

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACION CON LA GESTION PUBLICA

**PEDRO MUJICA  
CORPORACIÓN PARTICIPA**

## **1.1 Concepto de ciudadano y participación ciudadana**

La ciudadanía nos remite a la idea de una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política.<sup>1</sup>

La concepción moderna de ciudadano se levanta sobre la confluencia del principio de la igualdad básica entre personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales.<sup>2</sup> En cuanto ciudadano, el individuo es la unidad componente de la democracia.

La participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental. La participación es tomar parte activa.<sup>3</sup>

En palabras de H. Arendt la ciudadanía activa – esto es el compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política - sólo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público<sup>4</sup>. El núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder en este sentido no es nunca propiedad de un individuo sino que

---

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

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

3 Sartori, 1989.

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

pertenece al grupo y existe sólo mientras éste exista. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan a través del diálogo y de la capacidad de cada uno de influir en las posiciones del otro, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común.<sup>5</sup>

En un contexto crecientemente globalizado y de estallido de nuevas identidades e intereses, surge la evidencia de la insuficiencia de la cultura política así como del Estado para acoger estas manifestaciones de la multiculturalidad. En este sentido podemos presenciar día a día cómo aparecen nuevos grupos de personas que abogan por ser reconocidos por la sociedad, desde su rasgo o característica diferenciadora. Así por ejemplo, los grupos que pertenecen a minorías (étnicas, sexuales, culturales, religiosas, entre otras) que hasta ahora constituyen excepciones en las sociedades quieren ser reconocidos por la sociedad y el Estado en cuanto al respeto de sus derechos y dictación de ciertas políticas públicas que materialicen sus peticiones.

Frente a este tipo de preocupaciones y necesidades surge el mercado y el campo mediático como ámbitos privilegiados para caracterizar la pertenencia y participación en la sociedad actual. Estos nuevos referentes han dado el paso de la categoría de ciudadano al de consumidor.<sup>6</sup>

El hecho crítico que da origen a este análisis es que hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos (a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses) se contestan más en el consumo de bienes y en los medios de comunicación que en las reglas abstractas de la democracia por la participación colectiva en espacios públicos.<sup>7</sup>

La pregunta que se plantea entonces es si al consumir y vincularse con el mercado no se está también constituyendo identidad y un nuevo modo de ser ciudadano. Es decir, podemos ver que se está construyendo una nueva forma de entender el concepto de ciudadano, más bien vinculado al ciudadano entendido como consumidor.

A esta forma de entender los derechos ciudadanos en el espacio público- mercado (o informativo)- se le cuestiona y se discute el tipo de derechos de que podría disponer el ciudadano en la estructuración de este ámbito social. En la esfera del mercado se advierte que los ciudadanos no concurren en forma libre e igual. Por el contrario, el mercado es por definición un espacio social no igualitario ni libre. El principio de que una persona es igual a un voto es reemplazado por el principio de que una moneda es

---

5 Arendt, 1993.

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

7 García-Canclini, 1995.

igual a un voto, y la libertad entendida como capacidad de autodeterminación, de poder tomar las propias decisiones, es sustituida por la capacidad de producción y consumo que tienen las personas. O sea, en la medida que produzco más valgo más, pero no sólo en el sentido económico sino que también valgo más como ciudadano. En la medida que tengo más dinero puedo adquirir más bienes y derechos y no sólo estamos hablando de bienes físicos (casas, vehículos, etc) sino que estamos refiriéndonos a los bienes sociales o culturales (educación de calidad, salud de calidad vivienda de calidad, etc). La pregunta obligada entonces es si al igualar ciudadano a cliente, dichos derechos pueden entenderse dentro de un orden democrático.<sup>8</sup>

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

En otros términos, una cultura política y democrática debiera abrir espacio a una ciudadanía deliberativa como criterio clave para discernir el significado de la participación. La ciudadanía deliberativa va más allá de que la gente se beneficie, más o menos equitativamente, de las políticas públicas o de que las actividades privadas se regulen para evitar los privilegios de unos sobre otros. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La ciudadanía deliberativa supone que la gente ejerza su capacidad reflexiva y exprese sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social. Por tanto, una ciudadanía deliberativa, entendida en los términos antes expresados constituye un ideal o un sueño en nuestras sociedades. De allí la discusión que sólo ciertas formas de participación sean formas de expresión ciudadana.

La ciudadanía informativa o consumidora no corresponde a la idea de una ciudadanía deliberativa. Por el contrario, esta última se satisface sólo en la medida que la gente pueda influir en la conducción de su sociedad. Participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo.<sup>9</sup> Por tanto, debe tenerse presente que entender bien el significado de una ciudadanía deliberativa nos permite entender en todo su amplitud el concepto participación.

---

8 Micco, 1997.

9 C.Tiempo-2000, 1998

La sociedad requiere de un sujeto reflexivo que asuma responsabilidades respecto de sí mismo, haciéndose cargo de la propia vida personal y social. Sin reflexión, compromiso, responsabilidad personal numerosas esferas de la vida, centrales para el desarrollo humano, no funcionan en el mundo actual. Hoy se requiere una decidida inversión personal que reclama la acción de los propios individuos.<sup>10</sup>

En síntesis, el debate actual sobre participación y ciudadanía reconoce la diversificación que adquiere hoy día la conformación de sujetos. Las demandas y aspiraciones se complejizan y apuntan no sólo al acceso sino a la calidad de lo que se aspira. Hoy existe también una dimensión cultural y fuertemente reflexiva en esta construcción de ciudadanía.<sup>11</sup> La reflexividad surge entonces no sólo como una característica asociada a la modernidad y la subjetividad; sino también como una condición de estos tiempos para la buena marcha de la sociedad.

## 1.2 Democracia y participación

La participación es más bien un ideal o un valor que se relaciona con la esencia del término democracia. Dicho de otra manera, la participación es lo que define la democracia y el mecanismo de la representación no parece ser suficiente para poder hablar de verdadera participación. La demanda de más y mejor democracia de los últimos años se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa.

La participación es uno de los elementos o componentes básicos de la misma. De hecho la democracia no existe sin participación. El punto está en comprender qué se entiende por participación.

