para el éxito del Programa o Servicio (o el cumplimiento de su misión). Para cada uno de estos actores se definen los resultados en participación que se espera obtener de ellos y que mejoren los resultados del Programa o Servicio. Esto implica detallar de qué manera se espera que participen (formas y niveles), en qué etapa, para qué y por qué estarían interesados en hacerlo. Esto último permite realizar una primera aproximación a la subjetividad del otro (de los otros actores involucrados en el programa o servicio y de quiénes frecuentemente se realizan quejas por su escaso compromiso o cumplimiento con su trabajo) y comprender inicialmente por dónde podrían ir las formas de mejorar su compromiso y participación en el programa o Servicio.

Así mismo, se podría realizar un ejercicio (teórico y en base a la experiencia de los participantes) para ver qué espera cada uno de los actores del programa. Esto permite visualizar el conjunto de tensiones en los que se encuentra cada Programa, puesto que distintos actores, con distintos intereses demandan distintas cosas al programa. Este ejercicio, además nos permite realizar una primera aproximación a los mecanismos de participación que se podrían diseñar, pues deben considerar los intereses de cada uno de los actores que se quiere involucrar.

Una vez definidos los resultados en participación que se espera obtener para cada actor y que potenciarían los resultados del Programa o Servicio, se trabaja buscando la forma en que se podría observar en la realidad que se están logrando esos resultados. Esto significa trabajar en la construcción de los indicadores que permitirían medir el estado de avance en participación de cada actor, de acuerdo a los resultados espe-

rados, indicadores que serán trabajados más en detalle cuando ya se hayan realizado los diseños específicos de participación. El aspecto positivo de comenzar trabajando con los indicadores desde el principio es que permite diseñar con fuertes criterios de realidad pues se debe poder “observar en la realidad de una u otra forma” lo que se pretende lograr, ya que si no es observable no sirve para demostrar la efectividad de lo que se está haciendo, ni a los funcionarios públicos del propio servicio ni a las autoridades políticas y económicas que toman decisiones respecto al programa o servicio de acuerdo a los resultados observables obtenidos.

Quisiera señalar aquí que en ningún caso se está proponiendo abandonar toda propuesta que no sea medible, pues en ese caso gran parte de las intervenciones en el mundo social no se podrían hacer. Sino que se trata de utilizar como un criterio interesante de análisis si lo que se propone es observable o no, pues en ocasiones al hacerse esa pregunta se puede modificar un poco lo propuesto y mejorar las posibilidades de medición y, por otro lado, esa misma pregunta permite formularse objetivos más concretos que después no se vuelvan en contra de los programas o servicios por no haber sido posible cumplirlos a cabalidad.

Todo el trabajo de reflexión anterior significó una serie de discusiones, negociaciones y acuerdos entre los funcionarios que permite situarlos a todos tras un mismo objetivo muy específico que no sólo sirve como fuerza orientadora de acción (al visualizarse el estado deseado se orientan las fuerzas hacia allá) sino también como argumento discriminante al momento de discutir algo, pues la pregunta que debe responderse tras cualquier discusión es: ¿Contribuye al resultado esperado que definimos?

Una vez realizadas las definiciones anteriores respecto al Estado Deseado, se puede avanzar hacia el diagnóstico o Situación Actual. Un tercer principio clave en este proceso es que los diagnósticos por sí solos no contribuyen en nada si no se tiene claridad sobre lo que se desea lograr, pues las evaluaciones respecto al “cómo estamos” deben estar en absoluta relación con el “cómo queremos estar”. Es por esto que, primero se debe definir el Estado Deseado en participación y después realizar el diagnóstico. De esta forma se obtiene un análisis más certero.

