



302.14  
M689p  
1994

# MODERNIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL

De la Transición a los Nuevos Tiempos

ENZO PISTACCHIO - ERNESTO GALAZ - CLAUDIO RAMMSY  
Editores

19 793

Ministerio Secretaria General de Gobierno  
División de Organizaciones Sociales



# GESTION PUBLICA PARA LA PARTICIPACION: ASPECTOS OCULTOS DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO \*

Marcelo Arnold C. - Dimas Santibañez Y.  
Antropólogos Sociales.

Uno de los desafíos más importantes del gobierno transicional consistió en restablecer la democracia en Chile. Hoy, a poco de finalizar el mandato del presidente Aylwin, sus éxitos más evidentes y reconocidos, en este campo, se concentran en la plena vigencia de las libertades ciudadanas con respecto a los derechos de asociación, reunión y elección de autoridades a través de sufragios secretos e informados y otras garantías equivalentes (p.e. libertad de opinión, prensa; en fin: la gente se siente más libre). En el transcurso, la población ha tenido oportunidad de elegir representantes en distintas instancias y circunstancias: desde parlamentarios hasta dirigentes vecinales.

Para algunos lo iniciado, reconociendo toda su magnitud e importancia, es insuficiente y se debe proseguir abriendo la institucionalidad hacia la comunidad, buscando creativamente formas menos formales y más profundamente participativas para el involucramiento ciudadano en las decisiones que lo atañen.

En este último punto se encuentra el tema de la modernización del Estado, rotulada bajo los denominados "desafíos pendientes", y los motivos que guían nuestra exposición.

Por cierto, los actuales debates acerca de la modernización nacional orientan parte de la tarea del futuro gobierno de la Concertación, pero su tratamiento acotado a las temáticas de la descentralización y regionalización político-administrativa, si no se acompañan de otras iniciativas y se tiene una visión sistémica de las dinámicas propias y de impacto de la gestión gubernamental, no nos llevará muy lejos en la democratización. Sólo cambios sociales e institucionales profundos nos permitirían posicionarnos favorablemente ante el nuevo siglo.

Cuando las tareas que debe emprender una sociedad son múltiples y se tiene la certeza que cada una de sus partes puede aportar su energía a las restantes, lo exigible es concentrarse en generar estrategias sinérgicas de potenciaciones mutuas. No se puede pensar que para que exista participación se debe asegurar sólo información, organización y espacios para decidir (Mideplan 1992), además se debe reconocer y valorar el rol de la experiencia participativa, no planificada "desde arriba", e incluirla en las políticas hacia la comunidad.

La situación que vive el país tendiente "a superar la pobreza", requiere de políticas sociales que más allá de subsidiar respondan a las expectativas de la población (no entregando paquetes cerrados, sino que ofertas de posibilidades), que incluyan -y aprovechen- la asociatividad local y sus aportes. Para ello el aparato público debe contar con condiciones de acoplamiento para operar con la heterogeneidad social y cultural de su ambiente.

---

\* Ponencia presentada en el Seminario Interno de la División de Organizaciones Sociales. Las Vertientes, noviembre de 1993.

Algunos de sus requerimientos serán comentados en lo que sigue.

## 1. Democracia y traspaso de decisiones

En el nuevo contexto el concepto de democracia sigue siendo capital. Las exigencias del mundo y vida ciudadana moderna presionan hacia nuevas formas de organización en la administración pública, más desconcentradas y participativas. Lo exigible implica traspasos, progresivos y fluidos, de capacidades de decisión a la comunidad. Cabe aquí preguntarse por los avances del actual mandato en este plano para vislumbrar, desde allí, cuánto camino y obstáculos quedan por recorrer y superar.

Las rutas son complejas, pues es más fácil hablar -y prometer- sobre democracia, modernización y participación que exhibir políticas concretas en este campo.

Hoy, la meta de extensión del derecho a voto a todos los ciudadanos (vivan o no en el territorio) y la ampliación del campo de lo exigible (nuevas instancias) y de los elegibles (de tal forma que la mayor parte de las corrientes de opinión sean representadas) no agota el significado de la participación. Aunque quedan algunos progresos cualitativos alcanzables mejorando los accesos a la información, es claro que actualmente, una votación no hace 'per se' democrática y participativa a una sociedad o comunidad (no escapa a la atención de nadie que, además, nuestra cultura electoral es fuertemente descomprometida y tradicionalista).