Participar es tomar parte personalmente, es tomar parte en forma activa como producto de una decisión y de la búsqueda libre por el individuo, no es formar parte de ni estar obligado a.

La participación no explica ni basta para sostener el edificio de la democracia representativa. Necesita partidos políticos, instituciones políticas, poderes del estado y finalmente un Estado constituido como tal.

Sartori entiende que la participación está en el centro de la ciudadanía y que ella ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de la sociedad participan en la selección de sus gobernantes y directa e indirectamente en la elaboración de la política gubernamental.

Otros autores como Arendt creen que la ciudadanía activa es el compromiso cívico y que la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan a la comunidad política sólo tiene sentido en el espacio en que se construye lo público. La esfera

---

<sup>10</sup> Touraine (1997), Giddens (1996).

<sup>11</sup> Garretón, 1994.

pública alude al espacio donde los ciudadanos actúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de temas de interés común.

Hoy existe cierto consenso que la cultura política y democrática debe abrir espacios a una ciudadanía deliberativa como criterio para discernir el significado de la participación. La ciudadanía deliberativa va más allá de que la gente se beneficie de las políticas públicas o de que las actividades privadas se regulen para evitar los privilegios de unos sobre los otros. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La ciudadanía deliberativa supone que la gente ejerza su capacidad reflexiva y exprese sus ideales e intereses, organizándolos.

La participación ciudadana puede ser entendida como la superación del déficit de ciudadanía, y no sólo es un valor en si misma sino que también contribuye a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del Estado; estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia y crea nuevos canales de las tradicionalmente empleados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecer los flujos de información. (BID- Carrillo)

Es en este terreno que cobra especial fuerza la afirmación de que lo público no se agota en lo estatal y la necesidad de fortalecer la sociedad civil en toda su diversidad frente el Estado.

Hoy no cabe esperar que el Estado sea un agente unificador para la vida de la sociedad y la diversidad de sus actores. Pero si el Estado no interviene para crear espacios e instituciones donde los actores puedan actuar autónomamente estos estarán ausentes y la crisis de representación no terminará.

La democracia representativa tradicional ha experimentado una crisis significativa y que no es posible desconocer, lo cual se confirma con algunos datos duros indiscutibles: alta abstención electoral: desconfianza en la política y en los políticos; incapacidad de satisfacer demandas y sobre todo el aumento de la capacidad de la ciudadanía de manifestar su descontento con el sistema.

Paradoja: a mayor extensión de la democracia, mayor es el descontento. La democracia comienza a ser cuestionada por no solucionar los intereses y necesidades de los grupos más pobres y excluidos, por lo tanto se trata de solucionar estos problemas y para ello es necesario poder calibrar adecuadamente en qué consisten estas necesidades.

Es un hecho que las sociedades han cambiado mucho desde mediados del S. XIX, en materia social y económica: a mediados del S XIX la mitad de la población era analfabeta. En materia política también el cambio es drástico: el parlamento era formado por hombres adinerados y educados en busca de nuevos mercados para sus productos. Los temas que hoy debaten los Parlamentos son cada vez más múltiples y

complejos; igualdad de oportunidades, delitos ambientales, regulación de las tecnologías de la información, biotecnologías. etc.

El punto se encuentra entonces en la existencia de una política que pretende construir una democracia distinta de la democracia representativa en su dimensión más tradicional. Se trata de agregar deliberación, lo cual supone discusiones entre los ciudadanos, al interior del gobierno y entre el gobierno y los ciudadanos. Los ciudadanos pueden ser entendidos desde las formas más tradicionales de representación (partidos políticos) hasta las formas más directas de participación, individualmente o a través de grupos de interés. Es esta idea la que desarrollaremos más adelante cuando detallemos las formas que hoy reviste la participación ciudadana.

Se parte entonces del supuesto que los ciudadanos y los gobiernos necesitamos más deliberación y que por un lado no bastan las proposiciones y diálogo con los partidos políticos (en los ámbitos propios controlados por éstos, por ejemplo la selección de candidatos) y por otro lado los gobiernos necesitan tener mayores antecedentes e información proporcionada en forma directa por parte de la ciudadanía. Lo anterior por cuanto hay insuficiencia en la labor de los partidos políticos y también porque los intereses que logran sumar los partidos políticos nunca serán equivalente a todos aquellos que aportan directamente los ciudadanos. Son intereses distintos, diversos que aportan al ámbito de la deliberación y que no hay otra manera de canalizarlos. Los gobiernos tienen que convivir cada vez más con nuevos actores que demandan reconocimiento de sus intereses, grupos cada vez más especializados en aspectos técnicos difíciles de tratar. En este sentido hoy podemos reconocer nuevos y diversos derechos que son denominados generalmente como derechos colectivos y derechos difusos (grupos de consumidores, grupos étnicos, grupos que demandan perjuicios del Estado o de una empresa privada por los daños sufridos por el ambiente o por un producto defectuoso). Por otro lado, también hay grupos que hacen lobby y que pueden bloquear proyectos: es decir, la transversalidad es cada vez mayor.

### **1.3 Formas que puede adoptar la Participación.**

Nos referimos ahora a las distintas instituciones o prácticas en las cuales podemos reconocer formas de participación ciudadana. Estas van desde los mecanismos más tradicionales de participación en el marco de la democracia representativa : el voto para elegir a las autoridades, hasta las formas más innovadoras que hoy podemos ver en distintas partes del mundo : ej. jurados ciudadanos

En primer término debemos considerar los instrumentos constitucionales que hoy son considerados como propios de la democracia directa y se enmarcan dentro de la llamada democracia participativa.

Estos son principalmente : Referéndum – Plebiscito - Iniciativa Popular de Ley y revocatoria de mandato. Estos mecanismos, especialmente el referéndum, plebiscito e

iniciativa popular de ley, colindan con las atribuciones propias del poder legislativo: aprobar las leyes de la República. Desde este punto de vista se clasifican como mecanismos de democracia directa o semi directa, donde los ciudadanos expresan su voto en forma directa y no a través de representantes.

Más allá de estos mecanismos, podemos mencionar lo que se entiende tradicionalmente como mecanismo de participación ciudadana dentro del sistema de democracia representativa: el voto por un determinado candidato, ya sea a la Presidencia de la República, diputados, senadores, alcaldes, etc.

