

*A mi Mamá María Inés porque a pesar de
la distancia, su cariño, apoyo y comprensión
siempre lo sentí aquí conmigo.*

*A Sergio quien a lo largo de esta etapa celebró
conmigo los éxitos y me dio mucho ánimo
en los momentos difíciles y a su familia
quienes me acogieron en su casa
como una hija más.*

AGRADECIMIENTOS

Ha sido un largo trayecto desde que inicié este Magíster en 2009, un recorrido de varios años y varios miles de kilómetros en el que conocí a mucha gente a los cuales hoy les estoy muy agradecida por haberme apoyado y aportado en diversas formas. A mi mamá María Inés, por su esfuerzo para hacer posible mis estudios y haberme dado una formación integral desde el hogar, y por su comprensión y amor con lo que logró superar la barrera de la distancia que implicaba que yo estudiara lejos. A mi profesor guía Octavio Avendaño, por sus revisiones, compromiso y seguimiento a mi tesis ya que con sus sugerencias me aportó sabias ideas con las que fui perfilando la investigación y la redacción del trabajo. Al Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización, al cuerpo docente por la formación académica de calidad y a Claudia Acevedo y Paula Donaire por colaborarme cuando tenía alguna duda. A Henry, Mafalda, Alicia, Winnie, Moisés, María G., Amalia, Amarilis, Helia, Roberto, Tamara, María M., y Carlos, quienes me brindaron su tiempo y sus relatos de las experiencias participativas de las cuales fueron parte, aportándome conocimientos muy valiosos para avanzar con mi investigación, de veras muchísimas gracias. A Sergio, mi novio, mi compañero que me impulsó a tomar la decisión de presentarme a este Magíster y siempre ha creído en mí, y ha estado para mí cuando más lo he necesitado, gracias por su amor y su paciencia, por consentirme cuando nada parecía salir bien, y animarme para retomar el rumbo con fuerza y esperanza. A Daniel, Pablo, Rosita y Sergio (padre), que me acogieron en su hogar, gracias porque me sentí parte de su familia e hicieron que mi estadía en el País fuera muy agradable, gracias también por estos cuatro años que llevo viviendo en su casa, por entender que una tesis se demora mucho más de lo que me imaginaba.

RESUMEN

Los mecanismos de Gestión Pública Participativa, implementados en la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 – 2010 del gobierno de Michelle Bachelet, constituyen un desarrollo en el ámbito de la participación ciudadana en *accountability*, presentándose como un fenómeno de interés, debido al carácter innovador de sus estrategias, y al fortalecimiento de la democracia participativa.

En el presente estudio, se muestra un análisis de las experiencias de quienes participaron, en ejercicios particulares de dos mecanismos de Gestión Pública Participativa que se llevaron a cabo en dicho gobierno, enfocados específicamente hacia la *accountability* social: los Consejos de la Sociedad Civil y las Cuentas Públicas Participativas. A partir del acercamiento a estas experiencias, se logró una caracterización del diseño, metodología, implementación y alcances de estos ejercicios participativos.

La percepción y valoración de los entrevistados en este trabajo, permitió ahondar en el tema de la *accountability* social, en especial en aspectos relativos a la efectividad de los mecanismos ya mencionados, para lograr la incorporación de los diversos aportes de la deliberación ciudadana en el mejoramiento de la gestión en las políticas públicas, y/o en los programas sociales, y en el intento de trascender la mera vigilancia, y el control reducido al acceso a la información de la gestión.

PALABRAS CLAVE:

Accountability social, Participación ciudadana, Organizaciones sociales, Gestión pública

ÍNDICE

Introducción	9
Capítulo I. Problema de Investigación y Objetivos	11
1.1 Problema de investigación.....	11
1.2 Objetivos.....	15
1.3 Hipótesis.....	16
Capítulo II. Antecedentes	17
2.1 Panorama general de la participación Ciudadana en Chile.....	17
2.1.1 Participación Ciudadana desde la academia.....	17
2.1.2 Participación Ciudadana desde la percepción ciudadana.....	19
2.1.3 Participación Ciudadana desde el Gobierno de Bachelet.....	22
2.2 Participación Ciudadana y Accountability.....	23
Capítulo III. Metodología	27
3.1 Diseño Metodológico.....	27
3.2 Muestra.....	27
3.2.1 Tamaño de la muestra.....	29
3.3 Criterios de Selección de Casos.....	29
3.4 Técnicas de Producción y Análisis de la Información.....	31
Capítulo IV. Marco Conceptual	34
4.1 Accountability	34
4.1.1 Interpretaciones del concepto.....	34
4.1.2 Mecanismos de Accountability.....	39
i. Horizontal.....	39
ii. Vertical.....	39
iii. Social.....	41
4.2 Responsabilidad.....	50

Capítulo V. Análisis de los Resultados	55
5.1 Descripción de los Ejercicios.....	55
5.1.1 Consejo Consultivo de Género y Salud las Mujeres.....	55
5.1.2 Consejo de la Sociedad Civil del Instituto de Salud Pública de Chile.....	57
5.1.3 Cuenta Pública del Instituto de Salud Pública de Santiago.....	57
5.1.4 Cuenta Pública Participativa FOSIS Juntos Ganamos.....	57
5.1.5 Cuenta Pública Participativa del Gobierno	
Regional Metropolitano de Santiago.....	59
5.2 Caracterización de los Participantes.....	62
5.2.1 El quehacer en la organización.....	62
i. Defensa de derechos y búsqueda de igualdad.....	62
ii. Investigación sobre temas relacionados a los	
intereses que defiende la Organización.....	64
iii. Consecución de recursos para la Organización.....	66
5.2.2 Temáticas defendidas.....	66
i. Temáticas gremiales y de género.....	67
ii. La ciudad y la cultura.....	67
iii. Temas comunitarios.....	68
5.2.3 Motivaciones personales para organizarse y participar.....	69
5.2.4 Postura política y visión de la situación sociales del país.....	71
5.3 Los Mecanismos desde la perspectiva de los participantes.....	72
5.3.1 Percepción de los mecanismos de GPP.....	72
i. Opinión sobre los mecanismos de GPP.....	75
5.3.2 Avances y dificultades en los mecanismos.....	78
i. Logros.....	79
ii. Obstáculos.....	84
5.4 Análisis de los escenarios de Accountability Social.....	89
5.4.1 Los mecanismos de GPP y la accountability social.....	89
i. Accesibilidad a la Información.....	90
ii. Control Social como examen (la vigilancia).....	95

iii. Control Social como costo en la reputación política (la sanción).....	101
5.4.2 La doble responsabilidad.....	104
Conclusiones.....	106
Bibliografía.....	118
Anexos.....	124

INTRODUCCIÓN

El impulso de la participación ciudadana ha tenido gran influencia en las políticas gubernamentales latinoamericanas de los últimos tiempos. Esto se evidencia en la incorporación de la participación, en los procesos de democratización de la región, como un mecanismo que genera lazos entre la sociedad civil y el Estado. Dicha incorporación se da con el fin de combatir la generalizada apatía política, y también, como un elemento clave en la fundamentación de la llamada "buena gobernanza" que repercute en la legitimidad de los gobiernos en las últimas décadas. Además, se ha convertido en tema recurrente para las Ciencias Sociales, como un componente relevante en el análisis y la investigación de la representación, la democracia y las nuevas formas de ejercer la ciudadanía.

En Chile, la incorporación de políticas de participación, en la agenda pública de los últimos gobiernos de la Concertación, se destaca evidentemente un componente de control social y de promoción de mecanismos ciudadanos de *accountability* social, basados en la premisa de que mediante estos mecanismos, la ciudadanía organizada puede mejorar e influir en la gestión y las decisiones públicas, haciéndolas más pertinentes, adecuadas y transparentes, incluyendo las demandas de las comunidades, y legitimando a su vez, la gestión de los gobiernos (Ministerio del Interior – SUBDERE, 2002).

Este es el resultado de la investigación en donde se muestra cómo se han desarrollado dos mecanismos que hacen parte de la denominada Gestión Pública Participativa¹ (de ahora en adelante GPP): los Consejos de la Sociedad Civil (CSC) y las Cuentas Públicas Participativas (CPP) incluidos en la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 – 2010, implementada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno en el mandato de Michelle Bachelet; allí, se resalta que las autoridades gubernamentales deben tener la responsabilidad de administrar con la gente, y que asimismo los ciudadanos deben

¹ Para una mejor comprensión de los mecanismos de Gestión Pública Participativa, y de la metodología para su implementación, ver Anexo N° 1

asumir una responsabilidad conjunta de contribuir a la consecución y pertinencia de las políticas públicas y los programas sociales desde su experiencia, visión y necesidades.

De los CSC se escogieron dos experiencias para el análisis: el Consejo Consultivo de Género y Salud de las Mujeres creado en 2007 y el Consejo de la sociedad civil del Instituto de Salud Pública de Chile CSCI –ISP creado en 2009. De las CPP se escogieron por su parte tres experiencias: la Cuenta Pública Participativa del Instituto de Salud Pública ISP realizada en Ñuñoa en 2009, la Cuenta Pública Participativa de la División de Planificación y Desarrollo Regional “Regeneración Urbana y de Barrios” de 2009 y la Cuenta Pública Participativa FOSIS “Juntos Ganamos” 2008-2009.

Estas prácticas se han analizado aquí desde la perspectiva teórica de la *accountability* social, que problematiza el ejercicio del control ciudadano, a partir de las posibles limitaciones en los efectos positivos para la representación democrática que puedan presentarse, debido a la excesiva sectorialización y a la desarticulación del sector público con las demandas ciudadanas, lo cual se refleja en una relación instrumental con la sociedad civil.

CAPÍTULO 1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En las últimas décadas, el fenómeno de la participación ciudadana en América Latina se ha desarrollado de manera diversa, y por consiguiente ha adquirido una mayor complejidad para su estudio.

A medida que se generan nuevas estructuras y mecanismos gubernamentales, orientados a fortalecer el ejercicio participativo de la sociedad civil, y a trascender el fuerte predominio de los espacios tradicionales de poder, se ha abierto un debate sobre los factores que han propiciado la necesidad de generar aquellos nuevos mecanismos.

En este debate, aparece una postura generalizada sobre el fenómeno que explica el cambio de enfoque en las políticas participativas en el subcontinente, debido a la incidencia de la participación ciudadana en la legitimidad de los gobiernos, como producto del paso de la democracia representativa a la democracia participativa (Cunill, 1997; Brown, 2007). Esta última, se caracteriza por concebir el ejercicio de la participación ciudadana, más allá de los mecanismos tradicionales de intervención en la esfera política (el derecho al sufragio por excelencia) integrando características participativas y propositivas.

La democracia participativa, también repercute en la definición de las relaciones entre las esferas del Estado y la Sociedad Civil, incentivando que los ciudadanos ejerzan activamente sus derechos, en un proceso continuo de interacción con las instituciones del Estado, con organizaciones sociales, y con los mismos ciudadanos interesados en participar.

En Chile, desde el retorno de la democracia, se ha observado un discurso de los gobernantes, que promulga la incorporación de la participación ciudadana vinculada al concepto de democracia participativa, con un claro énfasis en que deben darse cambios a favor del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y del desarrollo de estrategias de promoción la participación de la mayoría de los sujetos sociales en la defensa de lo público (De la Maza, 2005).

Estas estrategias, han variado de acuerdo al enfoque de cada gobierno de la Concertación. En resumidas cuentas, en los años noventa con Aylwin (1990 - 1994), se basaron en mantener la gobernabilidad con un mínimo de autonomía de las organizaciones sociales mediante el mecanismo de concertación social, e incluso de exclusión de los movimientos sociales en pos del orden y la transición democrática (Leiva, 2001; Garcés y Valdés, 1999). Más adelante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994 - 2000) estuvo marcado, por un fuerte impulso de las políticas económicas y de desarrollo, en las que la participación ciudadana tuvo cabida no como deliberación, sino en forma de protesta con movilizaciones del Pueblo Mapuche, de estudiantes y cesantes. *“La participación de la sociedad civil en este proceso [de desarrollo económico] ha estado casi completamente ausente. Lo anterior ocurre también en el ámbito local, donde las iniciativas que combinan recursos públicos y privados seguían siendo escasas.”*(Rufián, 2009:23).

En el gobierno de Lagos (2000 - 2006), se establece en su agenda una noción de participación más dinámica, con miras al diálogo y la interacción entre los representantes de la sociedad civil y el Estado. Dicha noción se reflejó en la conformación del “Plan para el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil” en el que se promueve por primera vez el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, que habla de la necesidad de crear instancias de participación en la difusión, diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas y programas públicos que se implementen. (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2001).

Sin embargo, es durante el Gobierno de Bachelet (2006 - 2010) que se retoman las estrategias planteadas por el gobierno anterior², para incorporarlas en mecanismos realmente enfocados en un elemento innovador: la inclusión del ciudadano organizado, en el control social y en el diseño de las políticas públicas.

Bachelet plantea que el buen funcionamiento de los regímenes democráticos, requiere de instituciones gubernamentales que representen los intereses y demandas de los ciudadanos y respondan a ellos. Para eso, es necesario que existan nuevos mecanismos por medio de los cuales, la sociedad civil pueda controlar las actuaciones de sus gobernantes, y un requisito primordial para lograr estos fines es la existencia la rendición de cuentas participativas (Bachelet, 2005), a la luz de un discurso acerca de la importancia del ejercicio participativo, en la incidencia del diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas por parte de la ciudadanía. Estos nuevos mecanismos se implementaron en la Agenda Pro – Participación Ciudadana 2006 – 2010, en un eje denominado *Gestión Pública Participativa*.

Específicamente, el control social sobre la gestión pública, o *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) se presenta como un elemento innovador, en las dinámicas participativas y trae consigo, la necesidad de reflexionar acerca de los desafíos del Estado, por desarrollar y poner en práctica nuevas propuestas de espacios participativos, que intentan implantar este componente.

El problema de investigación que se plantea aquí, se basa en identificar las características específicas, de las diversas experiencias de control social (*accountability* social) desde la perspectiva de los ciudadanos y ciudadanas, que participaron en los siguientes mecanismos en el gobierno de Michelle Bachelet: el Consejo Consultivo de Género y Salud de las Mujeres (2007), el Consejo de la sociedad civil del Instituto de Salud Pública de Chile CSCI –ISP (2009), la Cuenta Pública Participativa del Instituto

² Si bien las instancias programáticas para incorporar los mecanismos de participación ciudadana en pro del control social han estado en el debate desde el retorno de la democracia en Chile, han sido establecidos institucionalmente desde el gobierno de Bachelet.

de Salud Público ISP realizada en Ñuñoa en (2009), la Cuenta Pública Participativa de la División de Planificación y Desarrollo Regional - RM “Regeneración Urbana y de Barrios” (2009), y la Cuenta Pública Participativa FOSIS “Todos Ganamos” (2008 - 2009).

La pertinencia de estudiar las experiencias de control social, se centra en la reflexión que se puede generar desde la sociología y la ciencia política sobre este tema que es relativamente reciente en Chile, dado que la instauración de los mecanismos que añaden el control social a la participación, habían sido previstos desde el retorno de la democracia, y sólo fueron incorporados en el gobierno de Michelle Bachelet con el carácter activo del ciudadano, ya que se habían presentado ejercicios de rendición de cuentas al interior de las instituciones del Estado, pero el papel ciudadano era pasivo y por ello constituyen una fuente de elementos novedosos, para el análisis de la participación ciudadana.

A su vez, es relevante analizar la *accountability* social, dada la riqueza conceptual que existe teóricamente al respecto, como por ejemplo el aporte que pueden hacer los ciudadanos a la construcción de políticas públicas integrales, el afianzamiento de la legitimidad política, el ajuste de los problemas cercanos de las comunidades que participan, todo ello según la percepción de los sujetos a través de su experiencia, como un espacio en donde la complejidad social que se trata de incorporar en las políticas puede tener un significativo aporte en el diálogo entre su experiencia y la teoría.

A partir de lo anterior se formula la siguiente pregunta clave que guía la investigación y tres preguntas más que la complementan:

- ✂ ¿Cuáles son las características de las experiencias en participación ciudadana en los mecanismos de gestión pública participativa (*accountability* social) de los representantes de asociaciones sociales en Santiago que han asistido en el periodo de gobierno de la ex presidenta Michelle Bachelet?

- ¿La participación en estos mecanismos mencionados, puede denominarse como ejercicios ciudadanos de *accountability* social?
- ¿Cuáles son los límites del control social de la gestión pública en Chile?
¿Se controlan sólo las políticas o también a la clase política?
- ¿Cómo se da en la práctica la influencia de la ciudadanía organizada en el diseño de las políticas públicas en Santiago?

1.2 OBJETIVOS

Objetivo General

Identificar y analizar las características de las experiencias de participación en los mecanismos de consejos de la sociedad civil, y cuentas públicas participativas, que se orientan a la *accountability* social de los ciudadanos y ciudadanas integrantes de diversas organizaciones sociales en Santiago.

Objetivos Específicos

- ✂ Recopilar y sintetizar la información necesaria para establecer el marco teórico sobre la *accountability* social.
- ✂ Realizar entrevistas a personas de distintas organizaciones sociales, que hayan asistido a cuentas públicas participativas, o hayan sido parte de consejos de la sociedad civil en el período 2006 – 2010.
- ✂ Desarrollar categorías de análisis basadas en los aportes y relatos de las experiencias particulares de los entrevistados.
- ✂ Caracterizar y estudiar de manera crítica el fenómeno de la *accountability* social, en relación con la toma de decisiones en las políticas públicas y la pertinencia de los mecanismos de participación destinados a este fin en Chile.

1.3 HIPÓTESIS

- ✂ En la presente investigación se plantea, que existe una brecha latente entre el discurso en la Agenda pro Participación Ciudadana 2006 – 2010 y la estructura metodológica implementada, para el funcionamiento de los mecanismos diseñados con el fin de controlar la gestión pública, puesto que esta estructura, no contempla en la práctica, la disposición de herramientas propiamente de control social.

- ✂ Las diversas experiencias de los sujetos que participan en ejercicios orientados al control ciudadano, demuestra que se han integrado las demandas de la sociedad civil organizada de manera parcial, al ser debatidas pero no implementadas al desarrollo de políticas públicas pertinentes.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES

2.1 PANORAMA GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN EN CHILE

Como se vio en el capítulo anterior, con el retorno de la democracia en Chile, tanto las experiencias de participación ciudadana, como la búsqueda de mecanismos que le otorguen legitimidad a la democracia, han tomado un posicionamiento notorio. Es por ello que en las últimas dos décadas, los gobiernos han hecho hincapié en el incremento del Gasto Social para promocionar la participación, mediante programas sociales que se enfoquen en potenciar el rol de la sociedad civil organizada, a fin de que incidan en temas de su interés.

