

NOCIONES DE UNA CIUDADANÍA QUE CRECE

Enrique Correa y Marcela Noé
Editores

Nociones de una Ciudadanía que crece

273
C824 mo

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

323 Correa, Enrique; Noé, Marcela, Eds.
C824 Nociones de una Ciudadanía que crece
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998
382 p. Serie libros FLACSO
ISBN: 956-205-126-9

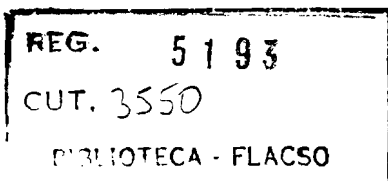
PARTICIPACION CIUDADANA / CIUDADANIA / POLITICAS PÚBLICAS / ESTUDIOS DE CASOS / SEGURIDAD CIUDADANA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / GOVERNABILIDAD / CONFERENCIA / CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 107.214 Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A°DOS Diseñadores
Impresión: LOM Ediciones.



ÍNDICE

Introducción	5
<i>Enrique Correa - Marcela Noé</i>	
Parte 1 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
1ª Sección: Argumentos desde el Estado	
Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales	15
<i>Rodrigo Baño</i>	
Ciudadanía y Políticas Públicas	38
<i>Marcela Noé</i>	
Gestión Estatal y Ciudadanía Destinataria	61
<i>Vladimiro Sáez</i>	
Participación Ciudadana y Gobernabilidad	83
<i>Enrique Correa</i>	
2ª Sección: Miradas desde la Sociedad	
Participación y Exclusión: Una Aproximación al Tema desde la Experiencia de las Comunidades de Base	91
<i>Fernando Castillo</i>	
De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género	102
<i>Natacha Molina</i>	
Participación y Localidad: Problemas, Conflictos y Negociación	121
<i>Francisco Sabatini</i>	
Parte 2 ESTUDIOS DE CASOS	
Políticas de Equidad de Género y Participación de las Mujeres	138
<i>Marisa Weinstein</i>	
Dinámicas Recientes de Participación en el Ámbito Educacional en Chile	158
<i>Hernán Courard</i>	
Participación Social en Salud. Acciones en Curso	177
<i>Marisa Weinstein</i>	
Participación en el Sector Vivienda	196
<i>María de la Luz Nieto</i>	
Participación y Políticas Públicas de Vivienda y Urbanismo	213
<i>Patricia Correa S.</i>	

Participación Social y Prevención Delictual	245
<i>Hugo Frühling</i>	
La Inseguridad Ciudadana y la Participación	263
<i>Luis Vial</i>	
Los Problemas para la Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal	303
<i>Soledad Jaña</i>	
Parte 3 CONFERENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VISIONES DEL GOBIERNO	
Hacia la Modernización del Estado y su Gestión	344
<i>José Joaquín Brunner</i>	
Ex Ministro Secretario General de Gobierno	
Participación de las Mujeres y la Participación Ciudadana para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres	351
<i>M. Josefina Bilbao</i>	
Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer	
Ciudadanía y Políticas de Vivienda	357
<i>Alberto Etchegaray</i>	
Ex Ministro de la Vivienda y Urbanismo.	
Seguridad Ciudadana en Sectores Populares: en Torno a las Soluciones.	363
<i>Patricio Tudela</i>	
Jefe de División de Coordinación Dirección de Seguridad e Informaciones	
Ministerio del Interior	
Participación y Políticas Municipales	374
<i>Juan Pablo Valenzuela</i>	
Jefe de la División de Modernización y Reforma Administrativa de Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.	

GESTIÓN ESTATAL Y CIUDADANÍA DESTINATARIA

Vladimiro Sáez R.

El tema eje que organiza las reflexiones del presente trabajo, se refiere a la posibilidad de hacer gestión en el sector público con participación de la ciudadanía destinataria de su acción.

Para este efecto, en la primera parte se hace un análisis de discursos de los dos gobiernos de La Concertación, específicamente de los Presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle y de los ministros de la Secretaría General de la Presidencia, Secretaría general de Gobierno y MIDEPLAN quienes abordaron el tema de la participación ciudadana en diferentes intervenciones en estos últimos siete años. Se ha buscado identificar en ellos, los elementos de políticas públicas que permitan fundar la aplicación de criterios, metodologías y estilos de gestión con participación ciudadana.

En la segunda parte, se formulan definiciones de participación y de gestión y se aborda una reflexión acerca de las orientaciones que, sobre participación, entrega la moderna teoría de la administración, con especial énfasis en el tema de la gerencia pública.

Finalmente, se desarrollan algunas materias cuyo incorporación en las prácticas de gestión son facilitadoras de la participación ciudadana. Es el caso de los temas de, planificación, control, calidad de los servicios entregados, centralidad del usuario y comunicaciones.

En este análisis se ha priorizado la relación entre el aparato público del Estado, especialmente del nivel central, y su entorno externo. Es decir, las personas destinatarias de la acción pública individualmente consideradas o integradas en asociaciones u organizaciones. No se ha examinado el tema de gestión participativa desde el punto de vista interno de las organizaciones del sector público.

Para abordar el tema de la participación ciudadana en el marco de las instituciones del sector público, resulta útil apelar a un esquema que distingue dos grandes finalidades asignadas a este sector y dos grupos de funciones asociadas a cada una de ellas.

Estas dos finalidades de las instituciones del sector público se pueden enunciar como:

- La satisfacción de necesidades de la población, vinculada a la función de Administración.
- La representación de intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía, relacionada con la función de Gobierno.

Considerando lo anterior, se pueden distinguir dos visiones o enfoques principales de participación ciudadana, que se presentan en el discurso gubernamental y en las prácticas de gestión del sector público:

- La participación entendida como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado.
- La participación concebida como influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la definición de la agenda pública.

1. Aspectos del Discurso Gubernamental que Aparecen Vinculados con los Enfoques de Participación

Los principales temas de políticas públicas que integran planteamientos sobre participación ciudadana son: la democratización del Estado, la descentralización, la implementación de políticas sociales y la modernización del Estado.