Por otra parte y también formando parte de los mecanismos más tradicionales de participación encontramos la militancia en un partido político, participación en manifestaciones, pertenencia a un club deportivo, cultural, a un centro de padres, en un proyecto filantrópico, etc. En este sentido estamos aludiendo a la participación directa de la ciudadanía en ciertas actividades en el área de lo público.

Dentro de las formas modernas que adopta la participación, podemos mencionar las siguientes:

Los presupuestos participativos : formas de participación directa de la ciudadanía en la jerarquización y destino de los recursos locales. En este sentido son conocidos las experiencias participativas en el diseño del presupuesto de ciudades tales como Porto Alegre o Montevideo, que básicamente consisten en un proceso de descentralización que reformuló casi por completo la estructura de decisiones relativa a la tarea pública más central en un municipio: la construcción e implementación del presupuesto municipal.

La posibilidad de intervención popular en la identificación de necesidades, tanto en escoger prioridades y en las decisiones relativas a las inversiones municipales, es la principal característica de la práctica conocida como presupuesto participativo. Presentado por lo general como alternativa a los modelos tradicionales de gestión de las ciudades, el proceso de elaboración presupuestaria participativo pretende establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados y el Estado, así como crear nuevas condiciones de gobernabilidad o de gobernanza local.

Hoy son más de 50 ciudades brasileñas donde se aplica algún esquema de presupuesto participativo, en las cuales se consulta a la población, proporcionando la información adecuada. La tarea es llevada a cabo por el ejecutivo municipal, a través de asambleas públicas organizadas en todas las regiones administrativas con amplia participación de sectores profesionales, entidades de clase y de la población en general. De esta consulta surgen indicaciones de prioridades que serán transformadas en proyectos específicos para ser, seguidamente consignados en el proyecto de la ley presupuestaria anual a ser sometido a la aprobación por la Cámara de Ediles.

El caso de Porto Alegre es una propuesta innovadora que adquirió el carácter de política pública en el ámbito del Municipio y que ha servido de modelo y escuela para todos los procesos de participación y planificación de presupuestos en el ámbito latinoamericano. Demuestra no solamente la capacidad de participar en el diseño de políticas sino que en el control de las mismas.

Hay documentos que afirman que la experiencia ha modificado radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas de la ciudad: se habría desencadenado un proceso de descentralización real, optimizando la asignación de recursos, mejorando la racionalidad de las decisiones administrativas, disminuyendo la concentración del poder en manos de la autoridad ejecutiva municipal y se habrían reducido las prácticas clientelistas y por lo mismo acentuado la transparencia en el uso de los fondos públicos.

Los mecanismos de debate: entre los mecanismos más innovadores de deliberación ciudadana se encuentran los jurados ciudadanos. Se elige a un grupo de ciudadanos para que sea lo más representativo posible de todos los estratos sociales y de todos los sectores sociales y se les entrega información sobre un tema para discutir entre ellos. Este sistema está bastante desarrollado en Inglaterra.

Su objetivo es que los responsables de tomar decisiones tengan acceso directo a la opinión de ciudadanos informados. Se han hecho jurados para grupos concretos de la población: jóvenes o viejos, jurados para discutir los servicios para las personas con dolores en la espalda, vivienda pública, para hacer recomendaciones sobre prioridades presupuestarias. Los talleres se hacen con grupos entre 12 y 20 personas durante un día o un par de tardes. Su composición es homogénea o a veces se hacen selecciones aleatorias del censo electoral.

Las encuestas deliberativas : fueron desarrolladas por James Fishkin de la Universidad de Texas. Generalmente participan alrededor de 300 personas. Se selecciona una muestra representativa de la población mayor de edad y se les pregunta sobre alguna política concreta, enviándoles material que represente distintas posiciones y les permita informarse y pensar seriamente sobre el tema. Se entiende por material equilibrado aquel que no propenda la opinión hacia una posición determinada en términos evidentes. Se les lleva a un lugar donde puedan estar un par de días pensando sobre el tema, discutiendo en grupos más pequeños elegidos al azar y haciendo preguntas generadas en los grupos pequeños en una mesa redonda de expertos y políticos. Los casos más conocidos son : políticas relativas a la lucha contra el crimen, rol de Gran Bretaña en la Unión Europea y elecciones. También es conocido el caso organizado por Welcome Trust en la consulta sobre genética humana en marzo de 1997. Participaron 425 personas ( se reclutaron 600 londinenses por medio de una muestra por cuotas), se distribuyó un cuaderno con el tema y las preguntas que serían debatidas en el plenario. El acto consistió en una serie de presentaciones cortas, y tras una serie de preguntas y respuestas, los participantes votaron electrónicamente.

También está el ejemplo de Choices for Bristol. En este caso, cualquier grupo podría participar y la única ayuda era la guía de discusión que planteaba las siguientes preguntas ¿ qué soluciones se te ocurren para hacer de Bristol la mejor ciudad posible en los próximos años? ¿Qué idea tienes para mejorar la vida en nuestros barrios? ¿Qué proyectos podrían desarrollarse con una inversión alta ? ¿qué podría hacerse con muy poco dinero?.

Se distribuyeron 5.000 copias de la guía y hubo exposiciones itinerantes en centros comerciales y lugares públicos. También se distribuyeron tarjetas en las que los ciudadanos podían formular ideas. Se hicieron dos reuniones plenarias en las cuales las ideas fueron agrupadas en 6 categorías y los participantes elegían uno de los temas para trabajarlos con un moderador.

En general estos mecanismos difieren de las encuestas de opinión ya que éstas quieren captar las actitudes y opiniones inmediatas de los ciudadanos.

Control Ciudadano: Es una forma distinta de participación, que no está diseñado para participar en la adopción de decisiones, sino que está llamado a ejercer una fiscalización, observación o monitoreo sobre la ejecución de determinadas políticas de interés público. Este ejercicio se entiende dentro de la práctica de la “accountability” del sistema político y de gobierno y de parte de las autoridades públicas. Dentro de esta categoría podemos entender a las veedurías colombianas o las juntas de vigilancia en la Ley de Participación Popular Boliviana, por ejemplo.