Existen distintas percepciones sobre esta promoción, que varían según 1) la apreciación y crítica académica; 2) el grado de legitimidad y pertinencia que le de la ciudadanía; 3) la concepción de participación, que se promueva desde las instituciones gubernamentales. A continuación se muestran brevemente, estas tres visiones de la participación ciudadana en Chile.

2.1.1 Participación ciudadana desde la academia

La participación ciudadana, entendida como las expresiones de deliberación e intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas (Cunill, 1997) es un tema que ha sido debatido ampliamente, con varias aristas, desde distintos puntos. Aquí se muestra una perspectiva contemporánea difundida, que intenta dar cuenta de que la participación en Chile se ha convertido, en un mecanismo discriminatorio e individualizador, en tanto se niega en las definiciones institucionales su carácter democrático.

Dicha visión, estudia la participación en el contexto de las dinámicas cada vez más vertiginosas de la modernización del Estado, en las que los gobiernos, deben asumir posturas más cercanas a la gestión y al consumo, con lo cual, la relación entre la

sociedad civil y “lo público” se ha debilitado “[En el enfoque de la modernización del Estado] 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.” (Mujica, 2005: 12).

De esta postura, se derivan una serie de desafíos para los investigadores sociales que el autor sintetiza en dos puntos. El primero, se refiere a la necesidad de un concepto institucional distinto, sobre el ejercicio de la ciudadanía en el que se incluya una dimensión deliberativa. El segundo punto, que se fomente la introducción de políticas puntuales que promuevan una cultura ciudadana y política, como refuerzo a los mecanismos participativos. *"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"* (Ibíd.: 5).

Aunque la legitimidad de la democracia en Chile no está en tela de juicio, la calidad de la misma presenta duros cuestionamientos, que se reflejan en la opinión que gran parte de la ciudadanía tiene, sobre los políticos chilenos y sobre su quehacer, donde prevalece una visión negativa por la relación que le adjudican con la corrupción, el clientelismo y el desconocimiento de las necesidades más urgentes de la población (PNUD, 2004; Aguilera, 2007; Avendaño, 2011).

La percepción negativa de la calidad de la democracia se ve reflejada en la falta de espacios participativos en el país, lo cual es expuesto en dos estudios, realizados en varios países de América Latina que buscaban hacer un seguimiento a la participación ciudadana, para evaluar el estado actual de la misma, estos son los *Índices de Participación Ciudadana*, de 2004 y 2005 y en ambos índices Chile participó en la muestra. (Red Interamericana para la Democracia, 2005).

Acorde a estos índices, en Chile se presenta una baja tasa representativa de participación y entre los diversos tipos que existen, el control social como *accountability*, se mantiene como la forma de participación menos ejercida por la ciudadanía. En 2004 presentaba un 2,3 % (Ibíd., 2004) y en el 2005 bajó a un 0,7 % (Ibíd., 2005), presentando una variación del 1,6 % negativa. Ambos índices han señalado, que persiste la ausencia generalizada de participación ciudadana, en las tomas de decisiones políticas y en su aporte al control social en la gestión pública. Persiste también un bajo nivel de involucramiento, en actividades directamente vinculadas a la política y baja participación electoral en los jóvenes.

2.1.2 Participación ciudadana desde la percepción de la ciudadanía

En *Gestión Municipal Participativa* (De la Maza y Flores, 2009) se encuentra el balance más reciente sobre participación ciudadana y las nuevas formas de control social. En éste, se presentan diversos enfoques, experiencias y propuestas de innovación para el fortalecimiento de la participación y de la ciudadanía. Como marco introductorio, se muestra un estado actual de la participación ciudadana en Chile. Se destaca entre otros aspectos la relativa ausencia de la agenda participativa en las investigaciones en el país, así como la falta de un centro especializado en el estudio de este elemento de la democracia, y nuevamente, aparece el elemento de la preponderancia de la participación instrumental o informativa por sobre la empoderadora.

También este documento recopilatorio da cuenta de distintas concepciones sobre la participación, desde la visión institucional, la académica y la visión de distintos grupos sociales, todas ellas en el marco de los desafíos participativos latentes, en especial en la desafección de la ciudadanía y en particular de los jóvenes por participar.

Más que un diagnóstico negativo, el documento reconoce una serie de propuestas prácticas, a través de la sistematización de las buenas y malas experiencias de participación, como una base de reflexión sobre la innovación ciudadana.

El aspecto más destacado actualmente, es el ámbito local de la innovación de experiencias ciudadanas, que rompen con la concepción tradicional en el que la

innovación sólo provenía del sector público y que en general se reducía al cambio en el estilo o el enfoque de los modelos de gestión participativa, con este nuevo ámbito se apunta a la integración de ambos sectores, pero no se sustenta en un marco legal dinámico: *"Más allá de los instrumentos establecidos por ley para la participación local, existe una gran cantidad y variedad de formas mediante las cuales diferentes grupos organizados, en conjunto con municipios, y organismos públicos sectoriales han desarrollado acciones participativas en distintos ámbitos. [...] sin embargo, no resulta adecuadamente recogida por los instrumentos legales y de política pública que existen. Más bien se trata de innovaciones poco conocidas y producto de la iniciativa local o de la reformulación local de algunos programas públicos"* (De la Maza, 2009: 30).

Esta serie de innovaciones ciudadanas se han desarrollado en Chile, como estrategia conjunta de relegitimación de las relaciones Estado – Ciudadanía. También, se han enfocado en la potenciación de las nuevas formas de control ciudadano, con la contribución que las organizaciones sociales han aportado. Frente a esto el autor sostiene que el seguimiento y estudios de las formas en que participa la ciudadanía hoy en día, puede entregar elementos fundamentales para generar estrategias de desarrollo más apropiadas a las realidades particulares de cada uno de ellos, y un aumento en la pertinencia de los programas sociales (De la Maza, 2009).

Otro acercamiento a la percepción de la participación ciudadana en el país le a partir de la visión ciudadana, analiza cómo el contexto local se presta también, para la generación de capacidades en los sujetos sociales y para una consolidación en las organizaciones, lo cual potencia una pluralidad de concepciones sobre el rol de participar (Fernández, 2003).

La participación ciudadana local se ejerce de tres formas: 1) instrumental, es decir como una contribución a mejorar la calidad de las políticas públicas, 2) sustantiva, como un fin en sí mismo, vinculado a la profundización de la democracia y 3) en niveles de información, consulta, decisión y control social (Ídem.).

La ciudadanía entonces, -sostiene la autora- tiene cabida en las estrategias por parte del Estado, en tanto este último conciba la participación local como una concreción de

las tres formas, pues al priorizar una sola se genera la pérdida de sentido de pertenencia y de ganas por participar en los diferentes ejercicios democráticos: *"Es a nivel local donde se generan vínculos concretos entre el Estado y los ciudadanos y, por lo tanto, donde es posible instalar procesos de construcción colectiva tendientes a fortalecer la participación ciudadana. [...] es a través del establecimiento de auténticas dinámicas participativas en la gestión local desde donde resulta más probable iniciar un círculo virtuoso que repercuta en el fortalecimiento simultáneo de la calidad de la gestión pública, la capacidad de la acción ciudadana y la profundización democrática"* (Ibíd.: 13).

Es decir que la experiencia participativa y el espacio de la acción colectiva, se relacionan con los lazos primarios que se generan a nivel local, en donde se ubican los intereses pertinentes de las comunidades. Por ende, la acción colectiva asociativa y participativa, es un elemento clave tanto para la problemática cotidiana ciudadana, como para la misma ciudadanía y las maneras a su alcance para la deliberación de dichas problemáticas, articulando sus preocupaciones con los entes gubernamentales.

En la arista cuantitativa se destaca el aporte de Yáñez que indaga por el imaginario y la evaluación de la participación en cuanto a las condiciones de acceso, equidad y nivel de satisfacción de la población pobre del país (Yáñez, 2007). Este instrumento se realizó sobre una muestra de 21 comunas urbanas de Santiago en las que se concentra la mayor proporción de pobreza.

Se destaca del estudio el ítem "¿Qué ideas se le vienen a la memoria cuando se refieren a la participación de las personas pobres en el país?" en el que las principales nociones que sobresalen son "No hay/no ser escuchados" con un 26,9%, seguida de "ser tomados en cuenta" con 22,8%, junta de vecinos 11,3% (Yáñez, 2007: 32). Otro punto importante es el que se refiere a la participación en organizaciones. Un 47,7% no ha participado en ninguna, seguido de la Iglesia con un 25,3% de participación, junta de vecinos con 11,3%. Aunque es significativa en ambos ítems el mecanismo de la junta de vecinos, la percepción positiva frente a este no es muy amplia en tanto que en el ítem "La Junta de Vecinos entrega soluciones a los problemas de la comunidad" un

46,7% está en desacuerdo, un 30,0 % de acuerdo y un 23,3% ni de acuerdo ni en desacuerdo.

Este trabajo se tuvo en cuenta porque se considera que, constituye un marco referencial de base sobre los imaginarios y la valoración del tema en general que se aborda, lo cual permite tener nociones que se resaltan de los mismos e incluirlas en la investigación.

2.1.3 Participación ciudadana desde el gobierno de Bachelet

La participación ciudadana es entendida como la acción a través de la cual la ciudadanía, tanto organizada como de forma individual, se hace partícipe de los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que le afectan. (SUBDERE, 2007). En la agenda del gobierno de Bachelet fue incorporada explícitamente en la agenda del gobierno de Bachelet, en los distintos niveles de la gestión pública como se ve en su Programa de Gobierno “[...] *una democracia sólida requiere una ciudadanía activa y vigilante, en la que el control ciudadano asegure más transparencia y participación en la gestión de gobierno. La pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están ineludiblemente vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación*” (Bachelet, 2005)

De esta manera la participación, pasa a ser elemental en el proceso de descentralización, el cual es otro objetivo fundamental de este gobierno, ya que ésta proporciona de legitimidad a la autoridad, garantiza una superior pertinencia de las decisiones y permite el control ciudadano de los asuntos públicos (SUBDERE, 2008).

Ambos elementos, se ven presentes en la implementación que se lleva a cabo a lo largo de su gobierno, de mecanismos como son los presupuestos participativos regionales y locales, los procesos de rendición de cuentas, las cartas ciudadanas, y el apoyo técnico a los gobiernos subnacionales interesados en difundir y apropiarse de todos estos mecanismos.

2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCOUNTABILITY

En 2003 el fenómeno de la *accountability social* se percibió de manera más clara con el *Seminario de Ciudadanía y Control Social*, llevado a cabo el 3 de Junio de ese año en la Universidad Diego Portales, en el marco del Foro de la Sociedad Civil.

Se destacan en las memorias del Seminario, un balance de la participación social, en cuanto a tendencias y desafíos, en el que se presenta la participación, como un componente intrínseco en la “autoconstrucción de la sociedad”, en donde funciona como mecanismo de afirmación de las formas de convivencia social, y por ello, este elemento fundamental de las organizaciones y funcionamiento de las sociedades, depende de la capacidad de articular la participación con la convivencia, siendo la primera determinante de la segunda (Güell, 2003).

También se despliega una reflexión muy pertinente a este trabajo, respecto a lo que caracteriza a la sociedad civil, que va más allá de una agrupación de organizaciones sociales, que sólo deben tener como meta intrínseca la transparencia de la gestión pública y la búsqueda de mecanismos para controlar los programas sociales. Además deben asumir un rol de auto control y auto reflexión sobre su quehacer y sus aportes, es decir de responsabilidad ciudadana.

Otra importante contribución académica sobre el control social es la caracterización de una experiencia exitosa en la Comuna de San Joaquín, en la que se resalta el nuevo modelo de este tipo de participación, desarrollado a partir del monitoreo social en la Comuna sobre los proyectos que presentaban mayor prioridad, llevado a cabo bajo la forma de Presupuesto Participativo.

La experiencia de San Joaquín ha sido un proceso de control ciudadano, en el que se apuntó a la vigilancia de la inversión real de los recursos públicos de la Comuna, determinado por la política de participación de la Municipalidad de San Joaquín desde el 2004; se convocaron organizaciones sociales y ciudadanía en general, interesadas en integrarse a la discusión sobre las prioridades de la inversión a partir de sus necesidades, por medio del mecanismo de presupuesto participativo; los Presupuestos

Participativos en San Joaquín han sido un proceso muy exitoso y valorado, por la población de la comuna y los líderes sociales y comunitarios, que en 2004 comenzaron participando 4500 personas, y llegaron a ser 12000 en el 2007 (Castillo, 2009).

En consecuencia, el autor muestra los puntos fundamentales, por los cuales esta experiencia se ha destacado, y además reflexiona sobre el protagonismo que podría llegar a tener la participación a nivel local en las dinámicas de la gestión de las políticas públicas en las comunas: "*La experiencia de San Joaquín* [...] *deviene en un espacio de deliberación y protagonismo social, en donde se rompen las barreras y paradigmas acerca de la gestión de lo público. [...] esta nueva práctica contribuye a mejorar la comprensión de los procesos de participación ciudadana a escala local, pues instala en sujetos sociales de base territorial niveles de participación que comúnmente se relacionan con expresiones profesionales de la sociedad civil*" (Ibíd.: 289).

El carácter reciente del ejemplo referido, proporciona bases comparativas con los ejercicios de control social que se analizan en esta investigación, en tanto aporta elementos clave de análisis de entrada, para explorar las distintas facetas que presenta este tipo de participación. Entre otros elementos se encuentran: la búsqueda de documentación vinculada a la fiscalización en la comuna, para determinar si se realiza sólo desde las instituciones públicas o si efectivamente se vincula de manera activa a la sociedad civil; la pertinencia de las estrategias comunicativas y el grado de alcance de las entidades relacionadas con los proyectos y los programas implicados en el control. Sin embargo, el aporte más significativo de dicho estudio, a la presente investigación, es la focalización de las particularidades de este ejercicio ciudadano.

Respecto al manejo institucional del concepto de *accountability*, la División de Organizaciones Sociales (DOS) lo incorpora en la *Guía Metodológica para las Cuentas Públicas Participativas* en 2007, que constituye una serie de preceptos en los cuáles se deben basar los ejercicios de rendición de cuentas y en el que se deja claro, el objetivo de la realización de los mismos y es que se ejerza *accountability* en las políticas y programas públicos: "...el acto de responder ante la propia institucionalidad del Estado del quehacer gubernamental, y directamente ante la ciudadanía de la labor realizada,

es lo que se denomina *responsabilización* o “*accountability*”. Esta guía sobre las Cuentas Públicas que deben dar las autoridades nos dice que hay recursos metodológicos para cumplir con esta responsabilidad política, utilizando un esquema participativo, de tal modo que la presentación oficial sirva como un marco de referencia para el trabajo de grupos y las conclusiones del plenario” (Min. Secretaría General de Gobierno, 2007:7).

Como se observa, la DOS denota el énfasis del carácter de control de la gestión las CPP, como un punto a incorporar en la rendición de cuentas que traía una visión de carácter informativo y de diálogo participativo, ahora con la incursión del control ciudadano a través de las CPP, se trata de que las autoridades entreguen una cuenta pública ante representantes de la sociedad civil que se interesen por esta información y además quieran aportar al proceso de la gestión pública.

En la fundamentación teórica de la guía se expone entre otros, el concepto de *accountability*, como noción esencial en la consecución de una democracia participativa y que ésta sea un complemento de la democracia representativa, que presenta desafíos en los ámbitos de la legitimidad, eficiencia, eficacia y pertinencia de las políticas públicas, las cuales pueden combatirse mediante *accountability*.

La guía resalta la práctica prioritaria de la participación ciudadana en las decisiones públicas, a través de las organizaciones que representen las necesidades y aquellos aspectos en los que puede establecerse control social. La *accountability* según versa en esta guía se puede presentar en dos formas actualmente: la rendición obligatoria de cuentas y la responsabilización.

La rendición obligatoria de cuentas (Schedler, 2004), es un concepto que resalta dos formas en las que se realiza esta práctica: la primera aduce al carácter de transparencia que se espera obtener al exigirle a los políticos y funcionarios encargados de manejar lo público que muestren su accionar frente a la ciudadanía y la justifiquen para que ésta ejerza un control social del ejercicio de su poder; la segunda es la sanción que pueda devenir de este accionar según corresponda el caso.

En la guía se señala, que los preceptos que se plantean para el mecanismo de CPP se inscriben en la modalidad del control social, y tienen un triple propósito: 1) complementar los mecanismos horizontales presentes en el gobierno chileno; 2) incrementar la incidencia y participación efectiva de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas; 3) permitirles ejercer un control sobre el quehacer del Estado según sus intereses. (Ídem.)

Teniendo en cuenta estos los conceptos clave en la guía, analizan cómo a pesar de que se han venido desarrollando políticas enfocadas a la instauración de las cuentas públicas participativas en los últimos gobiernos en distintos ámbitos, y denotan que sólo se han dado estos ejercicios de rendir cuentas públicas en las Municipalidades y en los Gobiernos Regionales, pero aún a esa fecha no se contaba con experiencias similares en los Ministerios y a los Servicios Públicos.

Lo anterior sucede debido a que no estaban contemplados en los anteriores gobiernos, lo cual es materia esencial en los postulados de la Agenda Pro-Participación Ciudadana 2006 - 2010, en la que se incluyen dichas instituciones y por consiguiente llegan a la conclusión, de que en la práctica hasta el momento no se ha venido haciendo efectiva la participación de los ciudadanos en la incidencia de políticas públicas, ya que la mayor parte de las CPP anteriores tanto en regiones como en el nivel central, han puesto énfasis sólo en el componente informativo, y no en el componente del control social sobre la gestión pública: “[...] *hasta ahora no se ha desarrollado una política gubernamental que permita incluir a la ciudadanía en el proceso de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, mediante procesos participativos de rendición de Cuentas Públicas*” (Min. Secretaría General de Gobierno, 2007:22).