1.1 Participación, Ampliación y Profundización de la Democracia

Existe una frecuente apelación a la participación ciudadana a propósito de la democratización del Estado y del sistema político. Entre los énfasis planteados cabe destacar:

Restablecimiento del Estado de Derecho, reformas a la institucionalidad política y consolidación de las libertades públicas, especialmente la libertad de expresión. Específicamente se impulsa una reforma constitucional para dar curso a la nueva legislación regional y municipal. Junto a estos puntos están: la democratización de los municipios, la creación de los gobiernos regionales el establecimiento de instancias formales, democráticas de participación.

Se consagran condiciones tales como información, libertad de expresión, reconocimiento a las diversas asociaciones y organizaciones sociales y mecanismos para la participación.

Se asocia participación con la incidencia o influencia de la ciudadanía en lo relativo al manejo del poder en la sociedad, para la definición de las prioridades y modalidades de desarrollo que debe asumir el país.

Algunos textos seleccionados de discursos de los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle, especialmente aquellos hechos ante el Congreso Nacional, dan cuenta de ello:

- “No hay verdadera democracia sin participación” (P. Aylwin A. 21/5/91).
- “Los chilenos no sólo quieren desarrollar espacios para la creatividad y la

capacidad económica de emprender, quieren ejercitar en plenitud el derecho ciudadano a la libertad para decidir políticamente los rumbos de la sociedad” (E. Frei Ruiz-Tagle 21/5/97).

- “Una democracia más plena requiere que el pueblo participe de una manera más permanente que el mero sufragio periódico. Y la sociedad se va democratizando más en la misma medida en que sea mayor esa participación” (P. Aylwin A. Enero de 1994).

- “Creemos en la dignidad de las personas y en que ellas necesitan condiciones materiales, libertades públicas, herramientas y capacidades para expresarse plenamente” (E. Frei Ruiz-Tagle 21/5/97).

1.2 Participación y Descentralización del Estado

La descentralización es entendida dentro de la institucionalidad del Estado como la transferencia a niveles regionales y locales, de competencias, atribuciones, capacidad de decisión sobre diferentes materias y sobre recursos¹.

Se puede afirmar que el énfasis del enfoque de descentralización está puesto en los aspectos de Administración y menos en los elementos que hacen a un tipo de descentralización política donde lo principal es entender la descentralización como una forma de dispersión del poder en el conjunto de la sociedad.

En esta materia las autoridades gubernamentales conciben la participación como un proceso que, generado desde abajo hacia arriba, se encuentra con la “descentralización administrativa”, que es impulsada desde arriba hacia abajo. Esto permite dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios y hace posible la regionalización no sólo como un exclusivo acto administrativo.

- “Entendemos la descentralización como un proceso de transferencia de poderes y atribuciones desde el centro a las regiones y comunas. Esto tendrá pleno sentido si culmina con el traspaso de más poderes y más capacidades a las personas y a las organizaciones” (Ministro E. Correa R. Enero de 1994).

Al referirse a la Ley de Reforma Constitucional sobre Administración Comunal y Regional, el Presidente Aylwin afirmaba que “es en el ámbito de la administración comunal donde la ausencia de participación ciudadana limita mayormente el carácter democrático de nuestra sociedad” (P. Aylwin A. 21/5/91).

Respecto al proceso de descentralización que se está impulsando, se afirma su vínculo con la democratización: “para que los ciudadanos incidan no sólo en la

¹ Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Guía de Gobiernos Regionales. 1993.

dimensión nacional de lo público, sino especialmente en la que les es más inmediata: la dimensión local” (P. Aylwin A. Enero de 1994).

Por otra parte, la relación entre participación y descentralización, aparece en planteamientos oficiales que señalan la búsqueda de una sociedad autoregulada. Se habla de la necesidad de una Sociedad Civil fuerte y se afirma la responsabilidad de la propia Sociedad Civil en la utilización de los espacios institucionales de participación.

- “El ideal democrático, combinado con el de una economía de mercado, apuntan en la dirección de un creciente autogobierno de la sociedad. En efecto lo que se busca es desatar las energías de la gente para abordar sus propios problemas, comunicarse libremente y coordinar sus actividades en un medio organizado por el derecho. Aquí la participación es clave, llegando a constituirse en el motor del desarrollo social” (Ministro J.J. Brunner, Sept. 1996).

- “El Estado favorece el desarrollo de la Sociedad Civil, particularmente de las asociaciones voluntarias y organismos de participación, y de las empresas que operan en el mercado. Con este objeto, las instituciones del sector público deben traspasar competencias y dotar de autonomía a los agentes que operan en los niveles de base e intermedio, especialmente en el ámbito local y regional” (Ministro J.J. Brunner, Sept. 1996).

1.3 Participación, Políticas Sociales y Superación de la Pobreza

El enfoque gubernamental en este punto, es que los procesos de participación deben ser coadyudantes de la gestión de políticas y programas sociales. Permiten focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial. Facilitan la adecuación de una oferta homogénea del sector público a una demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial. La participación es concebida como un medio o recurso, que multiplica las capacidades del sector público para actuar en este campo, prolonga sus brazos y facilita su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.

Según esta perspectiva, se debe buscar mayor autonomía de las organizaciones y de las personas en la perspectiva de desarrollar capacidades propias. En esta línea de pensamiento, la participación puede en una primera etapa concebirse como un medio, tener un carácter instrumental, pero en la medida que produce autodesarrollo de las personas puede también ser entendida como una finalidad que se debe alcanzar y en esta perspectiva, ser definida como un valor. La participación vista desde la óptica del crecimiento, del desarrollo personal y comunitario, fortalecimiento de las capacidades propias. La participación entendida como proceso de aprendizaje, como proceso educativo.

Se destaca también la propuesta para la creación de instancias de diálogo, para consensuar definiciones de políticas (es el caso del ámbito laboral y también de los foros de desarrollo productivo). Además se ponen en práctica estrategias de información hacia la ciudadanía, de escucha de sus problemas, intereses y prioridades.