La clase política, bien acostumbrada a los torneos electorales, asume sus resultados como una suerte de mecanismo participativo de monitoreo de la gestión pública. El punto es si acaso todo lo controlable se puede efectivamente controlar a través de tal mecanismo. Dicho de otro modo: cómo se determinan los espacios y ocasiones a controlar (¿es posible controlar lo que no se expone a control?; ¿cuánta comunicación política se procesa fuera de la franja del escrutinio?). Sin mala intención, a veces asomos de bien intencionados despotismo subyacen a decisiones públicas, especialmente cuando se trata de priorizar.

Es por lo anterior que traspasar capacidades de decisión a la comunidad debe ser el objetivo número uno de las políticas sociales, y si se quiere llegar al fondo, tal traspaso debe incluir hasta las posibilidades de decidir sobre nuevas instancias sobre las cuales decidir.

Aunque nos cueste pensarlo, la participación democrática es un proceso circular, recursivo e inagotable, lo único que requiere para ello, son espacios para un movimiento en permanente tránsito. El camino no es fácil, pero lo es aún menos si no se distinguen los procesos involucrados y los ajustes a realizar. Pero antes de avanzar en este sentido recojamos algunas señales que provienen del discurso público.

## 2. Participación

Para nadie resulta extraño que hablar de falta de participación esté de moda, incluso es curioso que sigamos hablando de ella cuando la realidad que circunscribimos como participativa, es decir la forma más tradicional (formalista) para observarlo, está en franca crisis. Añosas organizaciones, como la FECH, acusan la pérdida, no se trata solamente de evitar participar en el sentido de aportar gotas de energía a misiones colectivas. Muchos no quieren ni elegir y por lo tanto deben ser obligados a ello, otros tantos no quieren saber nada de aquello, entre ellos muchos jóvenes. Un mismo cuadro conjuga a quienes no quieren ser elegidos con aquellos que no quieren elegir (y entre ambos asoma el peligro de quienes no quieren que nadie elija).

Frente a esta constatación nada peor que los diagnósticos que hablan desde trasnochadas ideologías y fundamentalismos acerca del avance del individualismo y sus males acompañantes ("cada uno

se las arregla como puede"). Ello no es efectivo, el otro tipo de participación, el generoso, espontáneo y comprometido, sigue movilizándolo a la sociedad chilena (y no hacen falta terremotos para demostrarlo). Miles de iniciativas asociativas y participativas se generan todos los días y en todo momento (desde empresas hasta bandas juveniles de rock).

Como no se requiere de mucho ingenio para reconocer lo anterior, cabe preguntarse a qué circunstancias responde la distancia entre tanto discurso participativo y las pocas acciones participativas decididas destinadas a coordinar y potenciar la actividad comunitaria existente. En todo caso, para el Estado, no sería por falta de experiencias, existe un buen precedente cuando se ejecutó el Programa de Promoción Popular por 1965 (organizaciones comunitarias y sindicalización) acercándose el discurso con la práctica.

Nosotros creemos que lo que retiene a la decisión política para abrirse más a la participación se debe al miedo de desbordarse, que la gobernabilidad sea sobrepasada por una demanda social inorgánica y urgente (que no quiere esperar).

Este temor tiene efectivamente base y no está inspirado en la pura ignorancia, en el gusto por la rutina o en intereses egoístas. Sin embargo, cabe preguntarse sobre la oportunidad de abordar tal obstáculo y calcular los riesgos de incrementar lo incontenible conteniéndolo (que no son más que los deseos de la población de ser más felices acordes con las posibilidades que observan de sus entornos).

Cabe aquí analizar qué significa realmente ser desbordado e identificar cuáles son los peligros que acechan. En este punto está la cara oculta de la modernización.

### 3. Requerimientos internos

El camino crítico para el desborde estatal se origina cuando se resiente su capacidad decisional. Ello obedece a varios factores, todos internos. El primero y más importante tiene que ver con su capacidad para procesar información, el segundo con sus expectativas frente a la apertura de nuevos espacios de comunicación.