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

3.1 DISEÑO METODOLÓGICO

El interés principal de esta investigación, es abordar la percepción de los sujetos sociales, que han participado en ejercicios de Gestión Pública Participativa y rendición de cuentas, respecto a su experiencia en la participación ciudadana, y frente a los ejercicios en sí. Esto, con el fin de realizar una comprensión del fenómeno de la *accountability* social a nivel local, desde el análisis y la significación de los relatos de la experiencia misma de participación de los sujetos. Por tal motivo, este estudio se enmarca en un enfoque metodológico cualitativo.

El fundamento por abordar el problema de investigación se basa en la convicción de que, en el proceso de comprensión y análisis de este reciente fenómeno social, es necesario buscar las distintas consideraciones subjetivas de los actores sociales, que han estado inmersos en estos mecanismos como población objetivo de las políticas implementadas de participación ciudadana en *accountability* social.

A través del enfoque cualitativo, se ha diseñado una estructura metodológica centrada en indagar por el conocimiento de la realidad construida, que incluya la interpretación discursiva de quienes participan en las organizaciones y de las distintas prácticas participativas de las cuales han sido parte.

3.2 MUESTRA

La selección de los invitados se llevó de manera gradual siguiendo el principio del muestreo teórico que implica que “*los individuos, los grupos, etc., se seleccionan según su nivel (esperado) de nuevas ideas para la teoría en desarrollo, en relación con el estado de elaboración de la teoría hasta ese momento*”(Flick, 2004:78).

En primera instancia, se definieron los criterios teóricos para limitar la muestra y se procedió a seleccionar los mecanismos participativos que tuvieran un enfoque centrado en la *accountability*. Luego se indagó por las experiencias particulares de estos mecanismos llevadas a cabo en Santiago durante el periodo 2006 – 2010, y por último se buscó información sobre las organizaciones sociales que hicieron parte de estas experiencias.

Se estableció como criterio que los entrevistados fueran ciudadanos miembros de organizaciones sociales que hayan participado en por lo menos un mecanismo de Gestión Pública Participativa orientado a la *accountability* social y la rendición de cuentas, durante el período de Bachelet.

Por consiguiente el tipo de muestreo es intencional teórico (Flick, 2004), dado que se desconocía el número total de participantes y por ello el tamaño de la muestra no se definió previamente, sino se recurrió a la saturación teórica, como criterio para establecer en qué momento cortar con la selección de entrevistados. La saturación significa que no se hallará ninguna información adicional por la cual el sociólogo pueda desarrollar propiedades de tal categoría (Kornblit, 2007), y en este caso particular, los fundamentos e interpretaciones constituidas en el material empírico que se recogió, fueron relevantes para sentar esta saturación.

Se tuvo en cuenta también el principio de la significación (Canales, 2006) en la estructura de las representaciones de los sujetos, lo que hace que quienes participen de la muestra, no constituyan elementos que se repitan y marquen frecuencias, sino que se caracterizan notablemente por la presencia de diferencias.

Pensando también en el criterio de la representatividad (Hammersley y Atkinson, 2001), la selección de este muestreo también pretendió abarcar una generalización de un grupo finito de casos. Aunque no proporcione la representatividad que daría una muestra probabilística, sí responde a criterios pertinentes y específicos de la investigación.

3.2.1 Tamaño de la muestra

Como se señaló anteriormente, se desconocía el tamaño exacto de la población total de ciudadanos y ciudadanas que han participado en los distintos ejercicios de Gestión Pública Participativa, pero según datos del Ministerio Secretaría General de Gobierno, en el período de 2006-2009 tan sólo en los Diálogos Participativos asistieron 23.211 personas representantes de la sociedad civil organizada (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010). No obstante, los ejercicios de Gestión Pública Participativa que se tomaron, son los comprendidos entre Marzo de 2008 y Marzo de 2010, lo cual acota un poco más la muestra.

Aunque es un gran número de población que cumple con los criterios del muestreo, la muestra principal se compuso por 13 personas de distintas organizaciones sociales, quienes aportaron en la profundización del tema de la participación ciudadana y social, y las distintas aristas de la *accountability* social y la rendición de cuentas en Santiago. Dado que se presentaron limitaciones para la aproximación a los entrevistados, por la escasa o nula información institucional disponible sobre los participantes en ejercicios de GPP, la constitución de la muestra en un principio pretendía ser mayor, no obstante, los casos fueron integrados de manera gradual hasta llegar a la saturación.

3.3 CRITERIO DE SELECCIÓN DE CASOS

Para establecer los criterios de selección, se pensó en los elementos de constitución de los casos en las muestras (Flick, 2004) en el que cada caso se representa a sí mismo, es universal individualizado, y con ello, se desarrolla la propia subjetivación de una experiencia y representa un contexto fáctico de una actividad específica e intereses específicos. A continuación se muestran los casos seleccionados, el mecanismo al que pertenecen y las organizaciones de donde provienen los entrevistados.

Cuadro 1. Experiencias escogidas

Mecanismos de GPP	Experiencia participativa en Santiago	Organizaciones que participaron
Consejos de la sociedad civil	Consejo Consultivo de Género y Salud de las Mujeres	Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas ANAMURI
		Colectivo de Mujeres al Micrófono
Consejos de la sociedad civil	Consejo de la sociedad civil del Instituto de Salud Pública de Chile CSCI – ISP	Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas ANAMURI
		Organización Conspirando
Cuentas públicas participativas	Cuenta Pública Participativa Taller Participativo Regeneración Urbana y de Barrios	Movimiento de Pobladores en Lucha MPL
		Bicultura
Cuentas públicas participativas	Cuenta Pública Participativa FOSIS “Juntos Ganamos” - 2008/2009	Fundación Solidaridad
Cuentas públicas participativas	Cuenta Pública Participativa del Instituto de Salud Pública De Chile ISP	Consejo de Salud Local Cristo Vive
		Coordinadora Ángela Davis
		Asociación Trepagne

3.4 TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Esta investigación se inscribe en los preceptos de los estudios con alcance descriptivo y con ello se busca mostrar las particularidades de la experiencia participativa de representantes de la sociedad civil organizada.

A partir de ello, se desarrolló un análisis de cómo ha sido esta experiencia, y de la influencia de la trayectoria participativa en la consecución de logros o avances significativos tanto para las respectivas organizaciones a las que pertenecen los miembros de la muestra, como para la inclusión de sus intereses en políticas públicas relativas a los mismos, por lo cual, ha sido fundamental la percepción de los sujetos y la profundización de su conocimiento en la visión de la realidad social del país.

La técnica elegida para la producción de la información es la entrevista semiestructurada³, ya que fue posible realizar previamente una selección minuciosa de quiénes iban a ser entrevistados, a partir del perfil diseñado, propiciando la diversidad de población para la muestra, que no se constituyó al azar. La elección de esta técnica también responde a la reducida disponibilidad de tiempo de los entrevistados, la cantidad de población que conforma la muestra y a la dificultad que se presentó, para poder congregar a las personas que se esperaba indagar en grupos focales, lo cual era el objetivo inicial. No obstante la técnica elegida permite ahondar en la visión de cada participante sobre los mecanismos de gestión pública participativa y en la percepción del ejercicio de la participación ciudadana en sí misma, gracias a la profundidad comunicacional que se puede generar a través de dicha técnica.

En las entrevistas a los 13 sujetos de la muestra se profundizó en las distintas temáticas planteadas desde la teoría, partiendo en los procesos participativos como un aspecto clave para obtener información relevante que contextualizara las experiencias en ejercicios de *accountability* social.

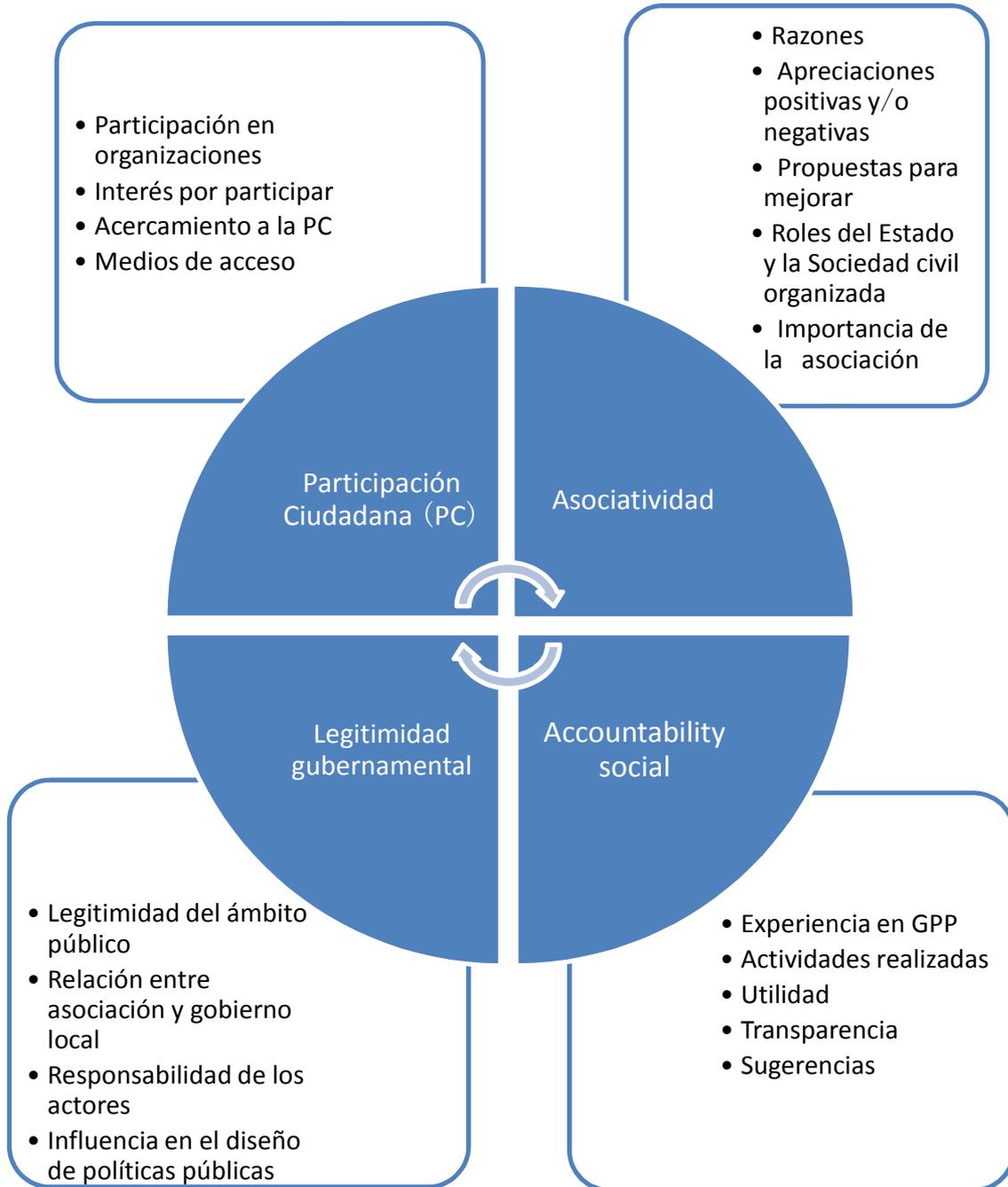
³ El cuestionario guía de la entrevista puede verse en el Anexo N° 2

Por otra parte, se empleó la técnica de análisis de contenido cualitativo como técnica de inferencia comunicacional e interpretación de textos. Esta técnica se incorporó para poder realizar un examen detallado de los ejercicios de GPP integrando a la visión y perspectivas de quienes participan en estas experiencias.

El discurso de los entrevistados se ha analizado a través de la técnica de codificación elaborada por Strauss y Corbin, (en Flick, 2004:193) entendida como “[el proceso analítico de] *representar las operaciones por las cuales los datos se desglosan, conceptualizan y vuelven a reunirse en nuevas maneras.*” (Strauss y Corbin, 1990:57), Por ello se pasó por los tres procedimientos de elaboración de categorías: codificación abierta, codificación axial y codificación selectiva.

Esta secuencia no se dio de forma lineal, sino en una constante abstracción partiendo como una gran multiplicidad de códigos o categorías (ver cuadro 2), con el fin de poder interpretar y organizar el sentido del discurso de los entrevistados, y se llegó a cuatro grandes conceptos clave: participación ciudadana, asociatividad, *accountability* social y legitimidad gubernamental.

Cuadro 2. Esquema temático de las categorías



CAPÍTULO 4. MARCO CONCEPTUAL

4.1 ACCOUNTABILITY

4.1.1 Interpretaciones del concepto

Sobre el concepto de *accountability* versan distintas caracterizaciones que van a ser referenciadas a lo largo de este capítulo. Una de las acepciones respecto a este concepto en general, es la proveniente de corrientes como la denominada “doble vía” que define la *accountability* o rendición de cuentas⁴ como la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas partes interesadas (Schedler, 2004), y por tal motivo se puede concentrar en demandas específicas, por encima de las expectativas contextuales generales, propias de las organizaciones de la sociedad civil.

En esta mirada también se propone, que lo entendido como “público” puede ser concebido más allá del Estado, ya que con la implementación de políticas neoliberales la pérdida de esta noción se vuelve más evidente, lo que obliga a buscar formas de apropiación de lo público. Una forma es hacer uso de la rendición de cuentas desde el rol de ciudadano, sobre el denominado espacio común, la inversión social, la prestación de servicios básicos, entre otros tal como lo señala Brown: *“La creación de legitimidad y rendición de cuentas en el nivel social demanda de la participación de muchos otros actores. La construcción de ideales sociales para la rendición de cuentas de la sociedad civil implica leyes, normas, expectativas y prácticas a nivel social”* (Brown, 2007:42).

Esta nueva perspectiva sobre lo público, se relaciona fuertemente con la necesidad de los gobiernos democráticos de afianzar la legitimidad de su quehacer y explica en parte, la inserción de la rendición de cuentas en las agendas públicas. En el momento en que la ciudadanía manifiesta un interés por ejercer su derecho a participar en los procesos

⁴ Esta es la traducción adaptada al español del término

de monitoreo de la gestión pública, es cuando la rendición de cuentas se da con mayor fuerza.

Desde esta perspectiva, se hace cada vez más necesario, el acercamiento de la ciudadanía a los diferentes mecanismos de *accountability*. Del mismo modo, es fundamental el conocimiento de las dinámicas, al interior de las organizaciones sociales, ya que estos mecanismos, pueden llegar a configurar herramientas eficientes de lucha contra la corrupción, mediante un trabajo mancomunado con las diferentes organizaciones sociales, la academia y los gobiernos de turno (Lancheros et al., 2008).

Otra aproximación a la conceptualización de la *accountability*, se inscribe en las dinámicas del mercado como la mejor opción para mediar la llamada *responsabilidad* ó *responsability* sobre la gestión pública y el desarrollo de políticas (Bovens, 1998; Manin, 1999; Cunill, 2000). Mediante el mercado se hacen públicos los verdaderos intereses de los ciudadanos como consumidores directos que exigen sus preferencias.

Esta forma de *accountability* aparece entonces como una noción que retoma la relación entre las aspiraciones y expectativas ciudadanas, y las acciones llevadas a cabo por la administración pública. Por ello, toma bastante aceptación, debido a los cambios que surgen para esta época en el manejo de la administración pública. En especial las políticas de privatización que se llevan a cabo en América Latina y en otras regiones del mundo.

El antiguo paradigma tradicional establecía los alcances de la *accountability* en el mecanismo de las elecciones, las cuales controlaban la gestión política, con la conformidad o inconformidad de los votantes, frente a las políticas de sus representantes.

Este nuevo paradigma de la *accountability*, se basa en la propuesta de entregar a los consumidores la oportunidad de expresarse respecto de los proveedores de servicios públicos, y en general de aquéllas entidades que no satisfacen sus necesidades. Dicha

propuesta, presenta tres grandes limitantes, que no han permitido que se fortalezca la *accountability* como una forma de control ciudadano y de responsabilidad política de la gestión pública. (Cunill, 2000).

La primera limitante se refiere a que la *accountability* al ejercer el mercado sobre los funcionarios públicos, sólo puede ser llevada a cabo por los ciudadanos con recursos que son reconocidos por el mercado. La segunda limitante es el carácter que adquiere el ciudadano, que pasa a ser visto como usuario o consumidor, lo cual no se traduce en una renovación concomitante en la relación Estado – ciudadanía. El tercer inconveniente se centra en que esta forma de *accountability* fomenta la individualización, ya que brinda mecanismos unipersonales para controlar como la encuesta de opinión, o la queja de usuario.

En general, estos problemas están deviniendo en lo contrario a lo que en un principio se esperaba con el cambio en la concepción, es decir, en una pérdida constante del control ciudadano directo.

Un problema sobre la conceptualización de la *accountability* se halla en que existen varias definiciones del término, como “buena *gobernanza*”, “transparencia gubernamental”, “legitimidad política”, “equidad social”, “responsabilidad”, etc. (Bovens, 1998) lo que dificulta estudiar el fenómeno. En consecuencia, se presenta la necesidad de una conceptualización más precisa y común a los investigadores que a su vez incluya los aspectos más recurrentes en la diversidad de aproximaciones al concepto.

Frente a esta situación, Bovens propone que se puede hacer un esfuerzo por distinguir entre las dos concepciones más latentes desde donde se define actualmente la *accountability*: 1) como una virtud y 2) como un mecanismo. Esta separación podría permitir que un punto de partida, y aportar a un concepto más académico y generalizado. “[en este trabajo] se sostiene que una distinción más clara entre estos dos conceptos de rendición de cuentas puede resolver al menos un poco de la

*confusión conceptual y puede proporcionar una cierta base para el análisis comparativo y acumulado*⁵

1) La *accountability* como virtud, es la forma más divulgada por los políticos en sus discursos para brindar una imagen de transparencia y legalidad del accionar de su gobierno, en consecuencia esta forma de ver el concepto, se remonta a las promesas de un buen gobierno y de que los ciudadanos, van a tener la posibilidad de, y el poder para, exigir rendición de cuentas, en todo lo que respecta a política pública (Bovens, 2010). Pero por ser un concepto impreciso, se torna en este ámbito como una cualidad, que abarca estándares generales de comportamiento gubernamental, es decir como característica inherente, o voluntad del gobernante o de los trabajadores del área pública, en la que se respalda la seguridad de su transparencia y responsabilidad como administrador de lo público.