En el período de gobierno del Presidente Aylwin, la política gubernamental planteaba las siguientes afirmaciones:

- “Considerar la aplicación de una política social que apunte a poner fin a la dependencia de las personas del Estado. Se trata de generar vínculos de protección del Estado hacia las personas, que no tengan una duración infinita en el tiempo. Se busca aplicar una política destinada a incorporar al mercado y a la actividad general de la sociedad, de manera autónoma y no precaria, al conjunto de sectores que hoy está enteramente excluido. Para ello es indispensable la intervención del Estado” (Ministro E. Correa R. Enero de 1994).
- “Abrir canales generando los mecanismos e instrumentos pertinentes para el impulso de la participación directa, estable y mayoritaria, de las personas familias y grupos usuarios de los programas sociales, en su priorización, gestión y evaluación de resultados (.....) modernizar la institucionalidad, la gestión y el proceso de toma de decisiones del sector público, y en particular de los Ministerios Sociales y Servicios relacionados, para adecuarlos a las exigencias que la dinámica de la participación busca” (Ministro S. Molina. MIDEPLAN 1993).
- “Este es un proceso que dignifica a las personas, les da responsabilidad en la solución de sus propias necesidades, fortalece la democracia y despierta la creatividad. Más descentralización, organización social y más participación son tareas fundamentales para crear una sociedad solidaria e integrada con conciencia nacional” (Ministro S. Molina. MIDEPLAN 1993).

Por otra parte, el Presidente Frei Ruiz-Tagle formula, en el marco de las políticas sociales una iniciativa denominada Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Uno de los aspectos abordados en dicha propuesta fue impulsar una gestión social innovadora que hacía de “la coordinación, la participación y la descentralización, los grandes ejes rectores de su acción”.

- “La participación activa y directa de los usuarios y de la comunidad, de sus familias y organizaciones, reconociéndolos en su dignidad y capacidad, es el mejor recurso que tiene la sociedad para hacer posible el logro de resultados exitosos en distintos programas y proyectos de superación de la pobreza”.
- “La calidad de las soluciones depende, tanto o más que de las capacidades técnicas puestas al servicio de la comunidad, de la capacidad de desatar energías sociales que permitan desarrollar esfuerzos e iniciativas propias, incentivando la

creatividad y la solidaridad, convirtiendo a las personas en actores de su destino y no receptores pasivos de ofertas externas”.²

Finalmente, el Presidente Frei Ruiz-Tagle, en su Mensaje al Congreso Nacional el 21 de Mayo de 1997 señalaba, al referirse a la lucha contra la pobreza y al “Programa Chile Barrio”, “Este programa tiene como objetivos (.....) resolver la situación de los asentamientos precarios mediante el acceso de sus habitantes a una vivienda y a los servicios básicos asociados (...); y fortalecer el tejido social y la organización, a fin de asegurar la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de las medidas conducentes a superar su condición de extrema pobreza”.

1.4 Participación y Modernización del Estado

La participación es considerada, en el discurso oficial sobre la modernización del Estado, como uno de los factores que definen o caracterizan este proceso. Se habla de una modernización inclusiva, democrática y participativa, que pretende hacerse con todos “con los trabajadores y empresarios, con el Estado, las empresas, los usuarios, con los partidos y las organizaciones representativas de la sociedad” (Ministro G. Arriagada .Discurso en la ENADE 1994).

Es un enfoque de modernización vinculada con la participación ciudadana porque “uno de los significados y aspectos fundamentales de la modernización de la sociedad se relaciona con la ampliación de las libertades, la soberanía popular, la autodeterminación de los ciudadanos y el ejercicio de la ciudadanía” (Ministro E. Correa R. Enero de 1994).

Se pretende articular en este sentido modernización y democratización del Estado y de la Sociedad, proyectando esta perspectiva a la gestión del aparato público del Estado. Buscando superar en el marco de estas definiciones, la dicotomía o incompatibilidad, que en términos de gestión a menudo se hace, entre eficacia, eficiencia y participación ciudadana.

Al respecto se afirma que “la modernización del Estado no es un cometido puramente técnico, es también político. Requerimos un Estado mejor como requisito para un país más democrático” (Ministro E. Correa R. Enero de 1994).

Por otra parte, se afirma que, “el reto de la modernización encuentra uno de sus mayores impulsos en un cambio sociopolítico y cultural que está experimentando tanto nuestra sociedad como muchas otras en el planeta. Un cambio, cuyo impulso es una de las preocupaciones del gobierno del presidente Frei. Me refiero a lo que

² Documento Plan Nacional de Superación de la Pobreza. MIDEPLAN. 1995.

podríamos llamar el tránsito desde una cultura de súbditos a una cultura de ciudadanos” (Ministro G. Arriagada ENADE 1994).

- “En forma creciente las personas tienden a concebirse como ciudadanos, es decir como titulares de derechos que pueden y deben exigir una relación con los agentes públicos mucho más simétrica, donde la gente juega un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico” (Ministro G. Arriagada ENADE 1994).

La participación se puede entender en esta línea, como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, como posibilidad de acceder al control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su labor, hacerse y mantenerse responsables de ella ante la ciudadanía.

- “Las instituciones públicas deben estar al servicio de la gente y ser fiscalizadas por ellas. Su cometido tiene que ser evaluado en función de la oportunidad, accesibilidad y calidad del servicio que prestan y el cumplimiento de sus objetivos y metas. Para eso deben informar al público, sujetarse a su escrutinio y rendir cuenta de sus costos y eficiencia” (Ministro J. J. Brunner, Sept. 1996).

El Presidente de la República al referirse al tema de la modernización de los servicios públicos, desde el punto de vista del público usuario, afirmaba que este enfoque “Significa asumir seriamente que quienes nos evalúan son, además de los superiores jerárquicos, el público que consume los servicios prestados” (Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Marzo 1997).

Al abordar más específicamente la relación entre participación ciudadana y mejoramiento de la eficiencia del sector público, se hace referencia al rediseño de las instituciones públicas en función de los ciudadanos usuarios de los servicios que ellas prestan. Se habla de la centralidad del usuario.

La participación se entiende aquí como medio de retroalimentación y escucha, que hace posible la incidencia en el rediseño, en los cambios y en la adaptación de las instituciones públicas, de los servicios que proveen y de su gestión.

- “Conscientes de este desafío estructural de los organismos públicos, colocar al usuario como el centro de gravedad de la acción del Estado significa una decidida y explícita política por conocer sus características, escucharlo en sus demandas y considerar sus propuestas. En definitiva significa valorarlo como ciudadano, titular derechos por los cuales el Estado se constituye. El Estado, por ende sirve al ciudadano y no al revés. La Administración Pública sirve al público y no se sirve de él” (E. Frei Ruiz-Tagle, Marzo de 1997).