Con respecto a lo primero, desde hace un tiempo venimos diciendo que el Estado en su versión contemporánea no se representa en una unidad de sentido. Su creciente complejidad ha fragmentado esta institución en diversas instancias que obedecen a lógicas particulares. En realidad el Estado ha dejado de ser una megaorganización para transformarse, poco a poco, en un sistema social, en cuyo interior operan múltiples organizaciones con sus respectivas autorreferencialidades. Todo ello invita a aumentar las dificultades de comunicación (yo creo que todos ustedes tienen perfecta conciencia de aquello). Ahora, es poco saludable para quien carece de buena comunicabilidad exigirse con nuevas.

El riesgo del colapso es evidente (imagínense a la comunidad participativa comunicando sus participaciones en las innumerables oficinas y ventanilla que el Estado dispusiera para ellas). Nada más cercano al apocalipsis que abrir comunicaciones sobre la base de expectativas de confirmación y paralelamente con el conocimiento de la imposibilidad de su consumación (nadie aguantaría eso, de ahí el enorme peligro y labor corrosiva de la demagogia y el hecho que ésta solamente puede practicarse por quienes están en oposición y nunca en el gobierno).

Toda la catástrofe es anticipable pero es relativa a los contenidos, siempre contingentes, de las comunicaciones. Muchos creen que existe una creencia muy generalizada en la población que supone que el Estado debe hacerse cargo de cualquier demanda, las encuestas indican que no. La mayoría de la gente pide más oportunidades, es decir ampliación de espacios, no espacios prefabricados y menos caridades.

Por último, aunque sea duro decirlo, muchas agencias del Estado no se encuentran capacitadas para escuchar (en el sentido de procesar) soluciones comunitarias autogestionadas contenidas, precisamente, en la comunidad local.

Ello lleva a concluir que el problema se concentra en la instancia que debe desprenderse de parte de su omnisciente capacidad decisional pública: el Estado. Quien ha debido conducir las políticas sociales tropiezan a menudo con, entre otras dificultades, la existencia de un aparato público lento y torpe, incapaz de concentrar el esfuerzo de los recursos humanos y económicos de que dispone. Por ello se habla cada vez más a menudo en iniciar un profundo cambio en su cultura organizacional.

Todo esto significa, ni más ni menos, que parte importante de la participación social de la comunidad y el incremento de su ingerencia en las políticas sociales pasa por el reformateo del aparato público.

Participación y política social, hoy día, aparecen como no desvinculables. Sin embargo, para que este matrimonio sea feliz, es necesario reconceptualizar un concepto como el de política social, cuyo tratamiento como "respuestas estructuradas que el Estado elabora para enfrentar problemas coyunturales o para cumplir funciones propias" (Cohen y Franco 1988: 37) en orden a satisfacer necesidades básicas y subsidiar a sectores carenciados, a estas alturas, es demasiado estrecho.

La nueva política debe proponer grandes temas y mecanismos alternativos para alcanzar el autodesarrollo y proporcionar simultáneamente los recursos necesarios (en esto el sistema de concurso para asignar fondos públicos, con todos sus defectos, es un gran avance).

#### 4. Comunicabilidad

Desde esa misión nuestro aporte y experiencias desde el ámbito y la consultoría privada<sup>1</sup> modula una perspectiva que entiende la modernización del estado como asunto de comunicabilidades, y para el caso de las políticas sociales como una mejor comunicación con el entorno comunitario. Esto pasa exclusivamente por un mejoramiento de sus dispositivos internos. Para ello requiere un buen diagnóstico de sus entornos.

Tales requerimientos invitan a precisar con mayor detalle los procesos y estructuras involucradas, pues este asunto no es sólo de voluntades.

Las dependencias gubernamentales que conforman el aparato público son organizaciones, en tanto tales tienen algunas limitaciones estructurales para operar con sus entornos. Específicamente, como señala Luhmann (1992), sólo pueden comunicarse organizadamente, es decir, con organizaciones. Frente a ello surge la pregunta si acaso es posible transferir poder decisional de esta manera, sin afectar la participación y la espontaneidad de la comunidad. En otras palabras si es posible salirse de la vía organizacional y con ello evitar sus restricciones (definición de membresías, deberes, derechos, orden en suma). Pensamos que ello no es posible, pero hoy en día nuestra experiencia investigativa señala que hay mejores y peores formas de comunicarse organizacionalmente, parte de las cuales pasa por concebir nuevas alternativas.