Se asume entonces, que la *accountability* como virtud, es un concepto fácilmente manejable en el discurso, como legitimador del accionar político, pero se torna complicado de definir sustancialmente como concepto teórico delimitado. No obstante, el autor sostiene que se han logrado diversos avances para darle un sentido más estructurado a esta noción.

Esta delimitación se destaca en el estudio de *The Global Accountability Framework* realizado por *One World Trust* como uno de los esfuerzos más exitosos para operacionalizar la *accountability* como una virtud “[*The Global Accountability Framework*] identifica cuatro dimensiones fundamentales que hacen a una organización más responsable ante sus grupos de interés: transparencia, participación, evaluación, y mecanismos de queja y respuesta”⁶.

⁵ Traducido del texto original “this paper argues that distinguishing more clearly between these two concepts of accountability can solve at least a bit of the conceptual confusion and may provide some foundation for comparative and cumulative analysis” en Bovens, Mark, *Two concepts of accountability*, en Revista [West European Politics](#), Vol. 33, ISSN electrónico: 1743-9655, Septiembre 2010, Págs. 948,949.

⁶ Traducido del texto original “...It identifies four core dimensions that make an organization more accountable to its stakeholders: transparency, participation, evaluation, and complaint and response mechanisms” en Bovens, Mark, *Two concepts of accountability*, Pág. 952

Al ser una agencia que asesora organizaciones globales, no realiza estudios ni asesorías a nivel nacional. Con todo, podría servir de base para la evaluación de actores gubernamentales, instituciones, concejos locales, y como guía de procedimiento con estos principios similares, adaptados según el contexto en que se evalúen. Sin embargo, este ejercicio demanda una extensa tarea de operacionalización y está abierta a debate.

2) Como mecanismo, la *accountability* se define como una “*relación social específica o mecanismo que involucra una obligación de explicar y justificar una conducta*” (Ídem.). Corresponde a lo que se conoce comúnmente como *accountability* pasiva, debido a que se refiere a la relación en sí entre los actores implicados, el directamente implicado (puede ser un individuo, institución u organización) que se ve en la situación de explicar y justificar su accionar, (y tiene la obligación de hacerlo) y un foro consensuado (como una corte, una institución auditora, fiscalía, ministerio, etc.) que puede plantearle interrogantes.

Es a partir de esta perspectiva que la *accountability* es clasificada según la distribución espacial de los actores envueltos en el mecanismo (metafóricamente hablando) en *accountability* vertical y *accountability* horizontal, o según la responsabilidad que tienen los actores en *accountability* social. Esta última se refiere al mecanismo usado en las democracias occidentales para que la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general ejerzan de una manera más directa la *accountability*.

La *accountability* social, se conoce también como control social de la gestión pública, y se da como respuesta en parte al fenómeno creciente de falta de confianza en la percepción de la ciudadanía, frente a sus gobernantes. La reacción de los gobernantes ha sido impulsar estos mecanismos, en los que la cadena jerárquica se supera y los parlamentarios, alcaldes y funcionarios públicos con altos cargos son directamente responsables ante la ciudadanía y deben rendirles cuentas. A continuación se muestra la caracterización de estos mecanismos.

4.1.2 Mecanismos de accountability

Respecto a una tipología de los mecanismos de *accountability*, existe ampliamente un consenso, acerca de que al menos se pueden categorizar en tres formas de ejercerla: horizontal, vertical/transversal y social.

i) Horizontal

La *accountability* horizontal se relaciona con el control al interior del Estado y se define como: *“la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.”* (O’Donnell, 1998:18).

A partir de esta definición se advierte, que los mecanismos con que cuentan las democracias contemporáneas, como las instituciones de control, las auditorías, defensorías, contralorías, fiscalías y órganos afines, hacen parte de la división de poderes moderna –legislativa, ejecutiva y judicial- y son mecanismos de *accountability* horizontal.

La ausencia o debilidad de este tipo de rendición de cuentas, en la mayoría de las democracias contemporáneas en América Latina se debe, en parte, a que estos mecanismos sobrepasan ilegalmente su propia potestad, y por ello se hacen necesarias otras formas de control que los complementen. Del mismo modo se requiere de la asignación de otras agencias, que se encarguen de enfrentar los potenciales riesgos de transgresión o corrupción que puedan presentarse.

ii) Vertical

La *accountability* vertical se define como la rendición de cuentas que se da mediante la preferencia en las elecciones por los votantes y por consiguiente se refiere al

mecanismo de participación del que disponen los ciudadanos, sin necesidad de estar organizados, para ejercer su derecho de incidir en el ámbito público a través de la penalización o compensación de los políticos según la evaluación de su gestión anterior (Hevia, 2008).

Este tipo de control ha sido cuestionado, puesto que su limitación al sufragio hace que se presente la interrogante sobre si realmente puede llamársele control, lo cual es abordado por Avendaño, quien hace una reflexión sobre la noción de representación democrática y la rendición de cuentas desde la sociología y la ciencia política.

En términos de *accountability* vertical electoral, el ejercicio de control se da como un proceso de evaluación, de la calidad del desempeño de los representantes, y de la valoración de los votantes por el programa de gobierno que plantean a futuro los representantes, lo cual va ligado a la posición de los partidos políticos y de los medios de comunicación masiva:

“En ese sentido, el rol de los partidos y de los medios de comunicación pasan a ser fundamentales, en cuanto asumen el papel de actores protagónicos del proceso competitivo, ya que la “lucha por las preferencias” de los electores incentiva una mayor comunicación política.”(Ibíd.:110).

La importancia de que existan garantías de control social en los sistemas democráticos, radica en que se asegure una responsabilidad equilibrada de los representantes, frente a quienes los eligieron. El elemento de la responsabilidad puede aportar a disminuir la tensión entre autonomía y control de los representantes.

En el análisis sobre la *accountability* vertical también cabe el concepto de control social, como forma de rendición de cuentas vertical/transversal, que se refiere a lo también conocido como *accountability* en general descrita por Schedler:

“la rendición de cuentas tiene tres grandes dimensiones información, justificación y sanción. Las dos primeras se refieren a la petición por parte de los

representados y la obligación por parte de los representantes a informar y explicar las decisiones que toman (...) mientras que la tercera se refiere a la capacidad de exigencia por parte de los representados sobre los representantes para definir instrumentos, mecanismos o interfaces de rendición de cuentas.”(Schedler, 2004:34).

Al analizar este concepto se puede observar que abarca distintas funciones y ámbitos de control, que si bien son fundamentales, para sustentar la transparencia en las acciones gubernamentales y en el desarrollo de las políticas públicas, al fundirse en un solo mecanismo, se puede caer en la generalización de éste, o en la formalidad de sus funciones. Estas circunstancias hacen que, en la práctica las funciones atribuidas al concepto, no pueden ser llevadas a cabo por su diversidad, por ello que, para que el potencial que alberga este mecanismo de rendición de cuentas se desarrolle, es necesario establecer una delimitación de sus funciones a la vigilancia y el control.

En la rendición de cuentas social, es la propia ciudadanía la que interviene en lo público, mediante la vigilancia y la valoración de los programas gubernamentales. Por ello, este mecanismo se presenta como una forma de fortalecer el control y alcanzar nuevos escenarios de acción ciudadana: “... *Esto le permite trascender en el tiempo a la mera vigilancia sobre la ejecución de la política y poder ampliar su campo de acción a la planeación y evaluación, siempre que su foco se oriente al control y vigilancia en estas esferas”* (Hevia, 2006:12).

iii) Social

Por último se encuentra el tipo de *accountability* social, el cual es sumamente substancial de exponer aquí, ya que es en este tipo de mecanismos que se ubican los estudiados en este trabajo, puesto que son los ciudadanos organizados quienes participan en ellos.

El concepto de *accountability* social es expuesto a raíz de la discusión que se cierne, sobre la calidad de la democracia y el déficit de mecanismos eficaces de *accountability*

en los regímenes democráticos establecidos en el último periodo de democratización. Frente a lo cual, se argumenta que si bien este déficit, abarca los mecanismos institucionales de vigilancia, no incluye un análisis del surgimiento de nuevas formas de *accountability* propias de movimientos sociales y ciudadanos y que deben ser estudiadas y caracterizadas.

Estas nuevas formas de *accountability* social, se denominan control social sobre la gestión pública, que se refiere al conjunto heterogéneo de iniciativas por parte de los actores mencionados, que demandan legalidad a las instituciones gubernamentales, así como también están abocados a denunciar los actos ilegales:

“La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:32)

Por lo tanto, la *accountability* social podría entenderse a partir de las acciones de control y vigilancia, establecidas por las asociaciones y organizaciones sociales, las ONG y los medios de comunicación, sobre la esfera gubernamental y la administración de lo público, en un ámbito innovador de rendición de cuentas.

Para comprender mejor este tipo de control, es preciso aclarar su surgimiento. Con el tiempo, las interpretaciones sobre el control social propiamente, han evolucionado desde su aparición⁷ cuando se asociaban con el enfoque de elección individual, en el que se comprende que los ciudadanos de manera individual eligen o sancionan la prestación de los servicios públicos. El control social o ciudadano desde esta perspectiva, consiste en la capacidad de libre elección de los ciudadanos y las ciudadanas, sobre los servicios que se prestan en el ámbito de lo público. Los servicios públicos son valorados como en el mercado en el que se escoge o se sanciona su

⁷ Existe un consenso sobre el punto que marca la inclusión de manera significativa del control social, a partir de la crítica al Estado de Bienestar como un proveedor de servicios para todos se traslada el peso de la acción del individuo y se plantea un giro en la política pública en la que se plantea que los ciudadanos elijan la forma en cómo gastar sus impuestos mediante su inclusión en el debate de la pertinencia en el diseño de nuevas políticas públicas.

provisión. En esta percepción, los ciudadanos y ciudadanas cumplen funciones de crítica y vigilancia a la prestación de los servicios.

Es así como a la luz de las críticas neoclásicas al Estado Benefactor, se propone que la importancia del control social y las políticas públicas que persigan sus propósitos, deben ser calificadas en cuanto a su pertinencia en la demanda y no tanto en el gasto social: *“La ampliación de la democracia representativa cobra especial fuerza precisamente como crítica a la autonomía de la clase política, así como a la llamada “democracia delegativa”. En este sentido, la democracia representativa no puede referirse exclusivamente a la participación institucional, no sólo porque ello supone una sobrevaloración del poder establecido sino porque también limita el control social sobre el poder público.”* (Márquez, 2001:2).

En tanto el fenómeno social de la participación toma más fuerza con este nuevo enfoque, la visión histórica del voto como el mecanismo constitucional de participación democrática por excelencia, va abriendo campo a la inclusión de otros ejercicios democráticos que se relacionan directamente, con la intervención de los individuos y las comunidades en la generación de políticas públicas, dando paso también, a la incursión de los grupos sociales y comunitarios que mediante la nueva oferta estatal, conforman organizaciones y entran en el debate de la contraloría social local:

“La autoorganización de los sectores populares pobres no sólo asume un carácter unívocamente funcional, también habrá que señalar que organización social colectiva es, por un lado, un imperativo impulsado desde arriba con claros objetivos de control social, pero también es el resultado de las luchas desde abajo” (Gómez, 2008:21).

Por otro lado, la *accountability* social a su vez se da, como un mecanismo que permite examinar estructuralmente las carencias o debilidades de los otros tipos de *accountability*, pero se diferencia de éstos, ya que no contiene un carácter amonestador directamente sino “alertador”.

Este aspecto es fundamental, ya que a través de las iniciativas de la sociedad civil organizada, que se orientan hacia el control de las políticas y de las acciones de los políticos en el marco de la legalidad, se erigen sus demandas en torno al cumplimiento de las leyes en dicho accionar, lo cual contribuye a la labor de las agencias de *accountability* horizontal como medidas complementarias de monitoreo.

Otro elemento que identifica a este tipo de *accountability* es su carácter fraccionado, ya que cada ejercicio de control social puede perseguir metas específicas, y los ciudadanos no tienen que hacer uso de un único instrumento, como es el voto, para lograr al mismo tiempo, la realización de múltiples propósitos.

Si bien esta última característica le permite tener ventajas sobre los otros tipos de *accountability*, existe un elemento ampliamente criticado: y es la sanción que se pueda establecer mediante el mismo. Los mecanismos de control social, no permiten establecer sanciones autoritarias a raíz de las diversas faltas que pueda dar cuenta. No obstante, se destaca el hecho de que los mecanismos sociales pueden llegar a producir secuelas visibles y materiales, más allá de la denuncia:

“Por una parte, imponen costos reputacionales que pueden tener consecuencias políticas que se manifiestan institucionalmente (...) Por otra parte en muchos casos, los mecanismos sociales son una condición necesaria para la activación de mecanismos con “dientes” como las Comisiones Investigadoras de la Justicia o del Congreso”(Ibíd.:35).

Es así como, los mecanismos de *accountability* social generan control de tres maneras principalmente. En primer lugar, el control a través de las denuncias expuestas a la luz de la opinión pública de los “actos presumiblemente ilegales” (Peruzzotti, 2002) que aunque de manera indirecta, son una forma de control que en muchas ocasiones, involucra acciones de políticos, de instituciones gubernamentales y de las mismas agencias de *accountability* horizontal, y por ello, tendría una función de contraloría ciudadana sobre la contraloría estatal.

En segundo lugar, el control a través del impulso o la presión, de la puesta en marcha de los mecanismos horizontales, que a su vez se interrelacionan con esta, para trabajar

en conjunto hacia diversos propósitos que varían en varios niveles dependiendo de sus alcances y conformidad en la opinión pública.

Y por último, una tercera forma de generar control se presenta cuando se establecen otras organizaciones que ejercen vigilancia a determinadas políticas, agendas, proyectos, etc., las cuales se conforman a propósito de las organizaciones ciudadanas de control social de forma paralela, que incluso llegan a institucionalizarse como por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos que trabajan en conjunto con la Defensoría del Pueblo.

Al desarrollarse conjuntamente con otros mecanismos horizontales y verticales de *accountability*, el control mediante la *accountability* social resulta complementario, pero por esta misma razón, los representantes pueden desarrollar políticas de más difícil acceso de las organizaciones, o estar prevenidos ante el control social, o podrían abandonarlas para evitar los costos reputacionales y ante este escenario, la *accountability* social tendría que realizarse en la práctica, concomitantemente con estrategias legales y haciendo uso de los medios de comunicación para fortalecer su legitimidad.

Este tema también es analizado en el ámbito latinoamericano, desde distintos puntos de vista como son: el impacto de su implementación, en el establecimiento de las Agendas de Participación, y del diseño de las políticas públicas con la inserción de la vigilancia de las organizaciones de la sociedad civil, los focos de problemas que representa, el creciente interés académico e investigativo sobre la rendición de cuentas y el control ciudadano, y los desafíos de integración de la cultura de participación que conlleva este fenómeno.

Los problemas que se generan, a raíz de la estructuración e institucionalización de los mecanismos de control social, se basan en tres elementos importantes: la homogeneidad, el pluralismo y la ambigüedad con que es tratado el tema en el ámbito académico (Cunill, 2002).

La ausencia de precisión frente a la conceptualización de control social, que más que un concepto concreto, se maneja como nociones, dificulta el avance en la investigación y el acercamiento desde la academia así como en la implementación de las políticas públicas de participación relacionadas con el tema. (Ibíd.)

La confusión sobre el término recae en el elemento de la intervención ciudadana que es común a las dos definiciones que usualmente se le confieren: el control social en la toma de decisiones en la administración de lo público y el control como monitoreo de las políticas públicas y denuncia de las arbitrariedades, que se presenten en estas, por parte de la sociedad civil organizada.

Si bien una definición no necesariamente excluye a la otra, las competencias de los mecanismos para ejercerla pueden verse afectadas a la hora de incluirlas en las Agendas de Participación, y a su vez reflejan dos modos muy distintos de ejercer control, a lo que la autora agrega que cada uno está ligado a un modelo particular de participación ciudadana.

1) El modelo convencional, en el que el aparato gubernamental insta a los grupos sociales y organizaciones a tomar partido y favorecer cierto tipo de políticas, así como las decisiones que se ciernen en torno a dichas políticas públicas, y el modelo alternativo en el que se ejerce una función crítica con autonomía política por parte de la ciudadanía frente al Estado (Ídem.).

Este último modelo sólo se da formalmente, ya que en América Latina los ejemplos de ejercicio de control social de la gestión y decisiones sobre lo público, muestran que no se han dado experiencias de esta índole en las que realmente haya una intervención de la sociedad civil organizada que se pueda calificar como control, dado que la noción de control denota regulación y sanción, funciones establecidas para los órganos de vigilancia y fiscalización de la *accountability* horizontal.

2) Otro modelo se centra en el problema de la exclusión e inclusión de los sujetos de participación en el control social, que constituye un obstáculo para la pluralidad que ostenta la democracia representativa ya que como la resalta la autora, en ocasiones en

las que la *accountability* como control y como decisión se cierra sólo a los intereses particulares de las organizaciones de la sociedad civil que se especializan en estas dos tareas se pierde el ideal de pluralidad:

“Sabemos, de hecho, que centrarse exclusivamente en el reconocimiento formal de las organizaciones sociales que poseen medios para intervenir en los asuntos públicos puede devenir en el refuerzo de las asimetrías de la representación social en el sistema político” (Ibíd.:198).

En una reflexión más profunda Cunill se hace una pregunta muy pertinente, sobre la exclusividad de las estructuras asociativas de la sociedad civil, y si son acaso éstas, los únicos sujetos sociales en donde se presenta una formación de opinión tan constituida y organizada con una voluntad dirigida de manera que efectivamente esté argumentada y sea autónoma, y si acaso no es demasiada responsabilidad sobre la sociedad civil, como se puede apreciar en algunos programas sociales, en donde se exige que la ciudadanía sea la que evalúe el desempeño y el proceso de dichos programas; este tema será retomado adelante.

Respecto a otro componente del control social donde se halla un nudo problemático, es en los recursos sancionadores que este ejercicio permite facilitar ya que se presenta un riesgo, al momento en que estos recursos dependen de los órganos institucionales del Estado y no de las organizaciones sociales y por tanto aunque se desarrollen políticas que promuevan el fortalecimiento de la *accountability* social, sus mecanismos van a depender de la eficacia y eficiencia de la *accountability* horizontal.

“En efecto, cuando los recursos puestos a disposición del control social son sólo indirectos, en la medida en que dependen de la autonomía y la fuerza de la institucionalidad controladora y judicial, la accountability social suele tornarse altamente vulnerable. Al ser débil el control estatal, obviamente el social no puede tener reales consecuencias y por lo tanto carece de sentido.”(Ibíd.:203).