- “Hay algo profundamente democrático en esta actitud. Colocar como titular de derechos al ciudadano, es favorecer el hecho de que el Estado sirva a los más

débiles, combata la exclusión, favorezca la participación y la información de los ciudadanos” (E. Frei Ruiz-Tagle. Marzo de 1997).

2. Definición Operacional de Participación Asociada a la Gestión

El análisis de diferentes definiciones sobre participación ciudadana propuestas por algunos autores, permiten identificar elementos claves del concepto que pueden ser utilizados en la construcción de un concepto operacional de participación ligado a los procesos de gestión.

Básicamente es posible distinguir en las definiciones analizadas la presencia de temas como: la intervención en la toma de decisiones, el acceso al control y el involucramiento en la ejecución de acciones.

Se hace referencia a la toma de decisiones para designar, principalmente, la capacidad de incidencia o influencia que puede tener la ciudadanía en la definición de políticas públicas³.

Por otra parte, se habla de la intervención de cada persona o de las comunidades o colectividades, en el control de su propio proyecto de vida, o proyecto de desarrollo⁴.

El involucramiento en acciones directas se asocia especialmente con la intervención de las personas y comunidades, en la resolución de materias que afectan su vida cotidiana y su entorno geográfico y social más cercano⁵.

Se asume que las personas son ciudadanos, sujetos de derecho, que intervienen frente a un determinado poder⁶.

Entre las condiciones requeridas para hacer efectiva la participación está la existencia y la posibilidad de acceso a información de buena calidad.

Con estos elementos podemos ensayar definir la participación ciudadana asociada a la gestión, como “el proceso mediante el cual, los diversos actores y sectores de la sociedad (comunidades, organizaciones e individuos), intervienen en el diagnóstico de sus propias necesidades sociales, definen prioridades, establecen relaciones de

³ Boeninger E. Concepto, Objetivos y Oportunidades de Participación. Publicaciones CED. 1982; Gyarmati G. Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación. Estudios Sociales N° 73. 1992.

⁴ Ministro E. Correa. Seminario: Modernización y Participación Social. Santiago de Chile. 1994.

⁵ Pozo, H.. Participación Local: metas, desafíos y perspectivas. PAS. Serie de Documentos de Análisis. 1993.

⁶ Garretón, M. A.. Revista Temas de Participación N° 1. 1995.

cooperación, negocian y se concertan con la autoridad pública, prueban y ponen en práctica soluciones concretas ante las diversas situaciones que les afectan”.⁷

Más específicamente podemos entender la participación como el criterio de gestión que se orienta a favorecer y hacer factible en distintos ámbitos y niveles, la intervención de la ciudadanía destinataria de la acción pública en la definición, gestión y evaluación de las políticas, programas y proyectos del sector público.

2.1 Elementos para una Definición de Gestión

Algunos temas relevados por la moderna Teoría de la Administración y las conclusiones y recomendaciones de los Congresos, Seminarios de Administración Pública y otros eventos similares realizados en los últimos años, especialmente en América Latina, recomiendan la puesta en práctica de modalidades de gestión participativa.

Los citados eventos y diferentes autores, cuando abordan el rediseño del Estado en nuestro continente ponen de relieve un conjunto de materias tales como: planificación estratégica; las comunicaciones en la gestión interna y hacia el entorno externo (retroalimentación y escucha); la necesidad de enfatizar el trabajo en equipo y desarrollar liderazgo en las organizaciones públicas como parte del rol que debe ejercer el directivo o gerente público moderno; la necesidad de impulsar el desarrollo organizacional; los enfoques de calidad total y centralidad del usuario o cliente; el control de gestión*.

Asimismo se enfatiza la responsabilidad pública por la gestión que se realiza; hacerse y mantenerse responsable, dar cuenta de ella. Hacer transparente el quehacer del sector público para la ciudadanía.

Por otra parte, cabe destacar el privilegio dado a las relaciones interorganizacionales, la prioridad asignada a la acción articulada, intersectorial. El impulso a la acción descentralizada y desconcentrada de las instituciones⁸.

En la perspectiva de modernización de la “Administración Pública”, las definiciones de gestión asumidas en la actualidad, priorizan enfocar esta actividad como aquella destinada a asegurar que las cosas se hagan, que los objetivos se cumplan, que los compromisos acordados se lleven a la práctica, oportunamente, eficiente-

⁷ Documento de Trabajo. Taller interministerial sobre Participación y Políticas Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno-MIDEPLAN, 1995.

⁸ Pérez Salgado, Ignacio y Valdés, Mauricio, “Balance de los movimientos de Reforma Administrativa en A. Latina”. En: Flores Gilberto y Nef. Jorge (editores). Administración Pública: Perspectivas Críticas. San José. Costa Rica. ICAP 1984.

⁹ Kliksberg, B.. Documento de la Relatoría General. II Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca, México, 1993.

mente; mediante una adecuada combinación de recursos humanos, materiales y financieros. Se afirma que el núcleo de la gestión es la toma de decisiones.

Al caracterizar la práctica de los gerentes públicos modernos, se señala entre otros aspectos significativos, que éstos evalúan las demandas del entorno externo, de los usuarios o clientes y buscan compatibilizarlas con los objetivos de la organización. Como asimismo, toman medidas correctivas en base a un sistema de información que les permite retroalimentar la toma de decisiones¹⁰.

Los directivos públicos, en su acción hacia el interior de la organización, buscan establecer un sistema orgánico de relaciones interpersonales, que privilegia el trabajo en equipo y una aceptación de la autoridad más que una imposición de ella¹¹.

Es un tipo de directivo que valora el quehacer del sector público como función pública (servicio público). Esto es, una actividad fundamental que también debe cautelar intereses y aspiraciones de la ciudadanía. Se involucra aquí un principio ético, de servicio y no sólo el aumento de la tasa de rentabilidad¹².

El directivo público moderno, asume o hace suyo el criterio de participación ciudadana en la evaluación de la gestión pública, en la línea de dar cuenta o hacerse responsable de las acciones realizadas y por otra parte, releva este criterio en su valor instrumental que hace posible retroalimentar la planificación y la reformulación de actividades de las organizaciones públicas.