Muchos ejemplos, buenos y malos, pueden extraerse desde la frontera misma del aparato público. Desde el Municipio es posible observar algunas experiencias claves -es posible que hayan otras más novedosas y eficientes que podríamos aquí compartir-, puesto que su posición estratégica interpela a reconocer que, en última instancia, modernizar el Estado es acercarlo a la comunidad.

La primera de ellas, a pesar que aparentemente se desenvuelve en espacios de alta contingencia, dice relación con los esfuerzos diarios de miles de miles de funcionarios que atendiendo individualmente a decenas de personas intentan organizarlos a través de la clasificación y la confección de sendos listados. Por no tener un nombre mejor, denominamos este mecanismo, como sistema clasificador.

Aquí se traslada la entropía del ambiente al interior de las oficinas, originando lo que todos de algún modo u otro ya conocemos, largas filas, atochamientos, insatisfacciones, etc. Como resultado se obtienen agrupamientos que son tratados homogéneamente. En términos generales así se procesan los subsidios que se mantienen dentro del esquema de postulación-clasificación-espera.

Otra estrategia se basa en fórmulas propuestas a los interlocutores bajo la rubrica "organicense primero" o "sólo tratamos con dirigentes". Eso no es nada de fácil, ya que en esta demanda se traslada a la población el problema de la organicidad requerida sin acompañarla de sus herramientas. Por ello cabe preguntarse, entonces, si es posible para el Estado asumir el problema e intentar generar y articular organizaciones o, por el contrario, su campo de expectativas se limita a trabajar con las ya existentes y definidas por ley.

La experiencia de investigación que hemos podido realizar en las organizaciones comunitarias<sup>2</sup>, especialmente en las nunca bien ponderadas Juntas de Vecinos, nos ha permitido reconocer las dificultades que encuentra este tipo de organización para generar y mantener una estructura y operatoria permanente e influyente.

La tercera y más reciente estrategia tiende al aprovechamiento de la asociatividad local. No es difícil encontrar ejemplos al respecto, los comités de allegados, comités de pavimentación, etc. son mecanismos ya reconocidos como posibilidades alternativas y eficientes para la solución de problemas y logro de objetivos específicos.

Algunas experiencias concentran nuestra atención, específicamente la importancia creciente de las organizaciones funcionales estructuradas en torno a temas y objetivos muy específicos y que motivan profundamente a personas, familias, grupos y comunidades para desarrollar dinámicas participativas autosustentadas.

Aunque este tipo de organizaciones pueda ser catalogada por sus propias características de transitoria, débil, poco segura (¿cuasiorganizaciones?) están, sin embargo, sustentadas en fuertes pautas culturales y gatilladas por verdaderos percutores sociales (como son las necesidades). Al contrario de lo que se pudiera creer, su permanencia transitoria impone altos grados de estructuración interna en torno a funciones muy concretas. Al mismo tiempo contiene altos grados de compromiso y sacrificio personal, elementos altamente valorados en el ambiente cultural de la comunidad local. Su existencia debe ser comprendida como el resorte participativo cognitivamente más cercano a la población y por ello su éxito.

## 5. Pautas culturales

En este orden de cosas es importante entender que las organizaciones operan actualizando pautas culturales propias, generando estructuras de expectativas y horizontes de sentido que las posibilidades legitiman en y para el ambiente en que se desenvuelven. Vecinos y dirigentes entienden que los problemas que los aquejan son las primeras prioridades en sus agendas. En el fondo, no escapan las juntas de vecinos eficaces a la determinación cultural de otras cuasiorganizaciones (Arnold, M. 1993; Santibañez, D. 1993, e.o.), que se orientan específicamente a la solución de problemas.

También y a modo de ejemplo en otras sociedades encontramos referencias equivalentes. Por ejemplo, estudios realizados sobre la organización vecinal japonesa señalan que sus asociaciones vecinales son producto de las preferencias de los residentes y no de la autorización de un nivel superior. Estas asociaciones pueden contener subunidades y sus sistemas de designaciones se basan más bien en la cooptación que en la elección (líderes de tarea). Finalmente, el rango de asuntos con los que trata una asociación vecinal es efectivamente un asunto interno, no un resultado de la imposición de una estructura legal o autorización determinada (Ashkenazi, M. 1991).



Las experiencias interculturales deben invitarnos a reconocer que la asociatividad local más que responder a legalizaciones, concepciones tecnocráticas o sociológicas, dependen fuertemente de las tradiciones o modelos culturales propios.