También hay otras formas de participación tales como las denominadas acciones de interés público. Desde una perspectiva amplia puede entenderse como acción de interés público aquellas acciones ciudadanas que intentan hacer valer un derecho cuya violación tiene impacto en la comunidad. Dichas acciones por tanto podrían ser emprendidas por el Estado o por los particulares y ellas podrían exceder el ámbito jurisdiccional, abarcando también presentaciones administrativas (por ejemplo, una solicitud o reclamo ante un Ministerio o Servicio Público).

Estas acciones se relacionan directamente con una forma de participar, de llenar el vacío de los canales tradicionales de representación de los intereses públicos y con el concepto de Estado de Derecho. El concepto de Estado de Derecho se relaciona con el ejercicio del poder público que se sujeta a reglas claras o que esté regulado. Y para ello hay que realizar acciones de fiscalización sobre los actos de gobierno, como una manera de asegurar transparencia en sus políticas y la responsabilidad de sus agentes.

Así se puede entender que las acciones de interés público son instrumentos de participación ciudadana, de canalización de inquietudes colectivas, de exigencia de transparencia y responsabilidad de los entes públicos y privados que con su actuar o no actuar, configuran la convivencia social.

## **2.- Participación Ciudadana en la Gestión Pública.**

Si por gestión pública entendemos la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas.<sup>12</sup>

Asegurar la creación de espacios y mecanismos de diálogo y cooperación institucionalizados Estado – Sociedad Civil, que aseguren la participación de sus organizaciones en los diversos niveles de la gestión pública, debiera contemplar al menos:

- Implementar un mecanismo que permita que la Sociedad Civil conozca las propuestas de políticas públicas a nivel nacional y municipal anualmente y que establezca un procedimiento de consulta, es decir, donde en un período de tiempo determinado las organizaciones -a través de las redes temáticas- puedan manifestar su opinión, como una forma de hacer efectiva la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas.
- Crear y consolidar espacios institucionalizados de diálogo y participación social en los procesos de toma de decisiones del Estado, para formular, implementar y evaluar las políticas que afectan directamente a los ciudadanos, tanto temáticas como territoriales, a nivel nacional, regional y local, de acuerdo a los criterios de modernización del Estado que se han establecido en las consideraciones preliminares.<sup>13</sup>

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

### Ámbitos de la participación ciudadana en la gestión pública

Las personas se relacionan con el Estado al menos desde dos perspectivas: como co-partícipe y como usuario.<sup>14</sup>

Como ciudadanos, titulares de la base de toda legitimidad del Estado y, por lo tanto, con capacidad de decisión, las personas centran sus preocupaciones en la capacidad del Estado para responder al mandato que se la encomendado, en la transparencia de las

---

12 Marcel y Tohá, 1997.

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

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

decisiones públicas y en cómo las autoridades asumen la responsabilidad política por sus actuaciones y las de los organismos públicos a su cargo.

En cuanto usuarios, esto es, personas que demandan bienes y servicios públicos, las personas exigen del Estado una capacidad de respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de éste atención, flexibilidad y capacidad resolutive. Es el caso, por ejemplo, de los ciudadanos que requieren ser atendidos ante el sistema de salud pública o en el ámbito municipal, cuando se pide al Municipio que se solucione un problema de suministro de un servicio básico.

El enfoque de la modernización del Estado, ha relevado el tema de la calidad de la atención al “usuario” y se constata que existe una percepción deteriorada del “usuario” respecto a su relación con los servicios estatales. Se reconoce que los modelos de implementación de políticas públicas tienen dificultades para promover y fortalecer el ejercicio pleno de ciudadanía y un mayor protagonismo en sus niveles de participación y más bien fomenta la relación clientelar y asistencial con los “usuarios”, concepto que justamente indica la relación meramente funcional con el Estado. En el marco de las nuevas relaciones entre Estado y sociedad en los noventa, la calidad de los servicios pareciera ser el componente clave que vincula participación funcional y ciudadanía concebida como formación de actores.<sup>15</sup>

Los usuarios tampoco son un grupo uniforme y homogéneo. En esta relación se ponen en juego una diversidad de intereses y recursos. Los beneficiarios también tienen sus representaciones, y con frecuencia discuten y negocian las categorías y criterios que se les imponen adaptando los servicios y recursos de las instituciones a sus particulares estrategias económicas, políticas y de movilidad social.

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

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

En esta perspectiva los sistemas de interacción que organizan la relación del usuario con el Estado puede, por un lado, ser una relación de intercambio/ cooperación para lograr determinadas finalidades y, por otra, una relación de control social a través de la

---

15 Garretón y Espinosa, 1996.

cual los sujetos interactuantes regulan la comunicación, las relaciones de poder y de autoridad.

Lo cierto, es que la participación se refiere siempre a la lucha por los términos de la incorporación.<sup>16</sup> Se trata de participar en instancias de poder, pero puntualmente, para fines y por un tiempo determinado, con objeto de sacar adelante proyectos conjuntos negociados previamente. Aquí hay autonomía, negociación, entrada al poder, retirada al cumplir los objetivos, y apertura a nuevas experiencias de incorporación puntual.

Las estrategias metodológicas puestas en práctica por las administraciones públicas tienen un efecto diferenciado en el tipo de relación que construyen con los usuarios, y por ende en el tipo de participación que será posible consolidar.

## **2.2.- Participación ciudadana en el control y fiscalización de políticas públicas<sup>17</sup>**

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

Si por control social se entiende cualquier intento de involucramiento ciudadano en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses sociales, tan expresivo de él podría ser la intervención de sujetos sociales en los directorios de entes públicos como la función de denuncia que ejercen organizaciones sociales sobre el aparato del Estado. Uno supone sin embargo, una relación constitutiva con el Estado y la política; y el otro, admite una relación regulativa respecto de ambos.

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

Cunill (2000) concluye que no sólo es posible una influencia tanto indirecta como directa del aparato estatal, sino además un control ex-ante y ex-post referido a los resultados de la acción administrativa. Apoya esta noción del control social, una visión amplia de la

---

16 Falabella, 2000.

17 Cunill, 2000.

accountability misma. La accountability de un actor existe de hecho, cuando éste se obliga a informar acerca de sus acciones y sus decisiones no sólo pasadas sino también futuras, a justificarlas y a sufrir algún tipo de sanción en caso de eventuales malas conductas.