El Comité Interministerial de modernización de la gestión Pública señala en una de sus publicaciones a este respecto:

- “De lo que se trata es de renovar los estilos de gestión de los servicios públicos basándose en los siguientes criterios:
- El liderazgo y compromiso de la dirección: esto supone preocupación por los valores de la organización y sus relaciones con otras instituciones.
- La satisfacción del usuario: esto supone la medición de requerimientos, expectativas y estándares de servicios comprometidos.
- El desarrollo de las personas y la organización: esto supone el interés por la gestión del personal, relaciones laborales, estímulo al desempeño, capacitación, compromiso del personal, seguridad y calidad de vida de la organización.
- La planificación: que implica desarrollar una visión estratégica de las metas y procesos, capacidad operativa y sistemas de seguimiento y evaluación.

¹⁰ I. Pérez Salgado. Apuntes de clases U. de Santiago de Chile. Facultad de Administración y Economía. 1995.

¹¹ Rosales Carlos. Manual: Los secretos del buen Alcalde. Santiago de Chile. 1994.

¹² Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Documento de Trabajo. Area gerencia pública. 1997.

- El aseguramiento de la calidad de los servicios y/o productos entregados: esto supone preocupaciones por el diseño, gestión, mejoramiento continuo, control y evaluación de los procesos, documentación y aseguramiento de la calidad de los proveedores.
- Información y análisis: implica manejar datos, fuentes y gestionar la información.
- El impacto sobre la comunidad: esto supone interés por la protección y conservación del ambiente y sus recursos, percepción de la comunidad sobre y su nivel de información.
- Los resultados: implica la evaluación de los programas, del mejoramiento de la productividad y calidad de los procesos, de la calidad de los proveedores, financieros, de la satisfacción de los usuarios y del personal”.¹³

El Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública plantea que, este enfoque permite a su vez “estimular las potencialidades de las personas que trabajan en las organizaciones, así como reconocer sus derechos y capacidades de aportar y decidir sobre aquellos aspectos que conocen y que pueden mejorar la calidad de los servicios que prestan”.¹⁴

En cuanto a ámbitos de acción, esta publicación afirma que “la participación debe desarrollarse en dos niveles:

- A nivel interno: generando un cambio organizacional, desde una gestión tradicional a una gestión participativa que comprometa a directivos y funcionarios.
- A nivel externo: orientado a establecer un diálogo e interlocución permanente y eficaz entre responsables de la gestión pública y usuarios, organizaciones sociales, líderes comunitarios, organismos solidarios y diversas expresiones de la sociedad civil organizada”.

“Complementariamente, la participación ciudadana consiste en que la gente asuma su responsabilidad en el control social y la mejoría de los servicios públicos”.¹⁵

2.2 Situación de las Modalidades de Gestión Participativa en el Sector Público Chileno

Se puede afirmar que en el sector público chileno conviven distintas realidades institucionales y estilos o metodologías de gestión, predominando un enfoque tradicional, más bien formal, jerárquico y verticalista, acorde con la actual institucionalidad pública, su historia y tradición. Existe la tendencia a priorizar el cumplimiento de procedimientos mas que la obtención de resultados.

¹³ Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Política y Orientaciones en calidad de Servicios y Participación Ciudadana. 1997.

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

Se trata de un enfoque tradicional de gestión, según el cual el directivo público (gerente público), centraliza en alto grado el ejercicio de sus atribuciones, no hace delegación de ellas, se alinea con enfoques de autoridad formal institucional, por oposición a algunas tendencias modernas, según las cuales se debería afianzar las líneas de liderazgo (motivación, compromiso del personal, fortalecimiento de las comunicaciones internas y con el entorno externo, trabajo en equipo, visión estratégica de su quehacer).

Aquí se aprecia una lectura o interpretación del Derecho Administrativo, y de la Ley de Bases de Administración del Estado, que apunta a centrar la mirada de la organización pública sobre sí misma, y no en los destinatarios de su acción¹⁶.

Se ha privilegiado una lectura restrictiva del derecho administrativo y, más específicamente, de la Ley de Bases de Administración del Estado. En este enfoque la institucionalidad pública aparece más como un obstáculo para una moderna gestión, en lugar de ser considerada como un marco y una base generadora de buenas oportunidades para realizar una gestión pública eficaz.

Al considerar los estilos o metodologías de gestión puestos en práctica, se constata que, en el caso de los programas nacionales de instituciones del gobierno central, se da prioridad al tema usuarios y mejoramiento de la calidad del servicio. En lo referente a las instancias regionales y locales, se tiende a involucrar a la ciudadanía en diferentes ámbitos de la gestión: diagnóstico, ejecución, evaluación y toma de decisiones.

Cuando se plantea la participación, ésta no se concibe como un criterio de gestión que hace posible por ejemplo, una sistemática retroalimentación que permite formular un nuevo diseño de la institucionalidad del sector público (misión, objetivos, funciones), o bien, nuevas formas de relación Estado-Sociedad, aparato público del Estado-ciudadanía.

2.3 Temas Facilitadores de una Gestión Participativa

Existen diferentes instrumentos de gestión o temas vinculados al mejoramiento de ella, algunos recientes y otros más tradicionales, que abordan o incorporan el elemento de participación.

¹⁶ Robles, O.. Factores multireguladores de las instituciones públicas. Revista de Administración Pública, 1995.

- Planificación y Participación

La planificación participativa se ha incorporado en algunas instituciones públicas con motivo de la modernización de ellas y debido a la necesidad que tienen de involucrar a la ciudadanía especialmente, en la definición e implementación de políticas, programas y proyectos, sociales¹⁷.

Lo anterior se ha hecho junto con la introducción de procesos de planificación estratégica; específicamente al abordar el diagnóstico del entorno externo, en el cual está inserta la organización pública.

Se trata con la planificación participativa de interpretar las necesidades, aspiraciones, prioridades de la ciudadanía. Para esto último se necesita un largo proceso de convencimiento, que comporta negociaciones y compromisos¹⁸.

Para este efecto, resulta más eficaz desarrollar estos pasos de articulación con el entorno externo, en el momento inicial del accionar público. Es decir, en el momento de la planificación.

Por otra parte, las instituciones públicas cuentan con recursos limitados para responder a las necesidades de la ciudadanía.

El Estado tiene “los brazos muy cortos” para vincularse de manera eficaz con los diferentes ámbitos, territoriales, sociales y culturales de su entorno externo.