El rescate del ambiente cultural local -y la necesidad de reconocerlo en su total profundidad y amplitud- ilustra sobre las potencialidades latentes del conocimiento social y cultural de la población, al mismo tiempo que indica la urgente necesidad de idear puentes más eficaces entre el mundo social y el aparato estatal, cuya institucionalidad debe reajustarse para aprovechar estas condiciones existentes.

Es quizás hoy cuando abordamos la necesaria modernización del Estado, cuando se exige diseñar marcos flexibles en los cuales la organización comunitaria, aquella valorada por la población por su eficacia en torno a algunas materias, pueda desenvolverse sin grandes dificultades, es decir sin mayor burocratización, rigidización, etc, de sus potencialidades internas, manteniendo su comunicación con el sistema estatal.

En esta perspectiva de futuro, consideramos que la concurrencia de organismos especializados en la "traducción" de las comunicaciones relevantes de los diferentes actores, la facilitación del flujo comunicativo y la construcción de nuevos sistemas comunitarios constituye la tarea que el Estado hoy día no puede dejar de lado.

## 6. Capacitación para la gestión pública participativa

En este plano sugerimos un nuevo rol de trabajo para la Administración. Agentes que actúen como intérpretes y procesadores, interfaces entre el Estado y la comunidad -" que posibiliten los diálogos sociales" respetando la autonomía de las organizaciones sociales, sin intentar colonizarlas o suplantarlas-. Algunos ya existen, se pueden detectar muchos dirigentes sociales, funcionarios municipales, de organismos centralizados y de las mismas ONGs que llenan con creces esos requisitos.

Pero ya no se puede pensar en su generación espontánea, la complejidad del Estado y su aparato exige una mayor racionalización y profesionalización en un campo que cada vez se aleja más del voluntarismo. Nuestras observaciones indican que este personaje no está siendo formado por nadie.

No se trata de formar hombres o mujeres capacitadas teóricamente para la solución de problemas globales -ya tenemos muchos de ellos-, sino de mujeres y hombres capaces de trabajar con el conocimiento cultural disponible para la requerida gestión pública participativa que debe acompañar a las políticas sociales de un Estado moderno.

Estos en conjunto con los agentes políticos deben constituir equipos de "expertos", capaces de integrar conocimientos dispersos para la solución de coyunturas comunitarias específicas. Se trata de recrear procedimientos específicos para la resolución de problemas en forma eficaz, que aprovechen tecnologías sociales disponibles para la planificación y comunicación, especialmente, y puedan sintonizar al Estado con la comunidad y viceversa y en función de ello, ser capaces para idear sistemas con valor práctico, que produzcan dispositivos eficientes, eficaces, productivos, con impacto participativo y de calidad.

Por cierto, ello sólo será posible bajo ciertas condiciones, una de las cuales pasa por la dignificación económica y social del funcionario público, la otra comprende la decisión de proceder a evaluar desempeños y minimizar las "interferencias" partidistas al completar los cuadros técnicos del Estado.



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

**Arnold, Marcelo.** Antropología social aplicada en organizaciones económicas y participacionales. Revista Chilena de Antropología, N° 11, 1992.

**Arnold, Marcelo.** Cultura organizacional comunitaria: Juntas de Vecinos. Documento de Trabajo SPITZE, 1993.

**Ashkenazi, Michael.** Traditional Small Group Organization and Cultural Modelling in Modern Japan. Human Organization, Vol. 50, N° 4, 1991.

**Cohen, E y R. Franco.** Evaluación de Proyectos Sociales. ILPES/ONU - CIDES/OEA. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

**Luhmann, Niklas.** Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General. Universidad Iberoamericana, Alianza Editorial, México, 1991.

**Mideplan.** Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social. Santiago, 1992.

**Santibañez, Dimas.** Análisis preliminar de la Cultura Organizacional de Juntas de Vecinos. Documento de Trabajo SPITZE, 1993.

---

<sup>1</sup>. SPITZE Ltda. Asesorías Profesionales.

<sup>2</sup>. Nos referimos al Programa de Investigación que ha sido patrocinado por la Universidad de Chile y financiado por el FONDECYT (1991-1992) - "Modelos culturales en organizaciones económicas y participacionales"- y la Fundación FORD (1993.1994) - "Estrategias para la superación de la pobreza"-.