Es importante aclarar que probablemente los funcionarios participantes observando los resultados esperados sepan encontrar perfectamente dónde están las áreas de mayor brecha entre el Estado Deseado y el Actual, no obstante deben involucrarse otros actores internos y externos para evaluar la situación actual en participación, de manera de detectar situaciones o estados que los funcionarios públicos participantes no fueron capaces de detectar. Adicional a lo anterior, debe ponerse especial énfasis en los diagnósticos socioculturales que se hagan para cada uno de los actores definidos inicialmente como los que tienen relación con el programa o Servicio, pues esta información es la que entregará elementos claves sobre su subjetividad y, por tanto sobre sus conceptos de participación, sus intereses, y sus sentidos, de manera de poder diseñar mecanismos y sistemas de participación que pongan en el centro la subjetividad de las personas, y así facilitar su éxito.

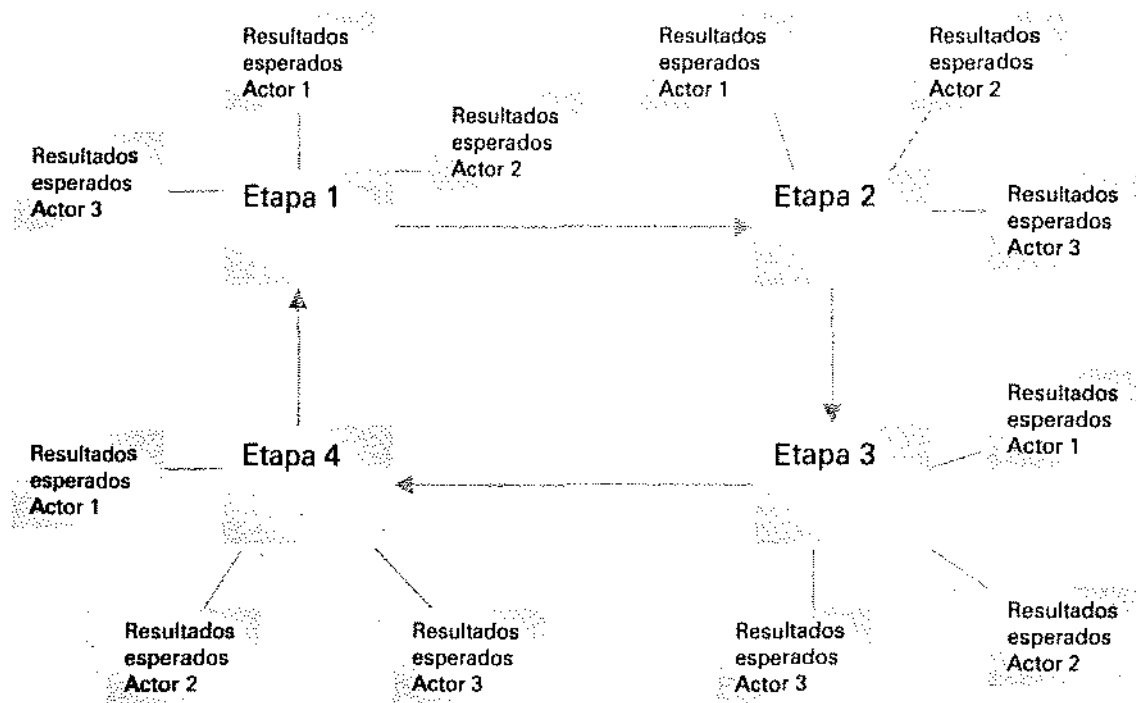
Es importante aquí realizar una reflexión sincera en las áreas en las que se observa una mayor brecha entre los resultados esperados y la situación actual, pues –en base a la información sociocultural– se debe decidir si esa brecha significa que los resultados esperados definidos son irreales o si el desafío debe ir por la construcción de mecanismos y sistemas de participación mejores que permitan salvar esa brecha.

Una vez que ya se tiene claridad respecto al Estado Deseado en participación, el Estado Actual y la brecha entre uno y otro, se puede comenzar a diseñar el sistema de participación que debiera estar orientado a resolver la brecha detectada.

Como metodología para diseñar el sistema de participación se propone utilizar los mismos resultados esperados en participación ya definidos, pero ordenados en forma tal que permita realizar una mirada sistémica y, por tanto, diseñar los mecanismos de participación como un todo con sentido y no como acciones aisladas.