Por esta razón requiere involucrar a la multiplicidad de actores que actúan en dicho entorno, apelando a ellos como recurso que le permita ampliar sus capacidades.

- Características de la Planificación Participativa¹⁹

Entre las características de la planificación participativa que cabe relevar están:

- Trabajo en equipo: el diagnóstico y el plan de acción son fruto del trabajo en equipo, del trabajo colectivo, cooperativo.

Esto significa que los actores del entorno externo tengan espacios, canales, mecanismos para intervenir.

¹⁷ MIDEPLAN: Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y Proyecciones. Santiago de Chile, 1993.

¹⁸ Ahumada, J., “Planificación descentralizada y participación social en el nuevo contexto del desarrollo”. ILPES, Santiago de Chile, 1994.

¹⁹ Lastra, Carolina. Notas sobre metodología de planificación participativa. Santiago de Chile, 1994.

Al integrarse a equipos de trabajo con el sector público cada participante aporta su experiencia y conocimientos. Es una instancia de intercambio donde se generan compromisos de solución de problemas.

Existe un momento inicial de diseño, formulación de políticas que está entrelazado con otro momento inmediatamente posterior de formación de dichas políticas que significa rediseño, readaptación, recreación, con la integración de los puntos de vista de los actores interesados. La planificación participativa permite desarrollar mejor este momento.

- Se requiere aplicar una metodología de trabajo, de acuerdo con la cual se tiene una expresión visual del proceso de planificación, de los pasos que se están dando, donde se documenta permanentemente el fruto de la discusión colectiva. El grupo va teniendo a la vista el producto de su discusión.

- Se debe asegurar una secuencia lógica de los pasos de la planificación. Para asegurar que se orienta efectivamente a la acción la planificación participativa debe articularse a través de etapas que se van cumpliendo una por una.

Limitaciones de la planificación participativa²⁰.

- El buen resultado, la calidad de la planificación participativa depende de la calidad y de la cantidad de información que manejen los participantes. De esta manera, si los participantes carecen de información suficiente, o esta es dispar, o bien entre ellos existe déficit de conocimiento, la planificación será incompleta e insuficiente, no se podrá asegurar un buen resultado. Si un tema es desconocido por los participantes, no podría ser considerado dentro de la planificación.

- Otro punto a tener en cuenta, dice relación con el hecho de que esta metodología supone un proceso transparente, en el cual todos los comparten información y están dispuestos a colaborar.

- Un tercer aspecto, que se debe considerar es el impacto que este enfoque de planificación podría generar. En efecto, la planificación participativa plantea a los participantes la posibilidad de acceder a intervenir en distintos grados, en la definición del quehacer público. Desde el punto de vista de la ciudadanía que interviene en estos procesos, las instituciones públicas adquieren compromisos en aquellas materias que han sido motivo de la planificación.

- Control y Participación

El tema del control interno y externo de las actividades del sector público, se ha puesto de relieve a propósito de materias como la probidad administrativa, la transparencia de los actos administrativos y la posibilidad de intervención de la ciudadanía en la evaluación de la gestión pública²¹.

²⁰ Ibid

²¹ Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle: Discurso inaugural 1ª Muestra de Modernización de los Servicios Públicos. Santiago de Chile. Marzo. 1997.

Según un enfoque tradicional, los puntos principales que comprende el proceso de control son:

- a.** Fijación de estándares.
- b.** Medición y comparación.
- c.** Corrección de desviaciones.
- d.** Retroalimentación.

Considerando el proceso de control descrito y su articulación con la participación ciudadana, el paso correspondiente a la retroalimentación resulta clave.

Los sistemas de control en las instituciones públicas chilenas presentan diferentes problemas y carencias. Entre otras cabe destacar las siguientes:

- Están influidos por el alto grado de centralización y la modalidad principalmente jerárquica de organización y funcionamiento del sector público;
- Los sistemas de control interno normalmente presentan limitaciones que los debilitan o los hacen ineficaces. Si en el ámbito interno de las instituciones quisiéramos replicar a nivel "micro" el papel de la C.G.R., nos encontraríamos con límites de recursos humanos y materiales para llevar a cabo esta labor.
- Se trabaja con un estatuto administrativo bastante abstracto que contribuye a la centralización y a la rigidez.
- Existe la tendencia a practicar cierta "cultura del secreto", a la falta de transparencia del quehacer público. Hay dificultad para acceder a la información relativa al funcionamiento de las instituciones públicas.
- Se aprecia falta de preparación entre los directivos públicos sobre el tema de control, especialmente del control de gestión. Se da una prioridad menor a esta materia²².

En el último tiempo, a propósito de las iniciativas de modernización de la gestión pública, se ha enfatizado el tema de "hacerse responsable o mantenerse responsable" por el desempeño de las funciones y tareas asignadas a los funcionarios públicos, en el ámbito de sus respectivas instituciones. Esto incluye el dar cuenta tanto a lo superiores del servicio como a la ciudadanía²³.

Se habla en este caso principalmente de la responsabilidad pública, aquella de la cual el funcionario y las agencias públicas dan cuenta ante la ciudadanía y no ante instancias especializadas.

²² I. Pérez Salgado. Manual de Gestión Municipal. Santiago de Chile, 1996.

²³ Orrego, Claudio. Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Accountability de los municipios en Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior, Santiago de Chile, 1995.

En este ámbito de las responsabilidades públicas, se puede afirmar que la participación ciudadana contribuye a fortalecer y hacer de mejor calidad las actividades de control haciendo más eficaz la gestión.

La participación ciudadana puede ser considerada como “instrumento de control social de la gestión pública que aumente responsabilidades en el mejoramiento de los servicios y en las tareas de mejorar la calidad de vida de la población. Requiere por tanto una inserción regular en la gestión de las políticas públicas”.²⁴

- Comunicación y Participación

Para el desempeño de las actividades correspondientes a la dimensión de gobierno, en que está involucrado el aparato público del Estado, especialmente del Ejecutivo, el tema de las comunicaciones es un tema crucial. Hoy día hacer política, gobernar en un sentido amplio, supone resolver bien el tema de las comunicaciones. Una parte del quehacer gubernamental consiste en coordinar y articular instituciones del sector público con muy diversos actores y sectores de la sociedad. Aquí la función comunicacional resulta clave.