Este problema se presenta en gran medida en los países de América Latina en donde los recursos administrativos son escasos, altamente burocráticos y se limitan al

conocimiento de los derechos, que posee la ciudadanía en relación a la gestión pública (Cunill, 2000). Aunque se destacan los casos de Colombia, Brasil y Argentina en donde disponen de acciones populares como mecanismos para velar y proteger los derechos fundamentales como a la vida y la salud, cuando los ciudadanos consideran que se les están vulnerando estos derechos, sobresale en especial el caso de Colombia. En este país, existe el mecanismo de la tutela, que funciona desde la Constitución de 1991 y constituye un caso consagrado para hacer valer la vigilancia de una ley, un acto administrativo y sobre todo el respeto de los derechos fundamentales.

Si bien las políticas de control social en la región se han fortalecido con el tiempo, las garantías de acceso a la información sobre las transacciones gubernamentales no se han legislado de la misma forma.

“Ahora bien, paradójicamente, mientras varios países de América Latina pueden exhibir logros en la creación de sistemas de evaluación de resultados de sus administraciones públicas, muy pocos tienen consagrado jurídicamente el derecho al libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa” (Ibíd.:207).

El problema radica, entonces, en que si bien los gobiernos promueven una parte significativa del acceso de la ciudadanía a la información, que es la disposición de medios para la difusión de información y así transparentarla, la disponibilidad de la información no está siempre para las organizaciones sociales y la ciudadanía en general cuando lo necesiten, sino cuando las instituciones lo deciden por lo general mediante mecanismos como las cuentas públicas participativas, que en Chile por ejemplo fue establecida por ley sólo hasta 1999 como un resumen para la ciudadanía en general.

Otro foco problemático de la *accountability* social en América Latina se encuentra en las distintas limitaciones para que su ejercicio se concrete en control social (Przeworski, 2002). Los argumentos del autor se basan en que este mecanismo representa una débil herramienta de control de los gobernantes, ya que está limitada por las condiciones y elementos inherentes a los sistemas democráticos que sí permiten un mejor

desempeño de los mecanismos de *accountability* horizontal que no difieren significativamente de los instaurados en los países de la OCDE. De ello se deriva el cuestionamiento de la importancia que se le está atribuyendo a la *accountability* social en las democracias latinoamericanas.

La *accountability* social en América Latina, como herramienta de control de los gobernantes, se limita debido a las condiciones inherentes de los mecanismos horizontales cuya función controladora se ha ido debilitando con el tiempo. Este es el caso de los partidos políticos que cada vez más se están centrando alrededor de la burocratización, como instrumentos ya no de la socialización de la política y de la defensa de los ideales de los grupos a los cuales representan, sino de la creación de consenso frente al programa político que mejor le llegue al electorado, como se puede observar en el caso en que los ciudadanos cada vez votan más en contra de lo que no comparten que a favor de lo que prefieren: *“los partidos políticos de masas se convirtieron a lo largo del tiempo en organizaciones puramente electorales que funcionan de forma intermitente durante las épocas de elecciones. Perdieron su función social integradora”* (Przeworski, 2002).

No obstante, Przeworski argumenta que esta reflexión no sólo se presenta para el caso latinoamericano, sino que es un fenómeno generalizado que responde a los modelos de partidos que no representan a la ciudadanía como una fuerza política que canaliza necesidades y demandas, sino una afiliación alimentada por los medios de comunicación en periodos electorales, condición que no permite ya insertar la pluralidad y la participación como en antaño, cuando la afiliación política reflejaba claramente al modelo de democracia representativa y en consecuencia, varias de las decisiones de los gobernantes se enfrentan hoy en día a una falta de legitimidad.

Este último fenómeno, no sólo se sustenta en la creciente debilidad de los partidos como mecanismos de *accountability* social, sino en la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía frente a los mismos, lo que también es ampliamente discutido como un caso excepcional en América Latina, pero el autor argumenta que este fenómeno tampoco es propio de la Región, sino es algo generalizado en los países de la OCDE

en donde la apatía política de los ciudadanos se refleja en la caída de las afiliaciones a los partidos, y la baja actividad de estos en materia de promoción de los ideales partidarios.

Frente a dicha situación de los partidos políticos, los movimientos sociales se presentaron como nuevos instrumentos de promoción de las demandas de la sociedad, pero debido a la represión en muchos casos no tuvieron la masificación, ni la diversificación en los medios.

En consecuencia, como explica Przeworski, el control mediante la *accountability* social pasó a ser tarea de las ONG, y este suceso es parte de una moda o boom que le ha dado protagonismo a este tipo de organizaciones sin que se reflexione sobre la efectividad de su quehacer, ni sobre los intereses particulares que se defienden a través de los mismos, es decir, que constituyen grupos cerrados, que no necesariamente representan las demandas de los ciudadanos puesto que no cualquier ciudadano puede hacer parte de éstas, lo cual puede llevar a viciar las acciones de control social con la influencia de intereses corporativos.

4.2 RESPONSABILIDAD

Frente al debate de la *accountability* social, existe una postura en particular que la denomina propiamente como control social de la gestión pública, o control ciudadano y entiende esta temática desde una perspectiva muy cercana a la que se plantea en este trabajo. La responsabilidad como concepto inherente a la *accountability* en general, establece una relación entre la rendición de cuentas y la responsabilidad de los actores implicados, tanto de los actores gubernamentales e institucionales, como de los actores sociales, poniendo sobre el tapete la tensión de poderes Estado – sociedad civil a través de ejemplos cada vez más tangibles como las veedurías sociales (Cunill, 2000; Velázquez, 1998)⁸ o el llamado ojo ciudadano que vela por la transparencia y la denuncia, cuestionando qué actor es más responsable por este tipo de acciones.

⁸Las Veedurías Ciudadanas o Sociales son mecanismos de participación institucionalizados en Colombia desde la Constitución de 1991. Acorde a la ley 850 de 2003 Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático

A nivel de América Latina se ha tratado el tema en este ámbito, a raíz de distintas experiencias de control social, en los que se puede apreciar cómo se articulan los diversos tipos de esta forma de participación ciudadana, con las políticas locales en donde se presentan.

La incidencia de las estrategias por parte del Estado para implementar ejercicios de control social a la gestión pública, varía según sea el enfoque con el que se efectúen, las formas en que se impulse y se difunda la información, sobre los mecanismos específicos para participar en este tipo de ejercicios, y desde dónde se impulse ya sea a nivel local, regional o nacional.

Esto se encuentra en tres modelos particulares latinoamericanos en los que se han implementado, políticas de participación ciudadana en el ámbito del control social a la gestión pública: los “Comités de Vigilancia” en Bolivia, circunscritos al ámbito municipal, la experiencia de la “Contraloría Social” en México, originalmente ligada a la ejecución de programas sociales, pero extendida a otros campos y la experiencia de las “Veedurías Ciudadanas” desarrolladas en Colombia. (Cunill, 2002).

Este trabajo en particular ha sido el más relevante en cuanto al tema de esta investigación, ya que la autora hace varias distinciones respecto al control social. La primera de ellas es, entre lo que denomina control ex ante y control ex post (Ídem.) refiriéndose respectivamente al control sobre las acciones o las decisiones pasadas y al que se efectúa sobre las decisiones que están siendo planificadas para ser efectuadas en el futuro, respectivamente.

Una segunda distinción significativa en su trabajo, es la que hace respecto al control indirecto, cuando los ciudadanos y ciudadanas eligen a los políticos que los van a representar, y el directo que es el caso abordado en esta investigación, presentado cuando la ciudadanía se interesa porque esta representación sea efectiva, en la

de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

vigilancia de que lo prometido se cumpla. Pero advierte que en tanto las instituciones del gobierno no disponen de mecanismos que les permite a los ciudadanos y ciudadanas sancionar directamente, esta forma de control se tiende a reducir a la información de la contabilidad sobre ciertos proyectos públicos que tengan más peso en las distintas comunidades (Ídem.).

Con ello afirma entonces que el control social no es tema nuevo, sino que tradicionalmente había sido efectuado, como control indirecto, así el mecanismo tradicional de control por excelencia, era el castigo de la no-reelección de sus gobernantes.

La tercera distinción que hace, y que considero es la más pertinente en cuanto al aporte que me proporciona para darle bases más sólidas a mi investigación es sobre el control en la gestión o la administración pública, y sobre las políticas públicas porque la primera se refiere a la autonomía que las entidades públicas muchas veces poseen, y la segunda es inherentemente un proceso político. (Ídem.)

Para el caso que se trata en este trabajo, el control social que se presenta es claramente sobre la administración pública, y no como monitoreo de políticas públicas, ya que como he podido observar no está contemplado en el ejercicio de control al que son convocados quienes participan en la Gestión Pública Participativa.

Cunill, por otro lado se pregunta también por ¿quiénes son los actores de la ciudadanía que controlan? A partir de esta pregunta reflexiona, sobre el cambiante rol del ciudadano/a que alude al control de lo público, por el de consumidor/a ya que según los estudios de caso que hace mención, prima este rol en cuanto a sus intereses se guían por la privatización o la contratación privada de múltiples servicios.

Este fenómeno genera tres problemas generales:

1. Se crea una discriminación de los ciudadanos y las ciudadanas ya que sólo se les estima con el derecho de ejercer control, en tanto poseen recursos reconocidos por el mercado.

2. El foco en el cliente/usuario/consumidor denota que este controla solo como individuo, apartado de una relación con el Estado y los demás ciudadanos.
3. El poder de la propia administración pública se ha reforzado en detrimento de la política y la ciudadanía.

Aunque estos problemas reflejen las falencias democráticas del control social a la gestión pública, han permitido a su vez un nuevo ámbito en este tipo de participación: las nuevas demandas de control social a los entes encargados de controlar lo privado:

“Por otra parte, teniendo en consideración que en muchos países al menos los servicios públicos domiciliarios han sido privatizados, un asunto que adquiere creciente importancia es la necesidad de fortalecer los controles ejercidos por los entes reguladores sobre aquellos. Así, surge una demanda de control social asociada a las nuevas agencias reguladoras” (Ibíd.:277).

No obstante con el surgimiento de esta nueva demanda no se desarrolla de igual manera una satisfacción generalizada por los nuevos ciudadanos consumidores ya que si bien se generan mecanismos prestos al control ciudadano, se presenta a su vez una contradicción respecto a la participación de estos usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de gestión privada, ya que se ve inmerso en la tensión entre ser juez y ser defensor de los derechos de los ciudadanos como consumidores, y por tanto no es posible que se constituyan organismos mediadores que a la vez protejan intereses de sólo una de las partes.

Por ello en la discusión sobre quiénes son los actores de la responsabilidad en la administración pública no sólo se ven inmersos los políticos y las instituciones de gestión, sino que la propia ciudadanía está siendo incluida en el ámbito de la investigación como un actor al que a su vez le corresponden tareas de control social, lo que conlleva a preguntarse en este trabajo si también es vista así por los gobernantes que diseñan los espacios y mecanismos de participación y de control de las políticas públicas.

Siguiendo con la postura de Cunill, la pregunta por la responsabilidad se hace más latente en cuanto se piensa en que existe un avance en la concepción de democracia al momento de ver que se está desarrollando una conciencia colectiva que no le basta con que el poder gubernamental sea legítimo por haber sido elegido democráticamente, sino que la legitimidad debe estar presente a lo largo del ejercicio del poder, y que para ello es necesario que otros lo constaten.

Pero en sí, el aspecto crucial que se resalta es que existe una gran diferencia entre control y responsabilidad y se encuentra en los alcances y mecanismos de ambas acciones: *“El control, en sí mismo, supone interferir en la manera en que el poder es ejercido. La responsabilización⁹ obliga, en cambio, sólo a que las acciones y decisiones que devienen del ejercicio del poder sean justificadas. Por tanto, presupone el despliegue de la discrecionalidad, e incluso, de la propia opacidad del poder”* (Ibíd.:269)

Por consiguiente la responsabilidad entra también en el juego del poder y de la legitimidad del control, lo cual se suma al análisis en forma de gobernabilidad o gobernanza¹⁰ porque con la pregunta sobre los actores responsables de la gestión pública se crea también una interrogante sobre las características que deban tener estos actores. La autora plantea que para mejorar en la calidad de la democracia, debe promoverse otro tipo de gobernabilidad que se encamine hacia dos grandes funciones: un primer cambio en la redefinición de las funciones del Estado a partir del incremento de la gestión pública eficiente, la profesionalización burocrática estratégica y el mejoramiento de la implementación de las políticas públicas y un segundo cambio en el fortalecimiento de la legitimidad de las acciones del gobierno que además requiere una transformación en la relación del Estado con la sociedad, que sea más responsable en ambos sentidos.

⁹ La autora utiliza esta traducción del término *responsability* entendido en este trabajo como responsabilidad.

¹⁰ Entendida como gestión estatal por la CLAD

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El presente capítulo consta de cuatro puntos de análisis, ordenados del siguiente modo: en primer lugar, la descripción según la información institucional disponible, de las cuentas públicas participativas y los consejos de la sociedad civil en los que participaron o fueron parte los entrevistados de la investigación. En segundo lugar, se identifican las características de los participantes en estos ejercicios mediante un acercamiento a las particularidades de su quehacer, y la visión que manejan en relación con la situación social del país. En tercer término, se analiza la percepción de los entrevistados sobre la pertinencia de estos ejercicios participativos, las implicancias que tienen en la consecución de los logros de sus organizaciones y la legitimidad de estos ejercicios en el desarrollo de políticas públicas y del ejercicio de la política. Por último, se presenta un análisis del proceso de participación de ambos mecanismos, a la luz de los conceptos de *accountability* y responsabilidad.

5.1 DESCRIPCIÓN DE LOS EJERCICIOS

En este apartado se muestra los ejercicios participativos que se caracterizan a partir de la información institucional sólo disponible en la web.

5.1.1 Consejo Consultivo de Género y Salud de las Mujeres

Su convocatoria y proceso de constitución se inscriben en el marco de la agenda Pro Participación Ciudadana inaugurada por la Presidenta Michelle Bachelet, y están registrados en la Resolución exenta N° 662 del 19 Octubre 2007, y su orientación se centra en reflejar la voluntad política de compartir progresivamente con la ciudadanía capacidades en la toma de decisiones en temas de salud y mujeres.

La responsabilidad ministerial de ir concretando este Consejo se asume conjuntamente desde la Estrategia de Participación del MINSAL y de la Comisión Intraministerial de

Género, a través de su institucionalidad en ambas Subsecretarías con el propósito de llevar a cabo los requerimientos expuestos en la agenda de participación.

Este Consejo desde la perspectiva institucional, es un espacio relacional entre MINSAL y la sociedad civil con el propósito de producir conocimientos y experiencia en materia de propuestas de políticas públicas, así como efectuar abogacía a nivel nacional e internacional para los cambios culturales, políticos y técnicos necesarios, proporcionando servicios en materia de género y salud de las mujeres.

“(La conformación del Consejo) Reconoce de esta forma su contribución a la producción social de salud y su proceso de empoderamiento. Asume el cambio cultural que esto conlleva, en cuanto a erradicar aprehensiones respecto al empoderamiento de la sociedad civil” (Min. Salud, 2008:9).

Asimismo, este Consejo promueve en sus objetivos que se constituya una autonomía por parte de la sociedad civil y, por consiguiente, su derecho a tener agendas propias, sin que ello sea una limitante para construir acuerdos de agenda coincidente con el MINSAL, asumiendo la diversidad de la sociedad civil y promoviendo la integración.

El Consejo inicia su proceso de conformación el martes 30 de enero del 2007, con la inclusión de diversas organizaciones que trabajan en género y salud de las mujeres a través del ciclo vital, y por la promoción y defensa de los derechos y la no discriminación por sexo, edad, orientación sexual, estrato social, pertenencia a pueblos originarios, religión y territorio.

Como primer paso, se intercambian las agendas de MINSAL (Plan sectorial de Equidad de Género en Salud) así como las agendas específicas de la sociedad civil en cuanto a violencia de género, salud y trabajo y salud sexual y reproductiva, destacándose que todas ellas incorporan transversalmente la salud mental. En segundo lugar se trabaja en consensuar los aspectos constitutivos del Consejo, como son su carácter, objetivos, conformación, atribuciones y funcionamiento.

5.1.2 Consejo de la Sociedad Civil del Instituto de Salud Pública de Chile CSCI-ISP

Este Consejo se constituye el 03 de Diciembre de 2008, con un carácter consultivo, autónomo e interino, en donde se pusieron en debate los temas de interés de los representantes de las distintas organizaciones sociales (consejeros) planteados frente a los representantes del Instituto de Salud Pública como interlocutores.

Los resultados, o actas de las reuniones de este Consejo no están disponibles públicamente.

5.1.3 Cuenta Pública del Instituto de Salud Pública de Santiago

El proceso participativo de esta institución se realizó en las modalidades Virtual y Presencial. La versión virtual estuvo abierta entre los días 12 de junio y el 10 de julio del 2009. La modalidad presencial se efectuó el día 12 de junio y contó con la asistencia de representantes de organizaciones relacionadas con la salud pública chilena.

El balance entregado por la Directora del Instituto, Dra. Ingrid Heitmann, se estructuró a partir de la meta institucional: la modernización del ISP, la que se concretó a partir de tres ejes, Infraestructura y Equipamiento; Excelencia del Conocimiento y la Técnica; y Cultura Organizacional y Gestión (Min. Secretaría General de Gobierno, 2009).

Luego de haber efectuado el balance, se procedió a dar paso al plenario donde se elaboraron consultas y proposiciones por parte de los asistentes. Los temas en general que se abordaron para la deliberación fueron los siguientes: Mejoramiento de la Calidad; fortalecimiento de la vigilancia y referencia; fiscalización; respuestas a emergencias sanitarias; fortalecimiento de capacidades de los laboratorios del país; proyectos Investigación y Desarrollo; participación en redes nacionales e internacionales; gestión institucional; hacer realidad el ISP del futuro.

5.1.4 Cuenta Pública Participativa FOSIS Juntos Ganamos

Esta cuenta se lleva a cabo el Viernes 23 de octubre de 2009 en el Centro de Extensión Universidad Católica de Chile Alameda 390, en donde asistieron 152 personas

representantes de la sociedad civil, y de organizaciones sociales relacionadas con el FOSIS.