Esto se representa en el siguiente diagrama, donde aparece –para cada etapa del programa o servicio– los resultados esperados para cada actor por separado.

Ordenamiento de la información para Diseñar un Sistema de Participación



Con la información ordenada de acuerdo a este diagrama, se construye el sistema de participación respondiendo a la sencilla pregunta *¿De qué formas podemos lograr –en cada etapa– esos resultados esperados para todos los actores?* Esta pregunta permite el trabajo creativo de los funcionarios para diseñar mecanismos de participación que respondan a los resultados esperados definidos y que funcionen en forma sistémica, complementando la participación de varios actores juntos y relacionando la participación que se da en una etapa con las siguientes. Una vez trazado el diseño en sus líneas generales y mientras se avanza en los diseños específicos (descripción de cargos, indicadores de medición específicos para la participación y Términos de Referencias y Normativas que incorporen el componente participación) es conveniente realizar actividades de sensibilización y venta al interior del programa o servicio de manera que tanto las autoridades como los otros funcionarios conozcan, validen y acepten el sistema de participación propuesto. También es posible ir realizando estas actividades antes de comenzar con el diseño del sistema de participación. De esta forma se va avan-

zando en el diseño con pleno conocimiento y aceptación del resto del Servicio.

Estas actividades de sensibilización deben incluir tanto los enfoques utilizados –centralidad de las personas y participación que mejore los resultados del programa o servicio– como los productos concretos que se han desarrollado: Resultados Esperados en Participación (para cada actor y etapa), Situación Actual y Sistema de Participación.

A medida que se vaya avanzando más con los diseños se debe ir difundiendo hacia el resto de los funcionarios lo obtenido.

Es interesante destacar las diferencias en la sensibilización que se debe realizar con las autoridades (desde las jefaturas hacia arriba, hasta el Ministro) y con los funcionarios públicos, pues tienen prioridades e intereses diferentes y, por tanto, merecen enfoques distintos. Una forma de facilitar el diseño de estos enfoques diferentes es ser coherente con la mirada que se ha utilizado durante todo este proceso, que es poner a las personas en el centro de la intervención. Es decir, se puede hacer el ejercicio teórico de detallar los posibles obstáculos que unos y otros van a encontrar a la incorporación de participación en la gestión del programa o Servicio específico y desde esa información diseñar el enfoque a utilizar. Otra alternativa más certera, es realizar el ejercicio de conversar con dichos actores y conocer cuál es su disposición real a incorporar participación en la gestión. Con esa información, se puede diseñar la estrategia para sensibilizar y vender la propuesta que se tiene.

A modo de cierre quisiera señalar que si se ha sido fiel al enfoque propuesto y se ha trabajado con la metodología entregada es altamente probable que se cuente con un sistema de participación que tiene sentido para todos los que se verán involucrados en él (funcionarios públicos y sociedad civil) y, por tanto, haya una fuerte disposición a aplicarlo (por parte de los funcionarios) y a utilizarlo (por parte de la sociedad civil y de otros funcionarios públicos).

Por último, si se respetan las reflexiones en torno a la participación que en este texto se desarrollan, hay una alta probabilidad de que el sistema de participación diseñado sea sustentable en el tiempo, que merezca el

respeto de la sociedad civil y de los funcionarios públicos porque es coherente, creíble, respeta a las personas y es útil a los intereses de cada uno.

Y sólo cuando esto exista, se va a avanzar hacia las diferentes motivaciones que las personas tienen para incorporar participación en la gestión pública¹⁰. Es decir, sólo cuando el sistema esté operando se puede esperar que la sociedad civil se democratice, que las políticas públicas sean más efectivas porque incorporan los intereses de los beneficiarios y exista una sociedad civil fortalecida y con un fuerte capital social. En este sentido, lo que en este artículo se propone es el paso intermedio que hay que dar.

10 Mencionadas al principio del texto.