Para implementar la función comunicacional entre el Estado y la ciudadanía es necesario definir el tipo de relación que el ente público requiere establecer con ella, diseñar los mecanismos, canales o medios a través de los cuales la comunicación se lleva a cabo.

Se busca por una parte, involucrar a las personas para que hagan suyos los temas de la agenda pública. Por otra, hacer que esta acción sea creíble y representativa de los intereses de los ciudadanos. Desde el punto de vista de la moderna gerencia pública, el ejercicio del liderazgo, como factor eje de un estilo de gestión participativo, requiere abordar eficazmente el tema de las comunicaciones tanto internas como con el entorno externo.

Hablar de las comunicaciones nos reenvía al tema de la información como materia prima o insumo de éstas.

- La Información

La información aparece como un recurso fundamental de la sociedad moderna contemporánea. Esta va a ser en el próximo tiempo una sociedad de la información y del conocimiento, factores claves para las posibilidades de desarrollo. Sin esto es difícil que una sociedad se abra paso hacia el futuro.

²⁴ Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Publicación: Política y Orientaciones en Calidad de Servicios y Participación Ciudadana. 1997.

Por otra parte, la información es base y condición para el ejercicio de la ciudadanía (conozco mis derechos), para alcanzar una participación más plena.

¿Qué debe hacer un gobierno, desde el punto de vista de una gestión participativa de su aparato público, para fortalecer la democracia?

- Debe preocuparse como primer paso, de informar sobre sus políticas, programas, logros, fracasos, etc. Debe informar para hacerse accesible a la ciudadanía, para darse a conocer, para hacer transparente su quehacer. En esta línea se trata de persuadir a la opinión pública no de manipularla.
- Debe garantizar a los usuarios un eficaz servicio de información. Por ejemplo, que haya un buen funcionamiento de la información al público en ventanillas. Se busca entregar un tipo de información útil, operacional, de fácil acceso, continua, creíble.
- Debe activar canales de comunicación directos, de relación cara a cara con la ciudadanía, con la comunidad, buscando descentralizar al máximo el proceso de información. Operando al revés de lo que sucede con los medios masivos de información, que tienden a centralizar en alto grado la información²⁵.

Aquí la acción comunicacional tendrá elementos de interacción para involucrar a las personas. Hay un flujo en dos direcciones: hay una acción y una respuesta. Es decir hay un intercambio, un diálogo del ente público que busca la colaboración con la ciudadanía.

La función comunicacional hoy día en el sector público, es una función que no tiene un desarrollo apropiado, tiene un desarrollo insuficiente.

Esta función, se entiende normalmente como una suerte de agregado y no como un componente esencial de la moderna gestión pública. En este marco de realidad, la comunicación de carácter directa, está poco elaborada, no está suficientemente considerada al formular las políticas de las instituciones públicas, sus programas y funciones. Desde el punto de vista del usuario de los servicios públicos, la relación entre éstos y las instituciones del sector público puede ser interpretada como la sucesión de interacciones comunicacionales o conversaciones de coordinación. Es en esta interacción donde los ciudadanos efectúan trámites, postulan a programas, a diversos beneficios, participan, aportan capacidades, recursos: cierran contratos con el sector público, etc.

Es en este espacio, donde se da el contacto más directo entre el Estado y la ciudadanía. Para ello se requiere establecer canales de comunicación que tengan este carácter directo.

²⁵ Ministro J. J. Brunner, Seminario Interministerial Comunicación y Participación, Santiago de Chile, 1996.

Se puede afirmar que para las personas sigue siendo más confiable el contacto cara a cara, una relación más personalizada. Para ello se requiere contar además con canales de comunicación directos o canales de “base comunitaria”.

Desde una perspectiva de participación, desarrollar gestión con componente comunicacional o dimensión comunicacional, apunta a considerar a las personas destinatarias de la acción del sector público, como sujetos activos, capaces de superar su condición de receptores pasivos de dicha acción.

No existe hoy día en el sector público una consideración prioritaria para el tema comunicacional vinculado a propósitos de participación ciudadana. Llevar adelante este punto de vista, significaría una transformación de gran envergadura en el sector público, tanto en los estilos de hacer gestión como en la consideración de las personas destinatarias de la acción públicas, asumiéndolos como sujetos de derecho y no sólo como beneficiarios²⁶.

Para que los procesos comunicacionales que desarrollan las instituciones públicas se articulen eficazmente con la participación ciudadana, la función comunicacional debe estar presente en el conjunto del quehacer de la institución, desde la generación de una política, programa o proyecto hasta su ejecución junto a la coordinación que supone la puesta en marcha de ellos. Esta función debe ser desarrollada en diferentes grados y calidades por cada funcionario del sector público. Es toda la institución pública la que hace comunicación con su entorno externo, con la ciudadanía.

La función comunicacional integrada en los estilos o metodologías de gestión pública no debe limitarse únicamente a una actividad meramente publicitaria y de convocatoria. No se puede entender como un modo de comunicación unilateral, desde el sector público hacia los destinatarios de su acción.

El entorno externo de la organización pública, la ciudadanía destinataria de la acción, está constituida por muy diversos elementos: percepciones, preguntas, necesidades, problemas, prejuicios, requerimientos, demandas, reclamos, quejas, proposiciones.

En definitiva estos elementos se pueden considerar como mensajes que van dirigidos hacia las instituciones públicas. Sin embargo, existe un déficit de capacidad instalada en dichas instituciones, de fórmulas o modalidades de gestión, para captar estos mensajes y retroalimentar la gestión.

²⁶ Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Documento de Trabajo. Santiago de Chile. 1997.

Respecto del punto anterior, podemos afirmar que la función comunicacional juega un rol clave para ejercer una eficaz gestión pública, porque da cuenta no sólo de los procesos de información desde el sector público hacia la ciudadanía, sino que también incluye la “escucha” de los intereses, prioridades, percepciones que tienen las personas acerca de la implementación de la agenda pública que se hace a través de programas, proyectos y diversas acciones. Esta escucha es parte de la retroalimentación para una eficaz gestión.

En esta línea de reflexión, la función comunicacional no debe estar separada de la gestión ni constituir un segundo momento de ella. Debe ser un componente sustantivo, transversal que debe cruzar toda la gestión pública, en una perspectiva de participación ciudadana.