- **Descripción de la actividad:**

La cuenta se desarrolla en tres partes, la primera que comprende la presentación del FOSIS, sobre su quehacer, con quiénes trabaja y la forma en que se trabaja que es brindar servicios y prestaciones sociales, a través de ejecutores intermediarios, los que organiza en dos ámbitos de intervención: apoyo a la generación de ingresos, y fortalecimiento social y comunitario.

El ámbito de apoyo a la generación de ingresos reúne un conjunto de programas que buscan:

- Que las personas desarrollen su empleabilidad, o sea, las habilidades y capacidades que les permiten encontrar empleo o mejorar el que tienen.
- Que las personas desarrollen sus iniciativas emprendedoras o fortalezcan las existentes.

En uno y otro caso, los servicios que se brindan se encadenan en el tiempo, para que las personas puedan ser acompañadas a lo largo del ciclo de desarrollo de sus habilidades o emprendimientos económicos.

El ámbito de fortalecimiento social y comunitario reúne los programas que aportan al sistema de Protección Social del Estado. Con estos programas, se trata de apoyar la generación de condiciones materiales y no materiales de las personas, familias, organizaciones y comunidades, para que puedan satisfacer sus necesidades básicas y generar hábitos adecuados para enfrentar su situación de vulnerabilidad y pobreza.

En la segunda parte, el balance general en el período 2008 – 2009 muestra que al término del año 2009, habremos atendido un total de 116 mil familias, 75 mil personas a título individual, 147 organizaciones sociales y 209 comunidades, con una inversión total para el año 37 mil 317 millones de pesos. Alrededor del 89% de los fondos invertidos provienen del Presupuesto de la Nación y el 11% restante, de otros organismos públicos que confían a FOSIS la ejecución de alguno de sus programas; 7

de cada diez usuarios atendidos pertenecen al Sistema Chile Solidario, y 8 de cada diez, son mujeres.

Para facilitar el acceso a las mujeres a nuestros programas, se pone a disposición de los usuarios espacios de cuidado infantil en cada proyecto ejecutado. En los programas de apoyo a la generación de ingresos, hemos introducido una forma de postulación abierta y universal, que iguala las oportunidades de acceso de quienes desean obtener apoyo mediante estos programas del FOSIS. Los usuarios del FOSIS nos evaluaron con un 87,1 % de satisfacción neta, en la última medición anual de Satisfacción de Usuarios, realizada a fines del 2008.¹¹

Y una tercera parte de taller participativo en el que se hicieron grupos de 8 personas para generar preguntas sobre la presentación de la cuenta y posteriormente hacer sugerencias de mejoramiento en los ámbitos que el grupo considerara conveniente.

5.1.5 Cuenta Pública Participativa del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago

Taller de Regeneración Urbana y de Barrios

El día lunes 15 de junio del año en curso, se realizó en el Centro de Extensión de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Cuenta Pública 2008 del Intendente de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), con un carácter participativo. Para ello, se llevó a cabo una serie de talleres temáticos, para recoger la mirada ciudadana sobre asuntos que se discutían en instancias institucionales.

- **Descripción de la actividad:**

Antes de comenzar el taller Carolina Infante profesional del Departamento de Planificación Regional de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE), estuvo a cargo de la recepción e inscripción de los participantes del taller. Para dar inicio, María Elena Barraza también profesional DIPLADE GORE, junto con presentarse formalmente y dar la bienvenida a los asistentes al Taller de Regeneración Urbana y de Barrios, realiza

¹¹ Datos tomados del *Informe de Satisfacción de Beneficiarios FOSIS, 2008*

una breve explicación de la metodología de trabajo del taller y del producto esperado de este. A continuación presenta a Elvira Guerrero, Jefa de la Unidad de Planes Reguladores Comunes de la SEREMI MINVU y a Alejandra González, encargada Regional Componente Social del Programa Quiero Mi Barrio panelistas que participarán del taller.

A través de una presentación power point se realiza la introducción motivadora a la discusión. La presentación comienza con la exposición de Elvira Guerrero, quien define el concepto de Regeneración Urbana y establece el marco normativo legislativo actual a través del cual se desarrollan los proyectos (PRMS, PRC, Zonas de Renovación Urbana, Zonas de Desarrollo Prioritario y Zonas de Conservación Histórica). Continúa la presentación María Elena Barraza mostrando los proyectos de recuperación actualmente en desarrollo en el GORE y MINVU agrupados según escala urbana (La Aguada, Barrio Mapocho, Quinta Normal) y escala de barrios (Zonas Vulnerables, Barrio Prat San Diego, Espacios Públicos Concursables, Condominios Sociales, Cités y Pasajes).

Finalmente Alejandra González, presenta en mayor detalle el funcionamiento y algunas acciones del Programa Quiero Mi Barrio.

Una vez concluida la presentación, los asistentes al taller solicitaron realizar algunas preguntas a los panelistas, abarcando temas dispersos entre los cuales se destacan los siguientes comentarios y/o preguntas:

- Representante de Vecinos por la defensa del Barrio Yungay. El interés de las organizaciones ciudadanas en una participación vinculante, con opiniones, voz y voto y no sólo como receptores de información. El proyecto de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a través de su artículo 79 amenaza a los barrios históricos ya que los inmuebles pueden ser decretados como insalubres, la implantación de los Derechos Transables creará barrios museos y barrios basureros.
- Representante de CEIBO - Maipú. Gran trabajo en la comuna de Maipú en temas de compostaje y botánicos. La ampliación del límite urbano por el PRMS, genera un importante crecimiento de la comuna de Maipú que influirá en la calidad de vida de los

vecinos a través de temas que no han sido abordados, como transporte público y participación ciudadana. Es necesario informar ¿cómo se pueden conseguir recursos públicos para mejorar los barrios?

- Representante de Bicicultura. ¿En qué medida el gobierno en los programas de recuperación de barrios considera el uso de la bicicleta? El uso de la bicicleta regenera la calidad de vida de los vecinos y por ello existe la necesidad de incluirla en los proyectos de regeneración, a través de la generación de espacios de estacionamiento y la compra de bicicletas comunitarias.

- **Metodología:**

El principal objetivo del taller fue conocer la opinión de los participantes en torno a los proyectos de Regeneración Urbana y de Barrios. Como metodología de desarrollo del taller se realizan dos preguntas a los participantes que son contestadas en tarjetones:

- ¿Qué sectores de la Región Metropolitana de Santiago cree usted que deberían ser regenerados? Señale tres motivos por los cuales cree que es necesaria su intervención.

- ¿Cuál es la labor de la ciudadanía en los proyectos de regeneración urbana y de barrios? Los participantes del taller quisieron abarcar otras temáticas por lo cual se permitió elaborar una nueva pregunta a partir de sus propias demandas y así poder plantear sus inquietudes.

Se recolectan las distintas tarjetas agrupándolas según idea fuerza, a partir de lo cual se deducen las principales conclusiones. Con respecto a la primera pregunta las respuestas fueron diversas. Los participantes enunciaron tanto comunas rurales como Buín, Paine y Linderos y comunas urbanas de ingresos medios y bajos como Huechuraba, Cerro Navia, Renca y Peñalolén, Maipú y La Florida. Además se señalaron sectores de menor tamaño en la comuna de Santiago como San Diego, Quinta Normal, Parque Almagro y Barrio Yungay.

En cuanto a la segunda pregunta los invitados concordaron en que es fundamental y necesaria una participación de la ciudadanía organizada e informada, capaz de opinar, ayudar, cuidar y trabajar por un proyecto. Además declararon la necesidad de un marco

legal a través del cual se facilite la participación. En relación a la pregunta sugerida las opiniones fueron diversas, abarcando desde temas normativos en los cuales se enmarcan los proyectos de regeneración urbana (PRMS, Ley de Urbanismo), temáticas del programa Quiero Mi Barrio, hasta problemas generados por el Transantiago.

Concluye el taller con el agradecimiento por la participación y despedida a los asistentes y además se señala que la síntesis y el listado de asistencia estará en el sitio web del GORE a partir del 15 de julio de 2009, y se les hará llegar por correo electrónico la información recolectada.

5.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS PARTICIPANTES

5.2.1 El quehacer en la organización

Todos los sujetos que participan en los ejercicios anteriormente descritos están vinculados a espacios en los que desempeñan labores organizativas de carácter ciudadano, social y comunitario, y manejan un discurso muy definido al exponer las actividades que realizan dentro de su organización, así como al describir los hitos más importantes en la trayectoria de su participación.

La gestión de su quehacer puede clasificarse en tres grandes campos:

i) Defensa de derechos y búsqueda de igualdad

Un tópico recurrente en el discurso de los participantes, es el de la defensa de los derechos que consideran vulnerados a las personas alrededor de la organización. La población objetivo de cada organización es muy variable, y da cuenta de la diversidad de fines que se plantean al interior de las organizaciones sociales en Chile, así como del grado de consciencia del rol que desempeñan, como representantes de la defensa de estos derechos, frente a entes gubernamentales o, incluso, la comunidad en que se insertan. A continuación, se enumerarán algunos de los derechos que distintas organizaciones buscan defender:

- a) El derecho a la vivienda y la promoción de la autogestión como concepto relevante: *“Nuestro Movimiento lo que... lo que hace de verdad, es organizar*

familias sin techo, eh organizarlas en la lucha por el acceso a la vivienda pero con un componente en específico que es el componente autogestionario, es decir, incluir la autogestión dentro del proceso eh, de la lucha organizada de la familia.” (Participante 1).

Se observa en el discurso, que existe un lenguaje que el entrevistado se ha apropiado, respecto a un eje emblemático de la organización, que es la *autogestión*. Este elemento estuvo presente en algunos discursos como parte de un componente más amplio referido como *lucha*, presente en las historias de participación como ejercicio articulador de las actividades en las organizaciones.

- b) El derecho al trabajo y la búsqueda de oportunidades como herramienta infalible para la superación de la pobreza. El concepto del trabajo se presentó como un sinónimo del ideal de dignidad, y de recurso primario para alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida. En el ejercicio de participación, varios entrevistados manifestaron creer que existe un vínculo entre su *lucha* por buscar que no se vulnere este derecho, con mantenerse activos participando: *“La idea nuestra era, ocupar nuestras experiencias y darle acceso a alguien que está haciendo algo, o sea nosotros no formamos una organización que se dedicara a dar cursos de confección no, no, no, sino que llegaba una señora primero que nada comprobábamos que efectivamente respondiera al sector de pobreza entonces decíamos usted ha empezado algo, -sí mire- nos mostraba, una carterita tejida, o una blusita, o llegaba un joven y nos mostraba unas joyas de cobre, en fin [...]” (Participante 4).*
- c) El derecho a disfrutar de la ciudad en condiciones de igualdad y a tener un medio de transporte accesible. Como problema casi generalizado, el transporte para todos los entrevistados, en mayor o menor medida se mostró en forma de preocupación para algunos, de misión de una organización para otros. Se destaca una visión de una entrevistada en la que profundiza en este tema, refiriéndose a que la defensa y búsqueda de la masificación del uso de la bicicleta como medio de transporte, era un objetivo que debía ser incluido en las

políticas públicas urbanas, para *democratizar la vida en la ciudad, darle el acceso a las personas de la ciudad sin distinciones ni discriminaciones.*

- d) Los derechos de la mujer como trabajadora, madre y de la mujer misma, sobre todo en el área rural. Este aspecto se vio presente en fuertes críticas al sistema político neoliberal, sobre la violación de los derechos de las trabajadoras, y en la discusión sobre qué están haciendo los gobiernos en distintos niveles para buscar la igualdad, y para empoderar a las mujeres rurales, frente a lo cual la opinión unánime es que es un tema que sólo da pie a la polémica y no a al accionar político.
- e) El derecho al acceso a un sistema de salud de calidad que considere a la tercera edad y los grupos vulnerables, se presentó en algunos discursos como un tema sensible y de gran importancia, dado que consideran que a nivel local no se integra este problema en el debate y pasa a ser visto como tema de segunda mano.

ii) Investigación sobre temas relacionados a los intereses que defiende la organización

En varias de las organizaciones a las que pertenecen los participantes, se realizan estudios de investigación en las áreas de su interés. Estos estudios buscan visibilizar los focos de los problemas existentes, y permitir el manejo y exposición de cifras y hechos en las instancias de participación; en el ámbito político, por su parte, se presentan con el objetivo de legitimar sus peticiones y llamar la atención.

Por ejemplo, para defender el trabajo de las mujeres en el mundo agrícola, la organización correspondiente, desarrolla varios estudios que justifican científicamente sus reivindicaciones: “en contra por ejemplo del uso indiscriminado de plaguicidas, ahí tenemos una coordinación desde siempre permanente y en defensa de las campañas de los no-monocultivos, en contra de las plantaciones de... pino y eucalipto, que también está a cargo de hacer los estudios pertinentes en terreno y por eso hemos

logrado que nos reconozcan como un referente público y, por lo tanto, nos convocan, y en el Ministerio del Trabajo para opinar sobre estos temas” (Participante 2).

En esta misma organización se llevan a cabo otro tipo de estudios ligados al tema de la salud ocupacional de las mujeres trabajadoras del campo. Entre los temas de investigación que salieron en la entrevista, se encuentran los casos de accidentes laborales, que en algunas ocasiones han llegado a ser fatales, o en los que las mujeres han quedado incapacitadas para trabajar. La organización frente a estos hechos, y basados en estudios de campo, han llevado a cabo un *tribunal ético* en el que han buscado visibilizar estas situaciones, y a su vez han podido denunciarlos frente a la opinión pública, puesto que argumentan que en los tribunales de justicia ordinaria no están siendo tomados en cuenta.

Los estudios también pueden abordar temas más complejos, con la idea de que sirvan concretamente en el desarrollo real de una política pública. Es el caso de una organización en que se hizo un estudio para acompañar y fortalecer la propuesta de un proyecto de ley de implementación de ciclovías en la comuna de Ñuñoa:

“Nosotros desarrollamos, [...] un proyecto de ley que está en este momento en el Congreso que es netamente de iniciativa ciudadana en el sentido que lo coordinamos nosotros, trabajando los textos nosotros mismos, investigando las legislaciones de otros países, eh... trabajamos con un abogado, financiado por la dieta parlamentaria de la entonces diputada Carolina Tohá eh... con apoyo del diputado Burgos y luego, cuando el proyecto ya estuvo listo, se presentó como una moción parlamentaria como por 14 diputados de distintas corrientes políticas, nos preocupamos que así fuera, eh eso ingresó al Congreso” (Participante 8).

Por último, y con el fin de dar cuenta de la variedad de estudios realizados por las organizaciones, es ilustrativo señalar aquéllos cuyo objetivo era buscar formas alternativas de financiamiento: *“dejar de elevar demandas al Estado, en una lógica proteccionista, indicativa, y empezar a levantar propuestas autogestionarias indagando desde los propios territorios, frente a los problemas, dar alternativas habitacionales, y*

se investiga esto en la “Revista Otra”, donde ahí se perfila ser la primera revista de movimientos sociales, donde se problematiza sobre la realidad del movimiento” (Participante 1).

iii) Consecución de recursos para la organización

La búsqueda de recursos, beneficios o logros para cada organización es un tema muy marcado en el discurso de los participantes. Esto es percibido como parte intrínseca de sus expectativas en los ejercicios ciudadanos de participación; no obstante, reconocen que se cumplen ciertos puntos pero que falta un verdadero compromiso institucional que apoye sus intereses.

Es común en los participantes el anhelo de que lo injusto, que une a cada organización, sea considerado por la opinión pública, al punto de ser considerado un fin en sí mismo:

“[...]como la ley de los obtentores que se acaba de instalar en Chile [...] y ahora hay un tema que tiene que aprobarse y ese es el paso que nosotros tenemos que estar muy atentas para eh... parar o hacer bulla en función de que no se lleven tan fácil... los que están haciendo leyes para destruir el país porque quieren privatizar las semillas y la verdad si 20 años lo tuvieron ahí más o menos estos que vienen, vienen a rematar lo poco y nada que queda de país entonces con esta ley hay que organizarse y hacer algo al respecto” (Participante 3).

Otros logros se orientan hacia el aspecto más tangible de su consecución, como lo relata una participante cuya organización ha recibido diversos apoyos dado la perseverancia de su quehacer: “el año antepasado el FOSIS como un reconocimiento de esto que habíamos hecho el proyecto tan bien, habíamos cumplido y todo, nos financió 4 stands en esa feria, algo totalmente increíble (risas) ya cuando supimos porque es muy caro, es una feria por 15 días y estuvimos ahí y ahí recibimos la visita del nuevo director del FOSIS que nos felicitó” (Participante 4).

5.2.2 Temáticas defendidas

Aunque dentro de los propósitos iniciales de esta investigación, no estaba incluido abarcar distintas áreas temáticas de la participación ciudadana, se tornó imprescindible

presentar la diversidad de ámbitos de acción de los participantes, debido a la importancia que denotaron los entrevistados al hablar sobre éstas.

i) Temáticas de género y gremiales

Las organizaciones que manejan los temas relativos a gremios de un sector específico, y que a su vez, defienden los derechos de los trabajadores, sobre una base conceptual de los estudios de género y del lenguaje del empoderamiento de la mujer, como una “nueva lucha” toman cada vez más fuerza, sobre todo entre los jóvenes.

Se observó en las entrevistas, que el tratamiento dado a estos temas está definido por la constante búsqueda de la igualdad de género y el reconocimiento, en el escenario político-social. También el discurso de los participantes está impregnado con la necesidad de incluir investigaciones académicas, en las agendas políticas, y de elaborar mecanismos consensuados, entre la sociedad civil y los gobiernos locales, que busquen mediante la participación ciudadana, la visibilización del problema de la desigualdad de género.

Con el propósito de generar consciencia sobre el tema en la ciudadanía, algunas organizaciones disponen de material de información muy amplio sobre las formas en que pueden desenvolverse como organizaciones sociales, para conseguir representación y voz política atentas a sus demandas. La mayoría de los entrevistados dijo aprovechar los espacios participativos, en especial los consejos de la sociedad civil para distribuir este material.

Las temáticas de estos materiales abarcan la relación establecida entre género y trabajo y los diversos escenarios en que se puede defender: el campo, la difusión comunicativa de los derechos de la mujer, la salud ocupacional y la búsqueda del trabajo digno y seguro.

ii) Temáticas urbanas

Sobre el ámbito urbano los entrevistados evidenciaron el interés en su quehacer por buscar el mejoramiento de la infraestructura de los barrios, la participación ciudadana

en el uso y valoración de las calles, y el rescate de la cultura para las poblaciones que tienen un acceso precario a la misma.