#### Tres parecen ser las condiciones para el ejercicio del control social:

- La disposición de recursos sancionadores para el ejercicio del control social. Así por ejemplo en el caso de la Ley de Participación Popular Boliviana, existen sanciones en caso que los Comités de Vigilancia informen acerca del mal uso del presupuesto municipal, existiendo la sanción de la congelación de la entrega de los recursos financieros al Municipio mientras no se solucionen la irregularidad.
- El derecho a la información y los espacios de discusión. La información que se entregue a los ciudadanos es un supuesto para poder participar y ejercer control social, y esta información debe ser veraz, completa y entregada oportunamente. El derecho de acceso a la información constituye así un derecho básico para el ejercicio del control social. Por otra parte, también es una condición para el control, que se generen espacios de discusión ya que de otra manera no hay posibilidades de interactuar con la autoridad o servicio público ni tampoco habría espacio ni oportunidad para dialogar entre los distintos actores de la sociedad civil.
- La habilitación de los sujetos del control social. Los ciudadanos que aspiran a ejercer el control social deben tener la capacidad técnica para comprender en forma íntegra las materias sobre las cuales están llamados a pronunciarse y para ello necesitan contar con la asesoría técnica apropiada. De otra manera no es posible constituirse en una contraparte válida frente a la autoridad o servicio público.

#### Información y espacios de discusión garantizados

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

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

Para que exista el acceso a la información en el momento en que cualquier individuo u organización social la estime necesaria, debe existir siempre la disponibilidad de información. De allí la importancia que sea asegurado jurídicamente el derecho a la información y que las decisiones acerca de la entrega de la información pública sean materia legal. Sólo a través de la ley puede crearse un derecho a reclamar toda vez que el derecho de acceso a la información sea lesionado. Además, sólo la ley puede asegurar que el ejercicio de ambos derechos no queden sujetos a la discrecionalidad de los agentes públicos.

Asimismo, una condición básica para el ejercicio del control social es la recuperación de un modelo de formación de las políticas y decisiones públicas que sea adoptado de una manera deliberativa, como producto del intercambio de opiniones y que a su vez las políticas sean implantadas con una fundamentación razonada de las mismas. La posibilidad de una interacción política que sea ordenada desde el punto de vista comunicacional, junto con el pluralismo en la representación social, le dan una dirección a la constitución de espacios públicos de mediación entre las esferas estatal y la social; haciendo a su vez posible que el control social no sólo se concentre en los resultados de la acción administrativa sino en la adopción de las decisiones. Es decir, el control no sólo se debiera ejercer sobre decisiones ya adoptadas sino que además sobre los mismos mecanismos de participación para adoptar decisiones. Condición ésta que al menos es insoslayable cuando la falta de claridad o la conflictividad de los objetivos, no permite acordar los resultados; tornando poco viable la accountability por resultado. Es decir, poder ejercer un control sobre los resultados de una política pública requiere haber podido participar en el proceso de adopción de las decisiones, con el propósito de poder presionar para que exista la suficiente claridad de los objetivos de una determinada medida o política. Solo en la medida que los objetivos sean claros se podrá ejercer el control sobre el cumplimiento de los mismos. En el mínimo de los casos, la publicidad en la elaboración de las decisiones políticas, puede potencialmente vincular el poder a la justificación comunicativa.<sup>18</sup>

---

18 Cunill, 2000.

### 2.3.- Tipos de participación ciudadana en la gestión pública<sup>19</sup>

Tal como dijimos anteriormente, entendemos por gestión pública la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas.<sup>20</sup>

Esta participación puede expresarse como:

- expresión e integración de las demandas ciudadanas para lograr un interés de carácter general;
- como incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz;
- como instrumento de control ciudadano;<sup>21</sup>
- como instrumento para la satisfacción de necesidades básicas.

En esta clasificación, la primera de las expresiones es la equivalente a un grado mayor de participación, donde una necesidad de un grupo de la ciudadanía pasa a ser incorporada en la elaboración de una determinada política pública.

De acuerdo a estos cuatro grandes objetivos de la participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública, es posible establecer diferentes modalidades de participación y articulación con la administración pública.

---

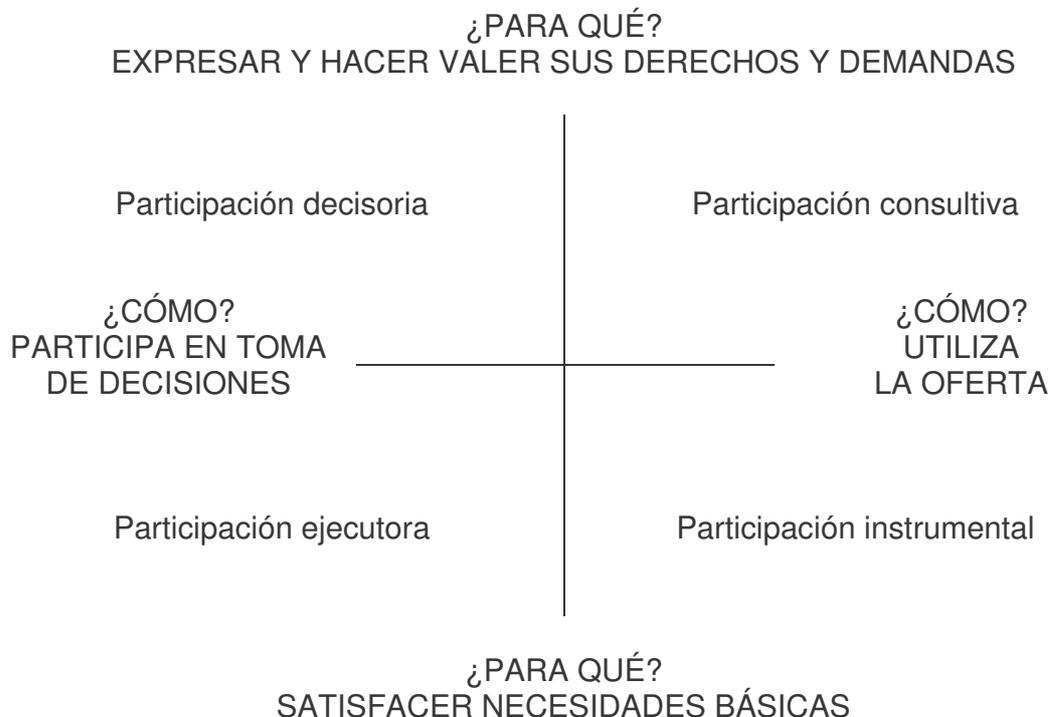
19 Esta matriz corresponde a una reformulación de la matriz propuesta por la División de Organizaciones Sociales.(D.O.S – Chile) (1998) y Ministerio de Planificación. Mideplan, Chile, Serrano (1998), para la participación en las políticas sociales. Se toman también elementos de Participa (1999).