- Calidad del Servicio y Participación Ciudadana

La modernización de la gestión pública y el mejoramiento en la calidad, que se está impulsando actualmente, tiene como referente clave la situación del ciudadano destinatario de la acción pública, más específicamente los grados de satisfacción que puede generar en ellos la provisión de bienes y servicios ofrecidos por las instituciones públicas.

Es posible afirmar que, el enfoque de gestión centrado en el usuario, considera un aspecto de la relación que existe entre gestión pública y participación ciudadana. “Nuestro desafío, en síntesis, es impulsar en conjunto una labor que aumente la valoración y conciencia ciudadana sobre la importancia de tener un servicio público de calidad, fortaleciendo así nuestra legitimidad como gobierno para conducir un proyecto de país con mejores oportunidades para todos los chilenos”.²⁷

La calidad se define como la provisión de un servicio que satisfaga las necesidades declaradas o implícitas de los ciudadanos. Por lo tanto, un servicio será de mayor o menos calidad, desde el punto de vista de los usuarios, en la medida en ese servicio sea coherente con las necesidades declaradas o implícitas de los usuarios. “Desde esta perspectiva, Calidad para el sector público consiste en ser sensible a los intereses, deseos y aspiraciones de las personas a las que se pretende servir, proveyendo la totalidad de las características y atributos de un servicio o producto, que determinan su capacidad de satisfacer las necesidades declaradas o implícitas de los ciudadanos. La satisfacción entonces resulta de trabajar un delicado equilibrio entre los logros que se pueden mostrar y las expectativas de la gente”.

²⁷ Ministro Juan Villarzú. Publicación: Política y Orientaciones en Calidad de Servicios y Participación Ciudadana. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Santiago de Chile, 1997.

Entre los componentes principales de la calidad cabe destacar: la oportunidad, la accesibilidad, la transparencia, la libertad de elegir, el buen trato, los adecuados espacios de atención y espera.

Al considerar la relación entre los temas usuario, entendido como sujeto de derecho y la participación ciudadana, se pueden hacer los siguientes alcances:

- la transparencia, en términos de la información operacional que debe manejar sobre el accionar del sector público, es significativa para los usuarios, porque le permite conocer la trayectoria interna que debe recorrer para acceder a un servicio. Asimismo, ésta se refiere a la existencia de mecanismos o canales, que hacen posible el vínculo entre cada institución y sus usuarios. Esto nos relaciona con el tema de la accesibilidad.
- el buen trato está ligado a la consideración de la dignidad de las personas usuarias. Los servicios que se entregan están relacionados con el reconocimiento de derechos que tienen las personas y que deben ser cautelados por el Estado a través de algunos bienes y servicios que provee.

- Centralidad del Usuario

Respecto de esta materia y su vínculo con enfoques de gestión asociados a participación ciudadana, resulta ilustrativo consignar los resultados de un diagnóstico empírico realizado en 1997, que abarcó 20 instituciones principalmente del gobierno central, el cual constató que en los servicios analizados existía un abanico de acciones que dan cuenta de diversos enfoques acerca del tema usuarios. Asimismo, verificó que no había un vínculo u horizonte común claro y explícito, con el tema de participación ciudadana.

Las principales iniciativas o acciones que se implementaron en estas instituciones en el último tiempo fueron:

- Conocimiento de los usuarios y estrategias de retroalimentación. Interesa saber qué piensan, qué proponen los usuarios para incorporar estos antecedentes a la gestión. Esto se puede hacer a través de encuestas, estudios, buzones para reclamos y sugerencias.

La identificación interna y externa de los usuarios es necesaria para abordar el tema de la participación de los usuarios, ya que permite aplicar estrategias diferenciadas de atención junto a la adecuación interna a los distintos tipos de usuarios.

- Información a los usuarios. En algunos servicios se ha retomado la fórmula de oficinas de información. En ellas se sintetiza la información destinada a la atención del usuario.

- Desconcentración de la institución. Se refiere a las acciones destinadas a acercar la institución al usuario y desconcentrar el servicio. Aquí se destacaron distintas iniciativas de “móviles” de atención de público y otras modalidades de atención directa en terreno.

Esta fórmula fue altamente valorada por las personas, porque generaba una dinámica diferente de relación entre el servicio y los usuarios, puesto que se producía un encuentro cara a cara entre los funcionarios y las personas en su propio ámbito, mejorando además la cobertura de la atención.

- Muchos servicios reconocieron que, en relación a los usuarios han hecho racionalización de procedimientos, simplificación de trámites, disminuyendo el tiempo de espera. Esto tuvo como resultado que la gente sabía lo que tenía que hacer, para obtener el servicio que requerido.

- Recursos humanos de la organización. Se planteaba la necesidad de complementar los sistemas de evaluación de desempeño incorporando el tema de la calidad de la atención²⁸.

3. Conclusiones

La primera parte de nuestro trabajo, da cuenta de la existencia de diversos enfoques sobre participación ciudadana en los discursos de los dos gobiernos de “la Concertación”.

Estas diferentes visiones del tema, se verifican en las políticas formuladas en materia de descentralización del Estado, acción social del sector público y modernización. Se constata que los contenidos analizados presentan elementos básicos de continuidad entre ambos gobiernos.

En el paso desde el discurso oficial y los enunciados de políticas sectoriales, hacia los niveles de gestión operativa de las instituciones públicas, los componentes de participación se insertan en una realidad institucional, donde conviven distintos estilos o metodologías de gestión, predominando un modalidad más tradicional, verticalista y jerárquica.

Asimismo, se puede afirmar que, en las instituciones públicas chilenas, especialmente del nivel central, la visión sobre participación ciudadana tiende a privilegiar en la actualidad, el enfoque de satisfacción del usuario, en lugar de la incidencia en la toma de decisiones y el control ciudadano de la gestión públicas.

²⁸ Ministerio Secretaría general de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Documento de Trabajo: Taller Interministerial Usuarios de Servicios Públicos. Santiago de Chile, 1997.

En la segunda parte, al analizar diferentes aproximaciones teóricas a la participación ciudadana y distintos enfoques de gestión, hemos propuesto un concepto operacional de participación articulado con los procesos de gestión.

En definitiva, podemos concluir que existen fundamentos sólidos, en el marco del discurso gubernamental de los años noventa y en las elaboraciones conceptuales sobre participación y gestión, que permiten fundar metodologías y estilos de gestión pública con participación ciudadana.