Las organizaciones que dedican parte de su labor a temas de propios de la ciudad tienen como punto en común el deseo de lograr el reconocimiento de los problemas urbanos desde sus perspectivas como ciudadanos que han trabajado e impulsado la cultura de formas que, la mayoría de las veces, tratan de beneficiar a la mayor cantidad de gente posible.

Estas temáticas abarcan la difusión del folclore chileno, los cursos de distintos tipos de baile para la comunidad, la importancia de los medios alternativos de transporte limpio, recreativo y accesible para la mayoría, y la organización de eventos como carnavales y festivales de teatro callejero.

iii) Temáticas comunitarias

Un último grupo de temáticas que manejan algunos de los entrevistados es la acción organizada para la consecución de un mayor bienestar para los miembros de la comunidad que representan o de la que se hace parte la organización. Este tema es el que reúne las aristas más variadas; por ejemplo: la autogestión por una vivienda digna y de calidad; el apoyo a la niñez mediante el desarrollo de actividades recreativas, y la búsqueda de mejores ambientes para llevarlas a cabo; la prevención del consumo de drogas en los adolescentes y los grupos más vulnerables; y el cuidado del adulto mayor.

Dentro de esta serie de preocupaciones, es determinante la capacidad de los participantes para manejar los mecanismos a su disposición en pos del logro de sus objetivos. Se hace patente también, en sus palabras, unas expectativas de logro bastante bajas, lo cual sería distinto si las figuras políticas más cercanas estuvieran dispuestas a apoyarlos de una forma más activa. Así lo expresa una dirigente comunal al ser consultada por el apoyo de instituciones gubernamentales:

“En ningún caso, ni menos municipales, eh básicamente somos autónomas, conseguimos nuestros propios recursos, cada una pone lo que necesita, hemos

tenido apoyo de otras organizaciones de mujeres como es el Colectivo Alquimia, que es un fondo de mujeres que apoyan a otras organizaciones de mujeres cuando trabajan como, por ejemplo, los derechos, también últimamente han estado mucho apoyando los derechos de las organizaciones lésbicas, entonces, dependiendo de la motivación que uno les dé a ellos es el apoyo que te entregan, pero así que en el municipio digan que les vamos a comprar tal cosa o les vamos a pagar el espacio en la radio, no.” (Participante 7).

Cabe resaltar que, frente a estas temáticas en particular, el conocimiento de investigaciones y bases conceptuales no es mínimo. Sin embargo, en relación con el tema de la vivienda urbana, el entrevistado mostró un gran manejo teórico detrás del movimiento que defiende este derecho, dado que su discurso se sustentaba en la ciencia política, lo que no significa que sus palabras estuvieran enfocadas en el aspecto comunitario más allá de sus alcances políticos.

5.2.3 Motivaciones personales para organizarse y participar

En cuanto a las razones por las cuales los entrevistados participan, se descubrió que quienes están relacionados con la defensa de temas propios de su realidad más cercana (sus comunidades o barrios) manejan un discurso personal inherente a su quehacer. Este discurso de motivaciones está orientado a ser partícipes de una lucha común de la cual se sienten parte debido a la trayectoria participativa que tienen dentro de su comunidad (en juntas de vecinos y consejos locales, por ejemplo).

Desenvolverse en el mundo de la acción comunitaria para estimular a sus comunidades a vincularse con su entorno y mejorar la calidad de vida de sus vecinos es la razón que más se repite entre los participantes. Esto permite inferir que la raíz de su participación está ligada estrechamente a la consciencia de la situación de la comunidad, y a que – como varios afirmaron– desde muy temprana edad estuvieron insertos en el trabajo comunitario y social; ya sea por el colegio en el que estudiaron, o porque su grupo familiar era cercano a actividades religiosas y al valor de la solidaridad. Este último aspecto les ha permitido acceder a la realidad de su barrio, lo que también los ha motivado a promover esfuerzos para estar al día con las políticas y proyectos que

afectan a su comunidad, razón fundamental para participar en mecanismos como las Cuentas Públicas Participativas.

Dichas razones también giran en torno a que varios formaron parte de movilizaciones en tiempos de la dictadura, experiencia de participación comunitaria que hoy en día se transforma en un impulso para continuar en un colectivo que también participó en estas movilizaciones y ollas comunes.

Esta última justificación también es nombrada por quienes defienden intereses que representan a colectivos más definidos por características gremiales. Las motivaciones de estos participantes se orientan hacia la coherencia con el principio de justicia que les ha sido inculcado en el hogar o que han desarrollado como producto de las diversas experiencias durante la dictadura.

En este sentido, las motivaciones de quienes forman parte de organizaciones sociales gremiales o de colectivos fuera de su comunidad tienen que ver con una retribución social influida por dos aspectos generales: el primero es la consciencia de la importancia y el impacto que tiene la participación ciudadana a nivel macro, garantizada por la democracia representativa, en la toma de decisiones que como colectivo les atañe. El segundo es la consciencia de los problemas de los sectores que representan o de los que se sienten parte, ya que estos no pueden dejarse en manos de los gobiernos de turno, debido a su persistencia; es decir, se mueven y participan por un sentido de responsabilidad social con el que cuentan:

“O sea nosotros, te digo, vivimos en una precariedad, en [...] un amplio sector de Chile vive en una precariedad absoluta, entonces, hay una tremenda inequidad y eso son problemas no resueltos: la educación, la vivienda, la salud, todo eso a quien le afecta principalmente es a una mujer cuando es jefa de un hogar... entonces te digo hay temas que fueron deuda siempre permanente, y siento que participando puedo hacer algo como mujer que soy” (Participante 2).

Por último, es necesario señalar que la motivación más generalizada es hacerse escuchar y conseguir traducir sus ideas en hechos concretos y beneficios a través de

proyectos o programas institucionales relativos a los fines de su organización. Por estas causas, estar informados es un motivo y un fin en sí mismo, ya que participar, para muchos, es sinónimo de estar informado, y estar informado propicia una mayor participación.

5.2.4 Postura política y visión de la situación social del país

En los diversos relatos de los participantes entrevistados surgieron varios discursos frente a su postura política, el carácter político de los mecanismos de participación ciudadana, y la percepción de la realidad política y social que manejan.

Dentro de las posturas políticas halladas, la más extendida es el llamado “desencanto político” que profesan varios de ellos, evidentemente, al estar familiarizados con las instituciones del Estado, y con el quehacer de los políticos locales y no encontrar respuestas concretas a los problemas y solicitudes de sus comunidades. Quienes dicen tener esta postura no afirman seguir una inclinación política, sólo sostienen una opinión sobre lo que está fallando en la política y su desvinculación con los políticos actuales. A pesar de esto, no muestran apatía por la política, ya que les interesa informarse sobre las políticas que se están gestando y los nuevos programas que tengan que ver con su organización, lo que no sería posible –según su visión– sin tener contacto con algún concejal o político local.

Otros entrevistados manifestaron una postura de disconformidad con el gobierno y las instituciones gubernamentales. Ellos expresan la importancia de participar como ciudadanos y el estar activos en su organización, ya que ven en ello la única posibilidad de acción política libre de clientelismo, su oportunidad de desafiar el sistema político en el que se ven inmersos.

Esta postura es la que presenta el discurso más claro sobre el posicionamiento político de reprobación con conceptos puntuales, como la percepción del tipo de democracia vigente en el país: “*no se puede construir poder popular bajo esta democracia formal [...]*” (*Participante 1*); o la de términos como neoliberalismo: “*en un sistema político absolutamente adverso para el mundo agrario que era el sistema político neoliberal, en*

la fundación, por lo tanto, nos declaramos anti modelo neoliberal [...]” (Participante 2). En ambos casos, se evidencia el manejo de un discurso claramente arraigado y acorde a los ideales que defienden estos participantes.

Por último, aparece la postura que reconoce las acciones del gobierno central, en contraposición a su visión sobre el gobierno local. En algunos de los entrevistados surge un discurso en el que se aíslan de posturas políticas y se destaca que estas no hacen falta en su labor social; sin dejar de resaltar varios de los programas de los últimos gobiernos centrales, en detrimento de las acciones de los gobiernos locales.

Teniendo en cuenta todas las posturas descritas, existen elementos para inferir que la configuración política se relaciona con la configuración social que es presenciada o que les es familiar a los participantes. La visión cercana de los problemas sociales de los cuales están al tanto y les interesan –por los cuales se mueven y participan– influye en la forma de ver la política del país, pero no determina que posean una postura política determinada, al menos no lo afirman directamente. Sobre el tema dejaron en claro su opinión con respecto a la política y los políticos del país, sin definirse de derecha, izquierda o centro puntualmente.

A raíz de lo expuesto en este apartado, se concluye que el involucramiento en los mecanismos de gestión pública participativa y en las organizaciones sociales y comunitarias de los entrevistados, ha influido en la afirmación de su opinión sobre la labor política en general pero sin tomar partido. Esto se refleja en las diversas afirmaciones sobre cómo ven el desempeño de los políticos, sobre todo de los más cercanos (concejales y alcaldes), sin mostrar favoritismos.

5.3 LOS MECANISMOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PARTICIPANTES

5.3.1 Percepción de los mecanismos de gestión pública participativa escogidos

La percepción que manejan los entrevistados acerca de los mecanismos participativos de control de la gestión pública está ligada a su experiencia no sólo de participación en éstos, sino en otros mecanismos a lo largo de su trayectoria como actores participativos, ciudadanos, dirigentes sociales, etc. A partir de los relatos de sus

vivencias de participación en la entrevista, se encontraron distintos matices conforme al mecanismo del que hicieron parte, los cuales se pueden agrupar en cuanto a su metodología, objetivos y descripción de las actividades en el mecanismo como se muestra a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Caracterización del mecanismo

	Consejos de la Sociedad Civil	Cuentas Públicas Participativas
CARACTERIZACIÓN DE LOS MECANISMOS Y DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES	La metodología para concretar los consejos no está clara para los participantes, y en los casos vistos se puede apreciar cómo los miembros son quienes organizar su propia metodología según los temas a tratar.	Los participantes manifiestan que la metodología para realizar las cuentas es la misma para todas.
	Los objetivos de los consejos varían de consejo a consejo, conforme a sus alcances, y al trabajo que van realizando a partir de su conformación. No obstante, se encontraron objetivos comunes entre los consejos, en forma generalizada como son: <ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en la inclusión del ciudadano en las decisiones políticas. • Promover el fortalecimiento de mecanismos participativos con los que las organizaciones sociales puedan denunciar temas de injusticia, o problemas cercanos a su quehacer. • Trabajar en conjunto con instituciones del gobierno por un bien para la comunidad o el grupo al que pertenecen. 	Se encontró que los objetivos que señalaron los participantes son comunes entre sí, independientemente de la cuenta a la que hayan participado, y se pueden resumir en dos: <ul style="list-style-type: none"> • Reunir a varias organizaciones civiles, sociales, o comunitarias para mostrar un balance de la institución que ofrece la cuenta. • Recoger sugerencias u opiniones de la ciudadanía organizada que se interesa por cuestiones relativas a la cuenta y a la institución oferente.
	Respecto a las actividades que se realizaron, se encontró que en el Consejo Consultivo de Género y Salud de las Mujeres fueron en general más organizadas conforme a la	Todos los entrevistados relataron actividades muy semejantes entre una y otra cuenta pública participativa, por lo que se pueden describir en general de la

<p>metodología propuesta por la D.O.S., mientras que en el Consejo de la Sociedad Civil del Instituto de Salud Pública de Chile se presentaron actividades que no están precisamente establecidas por dicha metodología como lo manifestaron los entrevistados.</p> <p>Del primer Consejo referido describieron las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los miembros del Consejo se dividieron en tres comisiones temáticas: salud y derechos sexuales y reproductivos, jóvenes y educación sexual, y salud y trabajo. • Se conformó el Consejo, con una representante del Ministerio de Salud a la cabeza y un representante de la sociedad civil por cada comisión. • Se realizaron reuniones periódicas, aproximadamente 5 al año, desde que comenzó en enero de 2007 hasta febrero de 2009. • Se llevaron a cabo votaciones sobre las acciones a seguir frente a lo discutido e investigado por las comisiones. • En cada reunión se leía el acta de la reunión pasada, y acorde a tópicos planteados, se exponían los avances de cada comisión y se discutían para buscar mecanismos de acción mediante el Consejo. <p>Respecto al segundo Consejo referido se describieron las siguientes actividades:</p>	<p>siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La convocatoria de las cuentas fue de carácter público, y todos se enteraron de ésta mediante una invitación específica para cada uno. • Cada cuenta duró entre 4 y 5 horas aproximadamente más la ronda de preguntas y el break de cierre y cóctel. • La asistencia de representantes de la sociedad civil organizada fluctuó entre 150 – 250 personas según la cuenta. • La distribución de las personas que asistieron fue en mesas de 8 personas aproximadamente. • Contaron con ronda de preguntas y sugerencias y calificación que se recogían en tarjetas amarillas, naranjas y verdes. • El esquema de las cuentas fue el siguiente: recepción, distribución de los participantes en las mesas, exposición de las metas propuestas de la institución, metas alcanzadas, inversión en los distintos programas y proyectos, cifras de ingresos públicos y gastos, próximos proyectos a invertir, ronda de preguntas de los representantes de las organizaciones sociales,
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo comienza en octubre de 2009 pero las reuniones no tuvieron suficiente periodicidad para continuar, así que aproximadamente en marzo de 2010 se da por concluido, para una posterior conformación a la que no fueron convocados ninguno de los participantes entrevistados. • La actividad que destacan los entrevistados es que se les entregó información pertinente al tema de salud, para poderlo compartir con su comunidad o la organización a la que pertenecían. 	<p>ronda de respuestas de los encargados de la institución, recolección de tarjetas de sugerencias, despedida – cóctel.</p>
--	---	---

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las observaciones de los participantes entrevistados.

i) Opinión sobre los mecanismos de gestión pública participativa

A partir de la experiencia de los entrevistados se pueden rescatar las opiniones que se forjaron, alrededor de los mecanismos en que participaron desde su percepción, en contraste con las expectativas que tenían frente a éstos, antes de ser partícipes.

Las críticas sobre los mecanismos están enfocadas en su mayoría hacia las CPP respecto a la falta de información previa a las cuentas, y a la ineficacia de estos mecanismos, en cuanto a integrar las opiniones y preguntas de los representantes de las organizaciones sociales que participan, en políticas relativas a las instituciones que exponen las cuentas: *“yo me di cuenta que desde antes de que comenzara iba a ser una pérdida de tiempo porque no había información disponible por parte del municipio antes de la cuenta, y cómo íbamos a digerir por decirlo así, todas las cifras... habría que tener aunque sea una cartilla para poder reflexionar mejor, y de verdad fue muy decepcionante”*(Participante 13).

Otra crítica sobre las CPP tiene que ver con el hecho de que como manifestaron varios entrevistados, no se les preguntó previamente a la cuenta, si tenían dudas para

integrarlas y poder exponerlas al momento del evento, o si existían tópicos de mayor interés que pudieran servir como motivación para que los representantes de las organizaciones asistieran y pudiera serles de mayor provecho.

En el caso de los consejos, las críticas se dirigieron a la falta de incentivos monetarios para que los integrantes de las organizaciones puedan desarrollar un trabajo más comprometido y mejor elaborado, y también que el compromiso de las autoridades gubernamentales pudiera ser materializado y mostrado a las organizaciones y con ello incentivar la participación, ya que varios aludieron la falta de compromiso especialmente de las autoridades locales.

Por tanto, los aspectos positivos de los mecanismos estudiados pesan más en la balanza de los CSC ya sea sobre las actividades realizadas en los mismos, o sobre el mecanismo en sí, ya que frente a éstos se encontraron opiniones más favorecedoras que las hechas sobre las CPP.

La opinión positiva más destacada sobre los CSC es acerca de los logros alcanzados mediante las discusiones puestas en la mesa de cada consejo, ya que todos manifestaron haber tenido resultados enriquecedores en materia de avances en proyectos de ley, y en haber conseguido introducir los temas que consideraban más apremiantes en las agendas de los ministerios, gracias a que en los consejos, las comisiones estaban enfocadas en temas y problemas específicos que manejaban las organizaciones sociales y que por ser de sumo interés, se plasmaron en propuestas canalizadas por el representante del gobierno que se encontraba al frente de cada consejo.

En cuanto a la forma de hacer este mecanismo, las opiniones también fueron en general muy favorecedoras puesto que varios entrevistados expresaron su conformidad con el hecho de que se haya creado este mecanismo, y resaltaron la manera en que existió una retroalimentación entre los representantes de la sociedad civil organizada y del gobierno en pos de avances tangibles que pudieron notar como lo manifiesta esta entrevistada: *“nosotras aplaudimos esa medida que se tomó porque dijimos bueno algo es algo y fue gracias a la presión de este consejo, porque dijimos ... nuestra voz es*

bastante urgente, se trataba de salud de tantas mujeres en el campo amenazada por los plaguicidas[...] además que se puso el tema en las voces que en última instancia son las que deciden..." (Participante 11).

Por otro lado, las opiniones positivas sobre las CPP sólo tuvieron cabida respecto al hecho de que constituían un avance, en materia de democracia participativa pero en todo momento opacado por el hecho de que eran insuficientes y con claras falencias tanto en la forma como en el contenido. Se destacó entonces, la invitación a estos mecanismos, que abría la posibilidad de preguntar y de informarse, ambos elementos considerados como un claro avance en participación, pero con reticencia recalcaron en el hecho de que también los mecanismos se prestan para ser manipulados y *hacer quedar bien a los mismos de siempre*.

La función política que pueda tener estos mecanismos participativos, fue otra perspectiva que destacaron algunos entrevistados, la cual la ven ligada al provecho que le pueden sacar los políticos al momento de fomentarlos, y de mostrar avances en temas de inclusión de la sociedad civil en la gestión pública.