20 Marcel y Tohá, 1997.

21 Flasco, 1997.

## TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de los objetivos y sus modalidades de acceso



### i) La participación informativa

Si bien ésta dimensión se menciona o se considera generalmente como un tipo de participación, es importante tener en consideración que corresponde más bien a una condición básica para la existencia de cualquier tipo de participación. El objetivo es proveer información sobre el tema en cuestión. En este nivel el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación por parte de la ciudadanía, sin embargo la autoridad pública debe asegurar que la información tenga una difusión adecuada, sea oportuna, completa y ampliamente accesible a la población. Asimismo, la información debiera abarcar todas las etapas de las actividades públicas, incluyendo la rendición de cuentas de la autoridad sobre las mismas.

### ii) Participación consultiva

La participación ciudadana se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por parte de la administración pública.

Aquí se interceptan la participación que permite ejercitar los propios derechos y simultáneamente utilizar la oferta existente, velando por el adecuado cumplimiento de los objetivos y las reglas del juego preexistentes. Un prerequisite a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del ciudadano.

A nivel local se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, las que abren espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad. A través de estos mecanismos la autoridad local decide convocar a la ciudadanía, ya sea a nivel masivo o bien a un grupo de determinado con el objeto de conocer la opinión sobre un determinado tema o asunto.

### **iii) La participación decisoria**

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

Asimismo la participación de las personas y grupos es convocada en la perspectiva de influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante, lo cual implica que la decisión que se produce dentro de un determinado proceso es obligatoria para la autoridad.

La participación a este nivel combina la participación en la toma de decisiones con la expresión de los derechos y demandas. Es un tipo de participación en la cual la Sociedad Civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios. A la vez logra proponer temas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público. En este tipo, el sujeto que participa se piensa a si mismo como co-productor y también velador en relación a la toma de decisiones de la administración pública. En la medida que la decisión pasa a ser obligatoria, la ciudadanía debe desempeñar un rol de control sobre la adecuada implementación de la decisión adoptada con el objeto de velar por su adecuado e íntegro cumplimiento.

En cuanto mecanismo de expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general, el ejercicio de la participación ciudadana se orienta, como se mencionó, fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. Diversos autores advierten del peligro de una administración pública que suele arrogarse la decisión de un asunto sobre la base de su mejor conocimiento de ella, transformando así una cuestión pública en una cuestión de expertos y especialistas.<sup>22</sup>

---

22 F. Salamanca (1998) señala: "El carácter estructural y de alto nivel de tecnificación de las políticas en la fase de su diseño suele excluir de él a la comunidad...se espera al menos que la participación pueda darse en las fases

#### **iv) Participación como co-gestión / ejecutora.**

Este tipo de intervención ciudadana incluye desde la participación en el diagnóstico, la ejecución hasta la evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones regional y local, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad.

La participación de tipo ejecutora y administradora combina la participación asociada a la toma de decisiones en la gestión pública y la satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar a respuesta a problemas que los afectan. Desde este punto de vista, puede pensarse en este tipo de participación en asuntos de carácter social, donde la ciudadanía pasa a ser parte de la ejecución de una determinada política. Supone también que exista liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales.

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

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

#### **v) Participación instrumental**

Esta modalidad reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y por ende la relación con la administración pública interesa sólo

---

posteriores de implementación – incorporando la perspectiva y acción de los propios beneficiarios en los estudios de carácter consultivo y de elaboración de diagnóstico y de detección de satisfacción -, y de evaluación, de manera de operar en función de la incorporación de la perspectiva de la comunidad.”

en cuanto permita acceder a estos recursos. Este tipo de participación instrumental utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. En este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

## **2.4 Aspectos Críticos de la Participación.**

Los tres puntos de reflexión constante en el tema de la participación tienen que ver con los efectos de los instrumentos participativos en términos de :

- Representación.
- Legitimidad.
- Resultados.

### **a.- Representación (Quién toma la decisión?):**

Partiendo de la base que estamos insertos dentro de un sistema representativo, la introducción de fórmulas de participación, más allá de las elecciones debiera potenciar la capacidad de representación en las decisiones públicas.

Uno de los riesgos fundamentales de la participación no electoral es que ésta no sea lo suficientemente representativa de los intereses y demandas presentes en la población.

Otro problema importante al respecto es el tipo de ciudadanos que debe ser integrado en los procesos participativos. Desde esta perspectiva, debiera interesar escuchar la voz de los interesados en participar. En el caso de la participación que supone deliberación, ésta sólo puede producirse entre un número acotado de participantes que cuenten con la información y con el interés mínimo para hacerlo.

Los modelos de participación han potenciado la participación de los grupos organizados en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno. Esto, básicamente porque resulta más fácil dialogar con grupos organizados y por otra parte porque los gobiernos han entendido que los riesgos de cuestionamiento más fuertes proviene de los colectivos organizados con intereses y expectativas fuertes.

En el caso que la participación se ejerce a través de determinadas organizaciones, la capacidad para representar a sus propias entidades es a menudo dudosa. Ello se debe en parte a la falta de interés de nuevas personas en integrarse a los procesos y también por la falta de democracia interna de las mismas asociaciones. Un último problema es la debilidad del tejido asociativo.

También hay que tener en cuenta que hay procesos participativos que no tienen en la representatividad un objetivo prioritario, como es el caso de los presupuestos

participativos o los instrumentos de democracia electrónica. Se trata de mecanismos que más bien se orientan a los que voluntariamente se interesen en participar más que buscar una muestra representativa dentro de la población. Es decir, si bien pueden ser instrumentos que tengan una representatividad aceptable no es un tema que sea objeto de diseño y análisis por parte de quienes crean o generan el proceso, sino que dándole publicidad adecuada se logrará que participen todos aquellos que se interesen pero sin que haya necesariamente un criterio o metodología representativa.

Estos mecanismos se basan en la autoselección de los participantes derivan de una serie de sesgos participativos a tener en cuenta. El problema es que generalmente participan los ciudadanos más organizados. En este sentido, lo que resulta más útil es la generación de un sistema adecuado de incentivos para la participación

En conclusión, la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables.

Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados de alguna forma en el proceso de participación.

#### **b.- Legitimidad.**

Para los efectos de nuestro análisis se trata de verificar hasta qué punto las decisiones públicas y las actuaciones de las instituciones públicas corresponden a los verdaderos intereses y necesidades de la ciudadanía.

Se trata de analizar hasta qué punto los instrumentos de participación ciudadana contribuyen para que las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan sean aceptadas por la sociedad y consideradas como adecuadas y útiles. En definitiva, se pretende evaluar si los instrumentos de participación ciudadana pueden mejorar la democracia aumentando la legitimidad de las actuaciones públicas y de las instituciones públicas responsables.

El principal aporte que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir legitimidad a las decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

Un mecanismo participativo tendrá también más posibilidades de ser visto como legítimo si se considera que los participantes han dispuesto de suficiente información para emitir sus opiniones.

El reto está en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. Como hemos visto más arriba, ésta es precisamente la tendencia que siguen algunos de los nuevos instrumentos de participación.

La legitimidad de los mecanismos participativos dependerá, además, del hecho de que éstos sean percibidos como neutrales, y no como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos.

Los efectos legitimadores de la participación ciudadana están relacionados también con la capacidad que demuestren los procesos participativos de generar “mejores ciudadanos”.

Los efectos legitimadores de los procesos participativos serán mayores si se constata que los ciudadanos a través de este ejercicio practican valores democráticos. Así, los efectos legitimadores de los instrumentos de participación ciudadana están condicionados a una serie de cuestiones que no son de fácil solución.

La legitimidad de los mecanismos de participación dependerá, primero, de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población. Pero si antes hemos hablado de la representatividad de los participantes, no lo hemos hecho, en cambio, de la cantidad de los mismos.

El volumen de participantes es otro criterio que puede condicionar la legitimidad de un instrumento participativo.

Los mecanismos de participación deberán afrontar una crítica recurrente, que pone en duda la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista. Ante estas críticas habrá que demostrar caso a caso que no son verdaderas o no están basadas en elementos reales.

La mayoría de estos instrumentos sólo llegan a un grupo reducido de ciudadanos, con lo cual, los efectos educativos tienen dificultad para extenderse al conjunto de la población. De acuerdo a los antecedentes que disponemos, los Presupuestos Participativos son el mecanismo que ha logrado un mayor porcentaje de participación, llegando sólo a un porcentaje cercano al 1% de la población. Para superar este déficit se requiere potenciar la visibilidad de los mecanismos participativos, difundiendo su realización y sus resultados más allá de los colectivos participantes a través de los medios de comunicación.

### **c.- Resultados:**

Por último, un aspecto crítico de los instrumentos de participación consiste en poder tener en claro cuáles son los elementos claves que permiten asegurar efectos positivos.

La primera constatación que podemos hacer en torno al éxito de los resultados de los procesos participativos es que siempre requieren voluntad política. Sumado a ello, se requiere de un adecuado diseño institucional.

La experiencia demuestra que es necesario enfatizar la adaptación de los instrumentos a las circunstancias de cada caso.

Un factor importante es que la mejor manera de abordar un proceso participativo es negociar desde un principio sus propias reglas del juego. Otro factor esencial en esta materia es el rol desempeñado por los organizadores del proceso. Existe la posibilidad de que los organizadores trabajen directamente para la administración pública correspondiente, mientras que en otros casos se trata de organizaciones externas que se hace responsable del desarrollo de todo el proceso. Esta segunda fórmula no garantiza mejores resultados pero es cierto que los organizadores internos deberán mostrar mayores esfuerzos para ser reconocidos como neutrales en el proceso.

Un elemento importante en los resultados es no enfocar la participación únicamente en el fin de prestar ayuda o servicios y el riesgo de convertir la participación en un mecanismo que sólo esté orientado a mejorar la prestación de los servicios municipales. Efectivamente la participación no sólo debe estar ligada a procesos que tienen como único fin otorgar ayuda o asistencia a sectores de escasos recursos, por cuanto es limitar el fin de la participación.

Para completar la visión del tema, debemos recordar que la participación implica costos económicos, organizacionales y de tiempo. Más que intentar contradecir estas afirmaciones que son datos duros, debiera tenderse a incorporar estos costos en todo proceso participativo .

## **BIBLIOGRAFIA**

ARENDR, H. (1983) *La Condición L'homme moderne*, Calmann-Lévy

BAÑO, R. (1997) Consideraciones acerca de la participación ciudadana, Flacso, julio.

BERGER. P. y R. NEHAUS (1993) Potenciar al ciudadano. El rol de las estructuras intermedias en las políticas públicas, Centro de Estudios Públicos, N° 49, verano.

BRODSKY, R. "Participación ciudadana". En *Temas de Participación*. División de Organizaciones Sociales Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, agosto de 1994.

BRUNNER, J.J. (1994) Modernidad y participación, Intervención en su calidad de Ministro Secretario General de Gobierno, en la presentación del Estudio de los Consejos Económicos Comunes.

BRUNNER, J.J. (1995) Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas. Conferencia del Ministro Secretario General de Gobierno, en la clase inaugural de apertura de la Escuela Internacional de Temporada de la Universidad de Chile. Santiago

BRUNNER, J.J. (1996) "Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas", en la política como expresión, asociaciones ciudadanas emergentes. Temas de Participación, Año 3, Ministerio Secretaría General de Gobierno, D.O.S.

BRUNNER, J.J. (1997) Ciudadanía y participación, Notas para la discusión, mimeo, julio.

CAMPERO, G. (1998) "Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación", en R. Cortázar y J. Vial, Construyendo opciones Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, CIEPLAN, DOLMEN.

CARMONA, E. y N. MASBERNAT (1997) Gestión participativa local: posibilidades y limitaciones. Estudios Sociales, CPU. N° 91.

CASTEL, R. (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. Paidós, Estado y Sociedad.

CONSEJO CIUDADANO PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL (2000), Informe consejo ciudadano para el desarrollo de la sociedad civil, Santiago, diciembre.

CORPORACION TIEMPO 2000, Debates sobre Participación, sesiones 2/8/97; 8/8/97; 22/8/97

D.O.S. – SUR, (1997) Estudio sobre indicadores para la medición de la participación social a nivel local. Dirección de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, julio.

FALABELLA, G. Reforma sistema "fomento productivo" del Estado, En Seminario de expertos, Reforma del Estado, 4/01/2001.

FALABELLA, G. (2000) Temas de sociedad civil. Contestación y cooptación, participación y democracia. La experiencia de las trabajadoras de Santa María madre de la fruta chilena. En: Seminario Int. Agricultura Sustentable, RIAD. Porto Alegre.

FERNANDEZ, F. (1997) Participación ciudadana en gobiernos locales chilenos: una propuesta alternativa, Estudios sociales, CPU, N° 94.

FILGUEIRA. C. (2000) Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: la participación en procesos de toma de decisión en políticas públicas, Estudio N° 8, CAPP. U De Chile, BID.

FLACSO (1996) Primera conferencia de participación ciudadana y políticas públicas, septiembre.

FLACSO (1997) Segunda conferencia de participación ciudadana y políticas públicas, enero.

FLACSO (1997) Seminario Conceptual. Participación ciudadana y políticas públicas, julio.

FUNDACION NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA, (2000), Desarrollo con ciudadanía y democracia participativa: Un nuevo trato entre el Estado y la sociedad civil, F. de las Américas.

GARCIA CANCLINI, N. (1995) Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización, Editorial Grijalbo.

GARRETON, M.A.(1994) Redefinición de gobernabilidad y cambio político. En ¿Qué espera la sociedad del gobierno? En: L. Tomassini, editor, Centro de Análisis de Políticas Públicas, U. De Chile. Asociación Chilena de Ciencia Política.

GARRETON, M.A.(1994) “Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía” en Temas de Participación, División de Organizaciones Sociales.

GIDDENS, A (1996) Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales. Editorial Cátedra, Madrid.

HABERMAS J. (1998) Reconciliación mediante el uso público de la razón, en Debate sobre el liberalismo político, Habermas y Rawls. Colección Pensamiento Contemporáneo, Editorial Paidós.

HIRSCHMAN, A. (1979) Shifting Involvements. Private Interest and Public Action, Princeton University Press, New Jersey.

HOLA, E. y A. PORTUGAL (1997) La ciudadanía al debate. Ediciones de las Mujeres N° 25, ISIS – CEM.

JIMENEZ, M. ( 1995) Hacia una especificación de Sociedad Civil; marco de referencia y antecedentes empíricos. MIDEPLAN, Documentos Sociales N° 40.

KIMLICKA, W. (1996) Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Editorial Paidós.

KLISBERG, B. (1999) Seis tesis no convencionales sobre participación, Indes/BID.

LEAL, A. (1994), La Política en el fin de siglo: Democracia y ciudadanía, Papeles de trabajo, Programa de Estudios Prospectivos (PEP), N° 47. Diciembre.

LECHNER, N. (1997) Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina, Conferencia dictada en el homenaje organizado por FLACSO en Buenos Aires el 26 de Noviembre, con motivo del 40° Aniversario de FLACSO.

MARCEL, M. Y C. TOHÁ, (1997) Reforma del Estado y de la gestión pública, s/i.

MARSHALL, T.H. (1964) Class, Citizenship and Social Development, Doubledays Company. Inc. Garden City, New York.

MICCO, S. (1997), Comentarios al texto ciudadanía y participación. Notas para la discusión de J.J. Brunner, 22 de julio.

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO, (1998) Enfoque analítico para analizar la participación en programas sociales. Departamento de Estudios, D.O.S.

MOLINA, N. (1996) "El protagonismo de las mujeres en la construcción de igualdad y ciudadanía en América Latina" Instituto de la Mujer, Santiago.

NOÉ, M., (1997) Participación ciudadana y políticas públicas. Flacso, julio.

ORREGO, C. (1995) Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile. Ejercicio de Análisis Político, Departamento de Estudios, SUBDERE.

PALMA, D. (1998) La Participación y la construcción de ciudadanía. Documento de Trabajo N° 27, ARCIS.

PISTACCHIO, E. E. GALAZ Y C. RAMMSY (eds. (1994) Modernización y participación social. De la Transición a los nuevos tiempos, Ministerio Secretaria General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales.

PNUD (2000) Desarrollo Humano en Chile 2000, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.

PUTNAM, R. (1994) Making democracy work. Civic Traditions in modern Italy. Princeton University Press.

RACELIS, M. (1993), Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular, en B. Kliksberg Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.

RAWLS, J. (1994) Las capacidades del ciudadano y su representación, Estudios Públicos N° 53, verano.

RODRIGUEZ, A. Y L WINCHESTER. (1996) Gobernanza y pobreza urbana en América Latina, Documento de Trabajo Ediciones Sur. Santiago.

ROSSANVALLON, P. (1995) La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

ROSSANVALLON, P. y Fitoussi, J.P. (1997) La nueva era de las desigualdades. Ediciones Manantial, Buenos Aires.

SABATINI, F. (1997) "Participación y localidad", en Seminario Conceptual. Participación Ciudadana y Políticas Públicas, julio.

SARTORI, G. (1989) Teoría de la democracia, Tomo I, Alianza Universidad, Madrid.

SERRANO, C. (1998), Participación social y ciudadana: un debate del Chile contemporáneo, Mideplan, octubre.

TAYLOR, CH. (1998) La ética de la autenticidad. Colección pensamiento contemporáneo N° 30, Editorial Paidós.

TOHA.C. (1997) La relación de los individuos con el Estado, Mimeo.

THIEBAUT, C. (1998) Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja, Colección Biblioteca del Presente 7, Paidós.

TOURAINÉ, A. (1997) ¿Podremos vivir juntos?. Fondos de Cultura Económica, Buenos Aires.

VILLASANTE, T. (1995) Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad, Ediciones Hoac, Madrid.