Frente a esto, las opiniones se centraron en ver al gobierno central, y a los gobiernos locales como los más favorecidos, en el sentido en que ven estos mecanismos como fachada para mantener a las organizaciones al margen de movilizaciones o manifestaciones de inconformidad con faltas promesas de que de alguna manera las inquietudes expuestas mediante los mecanismos van a ser tenidas en cuenta en el desarrollo de políticas públicas pertinentes, sobre todo con las CPP por no tener una periodicidad constante, y ser tan limitada en cuanto a la información que pueda exigir un ciudadano, no tanto así en los CSC debido a que los miembros de los consejos están constantemente empapados de la información de la institución que convocó a su formación, y por ello se hace más difícil que se preste para el beneficio unilateral de los representantes del gobierno.

Sobre el tema político en los mecanismos de participación, también resaltaron la falta de otros mecanismos que complementen y den un soporte más incluyente a los disponibles, en lo que las opiniones se mostraron similares a la hora de mostrar interés

por el desarrollo de mecanismos más directos donde la decisión sí sea tomada por la ciudadanía como por ejemplo los plebiscitos:

“...fíjate que a nivel comunal el único plebiscito que se ha convocado en los últimos veinte años es el de la comuna con mayores recursos en todo Chile, que es Vitacura porque con un plebiscito sí se consiguen cosas directamente [...] y uno dice ¿en la comuna de mayor ingreso en todo Chile? Claro, tiene sentido, cuando averiguas y te das cuenta que un requisito para lograr llamar a plebiscito es tener 5000 firmas notariadas [...] nosotros por ejemplo ingresamos las 5000 firmas, es un plebiscito vinculante ¡y el alcalde por un decreto suyo convoca él a un nuevo plebiscito con su pregunta! Entonces el acto de deliberación soberana no está presente en Chile!”(Participante 1).

“Yo valoro las Juntas de Vecinos, me recuerdan lo que se recuperó de democracia [...] por eso valoré tanto que me llamaran para participar en el Consejo de Género y por todo lo que logramos conseguir sobre todo para las mujeres que representamos aquí [...] otra cosa es que hacen falta muchos mecanismo más de este estilo, los plebiscitos por ejemplo, yo no he oído que se haya hecho alguno en estos tiempos.”(Participante 3)

Por ello es posible decir que existe una marcada diferencia entre la percepción sobre los CSC y las CPP aunque podría deberse al hecho del tiempo dedicado a cada mecanismo, ya que claramente en los consejos se constituyen grupos de trabajo a largo plazo y el nivel de compromiso no tiene comparación con las cuentas, no obstante, está presente la idealización de estas últimas como una fuente de participación ciudadana que podría ser de la mayor utilidad si se dieran condiciones que demandaran no sólo mayor compromiso de los actores sociales sino de las autoridades en un tiempo previo a la instancia participativa.

5.3.2 Avances y dificultades en los mecanismos

A través de los relatos de los entrevistados, es posible llegar a hacer una caracterización con detalle de cuáles fueron los logros y los retrocesos en materia de

participación ciudadana y de beneficios relativos a los intereses de quienes participaron y de sus organizaciones. Este punto es pertinente especificarlo en el trabajo, ya que ello permite una mejor comprensión de cuál es exactamente el proceso y los logros alcanzados en el caso de los CSC y la información provechosa para las organizaciones obtenida a partir de las CPP, así como los obstáculos que se presentaron en ambos casos, que no permitieron avanzar en ciertos tópicos que se expondrán a continuación.

i) Logros

En el caso del Consejo Consultivo de Género y Salud de las Mujeres las distintas apreciaciones de las participantes fueron en general muy positivas en cuanto a logros alcanzados mediante la deliberación que se generó desde el primer encuentro en el que acordaron que por ser tan amplios los temas que se podrían abordar, era necesaria la creación de comisiones encargadas de temas específicos según los intereses que defendieran los distintos participantes.

Los temas a tratar fueron llevados y propuestos por los representantes de las organizaciones sociales, e incluidos por votación de todos incluyendo a la representante del gobierno, en la comisión de salud y derechos sexuales y reproductivos por ejemplo se discutió y avanzó sobre el tema del aborto:

“creo que el único avance que se logró frente a ese tema, al tema del aborto, o sea se insistió mucho en que aparte que la mujer ya sufría esto de estar haciéndose un aborto clandestino, toda la consecuencia que tenía el hacer eso en forma ilegal”(Participante 11).

En este aspecto, la entrevistada se refiere a que después de varias reflexiones y estudios en relación a las agresiones por parte del personal médico, que sufrían las mujeres que llegaban a los hospitales en condiciones lamentables después de haberse practicado un aborto clandestino, lograron establecer un pronunciamiento que después fue acogido como decreto. En este pronunciamiento, se pidió que hubiera respeto por las mujeres enfermas que llegaban en estas condiciones y que no hubiera maltrato ni discriminación, ya que en muchos casos los médicos casi siempre ejercían la

denuncia. Se logró dar la opción al médico a no denunciarla, lo cual se aprobó como decreto interno en cada hospital, y la entrevistada resaltó que no se hizo muy pública esta determinación para que los objetores pertenecientes a las organizaciones pro-vida no se opusieran masivamente y se facilitara esta disposición, porque podría prestarse para interpretaciones de ser una medida en pro del aborto y tenía que ver sólo con el respeto a la dignidad de la mujer.

En la comisión de jóvenes y educación sexual el logro concreto que destacaron las entrevistadas fue en el tema de la anticoncepción de emergencia, y en la difusión de la educación sexual en los colegios y municipios, entre los que estaban aspectos como la distribución del condón y de la pastilla del día después, puesto que se consideró como un problema cada vez más latente el desconocimiento de los adolescentes de estos métodos, y la discusión giró en torno a que el tema fuera visto desde un punto de vista laico como lo resalta la entrevistada: *“esa fue una demanda bastante apoyada por el movimiento de mujeres y la articulación feminista, y fue recibido y muy discutido en la comisión, [...]se hicieron adelantos en cuanto al trabajo que se logró en esta comisión de repartir en los consultorio la pastilla del día después, que fuera dejando el estigma religioso.”*(Participante 2).

En la comisión de trabajo y salud, las entrevistadas resaltaron varios avances, ya que era el tema que más les interesaba y en el cual se han ocupado más arduamente. Concretamente el avance se dio en la prohibición de los agrotóxicos más contaminantes, los más altamente peligrosos, respecto a lo cual se llevaron a cabo varias discusiones. Las organizaciones que trataban este tema expusieron sus estudios, junto con las propuestas de reducir la llamada “docena maldita” que incluye los compuestos más peligrosos para la salud humana en las fumigaciones, y lograron que el Ministerio de Salud eliminara varios de los organofosforados y que implementara campañas para prevenir contaminaciones masivas y prohibir el uso indiscriminado de plaguicidas.

Por consiguiente, en este consejo se destacan los logros concretos en tópicos relativos a la prevención de riesgos en el trabajo de las mujeres temporeras, y a la defensa de

los derechos de la mujer vulnerados en los hospitales por su condición de haber abortado, ambos temas insignias de las organizaciones a las cuales pertenecen, por ello las entrevistadas que fueron parte de este consejo vieron incluidas sus demandas y mostraron elogios por lo conseguido y por la existencia de un mecanismo de estas características.

Este tipo de logros no se dieron tanto en el caso del Consejo del Instituto de Salud Pública, a pesar de que en esta institución también rindieron cuentas públicas a la ciudadanía y es citado como uno de los casos más exitosos en cuanto a cuenta, la percepción de quienes hicieron parte de este consejo no fue muy positiva en esta materia.

Lo más destacado de la experiencia de participación en este consejo, es el enfoque de diversificar la información relativa al sistema de salud en el Instituto, que pudiera servirle a los usuarios y a los demás miembros de las organizaciones de quienes representaban al consejo. Respecto a dicho punto concuerdan varios entrevistados, puesto que a diferencia del otro consejo, en éste los temas los propusieron desde el Instituto y no desde las organizaciones.

Además resaltaron la focalización en el planteamiento de estrategias que se pudieran adoptar para fomentar una mejor calidad de vida y hábitos saludables, lo cual fue una cuestión por la que trabajaron en el consejo, a través de del desarrollo de proyectos que venían de las autoridades referentes a la salud, y de campañas en pro del deporte y el fomento de la vida saludable y no sedentaria.

Respecto a la CPP del Instituto de Salud Pública, los participantes no resaltaron logros específicos, puesto que el énfasis lo pusieron en las falencias del mecanismo y en las propuestas que tendrían para mejorarlo. No obstante se encontró que, el hecho de que se hiciera la cuenta y que tuviera un carácter participativo llamó mucho la atención, dadas las expectativas que se formaron previas a la cuenta, y ése aspecto fue precisamente el único logro que destacaron:

“De participativo era eso, que nos convocaron y ya...” (Participante 10).

“bueno claramente lo que valoro es que fue un avance para la sociedad civil, y el hecho de que tengan en cuenta al adulto mayor que lo han tenido rezagado mucho tiempo...” (Participante 5).

“Sí, yo siempre he dicho que desde que esté informada, me gustan estas cosas, independiente de que tú podái o no ser cero aporte (risas) pero es bueno saber, ah mira se gastó la plata en esto es cierto, faltan estas otras cosas, existen estos fondos que se mostraron en la cuenta pública y yo no tenía idea, o sea uno puede recurrir a ese tipo de cosas, ¡me encantaría por eso que fueran más públicas y más participativas! Pero lo importante por ahora es que existe una cosa así.” (Participante 6).

Como se puede observar los entrevistados valoran como un logro, la creación de las cuentas públicas con el carácter adicional participativo, en tanto que por desenvolverse en el ambiente de las organizaciones sociales y comunitarias reconocen como un avance en materia de participación el hecho de haber sido llamados a ser parte de la cuenta para ser receptores de la información dada, y facilitadores de sugerencias y preguntas que pudieran mejorar el quehacer de la institución que los convocó, pero el logro llega hasta ahí ya que todos concuerdan en que no sólo por convocarlos y asistir a este mecanismo significa necesariamente que sea legítimamente participativo.

En la CPP de Renovación Urbana y de Barrios las entrevistadas se mostraron más positivas respecto a los logros mediante este mecanismo que en la anterior CPP, lo cual se reflejó especialmente en la terminología que usaron para describir las actividades de la cuenta, y la forma en que se llevó a cabo, desde la convocatoria hasta la parte en que se debatieron las preguntas de los representantes de la sociedad civil organizada.

Los logros que nombraron las entrevistadas se centraron en la importancia de la existencia del mecanismo y en sentir que se está dando un espacio concreto para dar su opinión experta, basada en su posición como ciudadanos que trabajan en temas ligados a lo urbano y que están a diario empapados de ello. También destacaron el hecho de que este mecanismo puede estar sentando un precedente, para que se

consigan en el futuro más mecanismos que otorguen mayor poder de decisión y deliberación, para las organizaciones sociales:

“claro a las organizaciones se nos otorga un cierto poder de control pero es limitado, y en la cuenta uno se puede dar cuenta de eso, entonces la importancia -pienso yo- por el momento no es qué tanto de participativo tenga el asunto, ¡sino que existan! es precisamente eso, que ahora se puede participar en algo así, la inclusión por así decirlo de la sociedad... del ciudadano... digamos común... más allá de lo que se dijo en la cuenta, poder ir a una cuenta pública y que sea eso, que sea participativa, que no te dejen con las ganas de saber más o de opinar”(Participante 12).

Otro avance que señaló una entrevistada se refiere a que como el mecanismo es reciente aún no se puede notar si efectivamente están incluyendo la perspectiva de la sociedad civil organizada, pero sí sirve para ejercer presión en las instituciones gubernamentales lo cual es una forma de fiscalización de la gestión pública, por tanto en esta cuenta las entrevistadas efectivamente ven en este mecanismo un tipo de control ciudadano, pero en una faceta sutil:

“que uno pueda al menos hacer pasar al que está dando la cara, hacer pasar por una situación bochornosa, que responda y se haga responsable, y que uno pueda saber quién está al frente de las decisiones que nos afectan, yo creo que realmente eso es lo realmente se puede conseguir ahora con las cuentas”(Participante 8).

Como se pudo observar, los alcances de ambos mecanismos varían debido a la naturaleza de cada uno. Los consejos por su parte al ser mecanismos de largo plazo, dejan ver resultados más concretos que fueron expuestos de manera detallada, por quienes participaron en ellos, mientras que las cuentas por darse sólo una vez mostraron resultados que no tuvieron un impacto significativo en los participantes, lo que se reflejó en que la mayoría de sus expectativas no se cumplieron y en que no recordaran con exactitud las cosas positivas que podrían resaltar de las cuentas.

Por último, la entrevistada que participó en la CPP del FOSIS “Juntos Ganamos” destacó como un avance significativo en materia participativa que previo a la cuenta se les informara de su realización y se les llamara a quienes hacían parte de organizaciones grandes, llevar inquietudes consensuadas para compartir en la cuenta y debatir.

Es interesante este punto ya que los demás entrevistados señalaron precisamente como una gran falencia el hecho de que la cuenta se rindiera sin una preparación previa y en esta cuenta sí se dio este punto, dando resultados positivos conforme a lo señalado por la entrevistada. Se recogieron varias preguntas, se prepararon y decantaron para que en la cuenta, la entrevistada como representante de su organización consultara y llevara de vuelta a los interesados las respuestas dadas en la cuenta.

Otro logro importante que resalta la entrevistada es que la cuenta fue expuesta con una gran claridad, y que no sólo mostró cifras y resultados de la Región Metropolitana sino a lo largo del país, lo que considera fue muy productivo como fuente de información de los programas. También destacó que la parte evaluativa de la cuenta en la que se logró una retroalimentación mediante la deliberación propiciada por el encuentro con las demás organizaciones.

En suma, cabe destacar que aunque se diferencien claramente, ambos mecanismos arrojaron logros comunes que se centran en los avances en materia de deliberación provechosa para las organizaciones y para los representantes de las instituciones públicas, la renovación del interés ciudadano por participar en mecanismos novedosos como herramientas para mejorar los servicios de los ministerios e instituciones del Estado, y la oportunidad de que se potencien dichos mecanismos y se consoliden en un futuro para que sea aprovechados de la manera más fructuosa para ambas partes.

ii) Obstáculos

A partir del análisis de las entrevistas, es posible hacer una reflexión de las falencias observadas por los entrevistados a través de las dificultades que percibieron durante todo el proceso participativo, y que manifestaron en la entrevista, a modo por ejemplo

de sugerencias para mejorar ciertos aspectos, su visión o idealización de un mecanismo óptimo en cuanto a su utilidad, las razones que consideran que hay detrás de la creación de estos mecanismos participativos, y los obstáculos en términos ideológicos con el cambio de gobierno, entre otros.

En este caso, puede hacerse una observación de ambos mecanismos dado que las observaciones no difieren significativamente de un mecanismo a otro, y pueden agruparse por temáticas comunes a ambos. Además las observaciones no sólo van dirigidas hacia los mecanismos sino que en todos los casos se recogieron reflexiones sobre la participación ciudadana en Chile en general.

Comenzando por los obstáculos sistemáticos, se encuentra el cuestionamiento de la legitimidad de los mecanismos participativos, ya que varios entrevistados señalaron no haber sentido que tengan como beneficiados principales a quienes participan de la sociedad civil, ni a los representantes de las organizaciones sociales sino al propio gobierno y a las instituciones públicas ya que ven en el renovado interés por la instauración de la participación ciudadana sólo una mera instrumentalización para ganar popularidad como se puede ver en la aseveración de este entrevistado:

“la intencionalidad del sistema político chileno, ha caído en instrumentalizar los mecanismos y prácticas democráticas para mantener el orden procedimental, o sea es un gatopardismo que te tratan de convencer que puedes cambiarlo todo y todo queda igual” (Participante 1).

En este punto, se puede apreciar la referencia a la poca credibilidad que le otorga a las razones que han tenido los últimos gobiernos para promover e impulsar la participación ciudadana como una necesidad apremiante. Varios entrevistados afirman desde su experiencia que mecanismos como los analizados aquí, son sólo banderas políticas que entran en contradicción con las demás condiciones que deben tenerse en cuenta para que realmente se dé un control ciudadano, como son la Asamblea Constituyente o el cambio en el Sistema Binominal, que aún conservan atisbos autoritarios en condiciones democráticas, como también mejorar las trabas burocráticas para consolidar el asociacionismo, lo que se vio entredicho en la Ley de Asociaciones.

El cuestionamiento de la legitimidad democrática y la poca voluntad de los gobiernos para cambiar las condiciones estructurales que aporten a la consolidación de la participación ciudadana, son factores que están ligados a otro obstáculo de fondo que es la falta de una cultura participativa de la sociedad civil.

La identificación de esta falencia la indicaron algunos entrevistados en su forma de ver a la sociedad chilena actual, como una sociedad que privilegia el interés propio sobre el interés público, cuestión que refrena el desarrollo de la consciencia participativa en lo que inciden los medios de comunicación, los cuales son cuestionados por la mayoría de ellos al no ver que estén cumpliendo la función de transmitir, recibir y difundir la información del quehacer político, que en una sociedad democrática se supone debe darse.

La falta de una cultura participativa permite ver a su vez, el valor que le dan los entrevistados a los medios de comunicación, el cual es de suma importancia en la organización social dado que es visto como un instrumento de control sobre los gobiernos democráticos que puede servir como complemento a los mecanismos de control ciudadano existentes y por esta razón podría también verse afectada la efectividad de estos últimos.

Otro obstáculo desde la perspectiva de los entrevistados es la limitación que encuentran en la no continuidad de los mecanismos de gestión pública participativa en el cambio de un gobierno a otro, puesto que todos ellos afirmaron que después de haber sido convocados ya sea a ser miembros de los consejos o a ser partícipes de las cuentas públicas pareciera que ya no hubiesen seguido existiendo estos mecanismos, o por lo menos ninguno fue convocado de nuevo, como lo expresa la entrevistada: *“Y nosotros siempre nos preguntábamos y qué va a pasar... segundo año tampoco llaman... y lo que uno sabe es que van disolviendo estas instancias de participación y no se me hace raro... pero es triste”* (Participante 3).

Es preciso observar este punto ya que fue unánime dicha afirmación, y no concuerda con lo que ha sido estipulado en el actual gobierno del presidente Sebastián Piñera quien en materia de participación ciudadana planteó continuar y afirmar el trabajo

llevado en el anterior gobierno como se puede apreciar en el Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública: *“promover el control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos públicos. Este objetivo abre el espacio a la fiscalización ciudadana”* lo cual es exactamente lo mismo propuesto en la Agenda pro participación ciudadana 2006 – 2010, por lo cual, se puede entender que debería darse en la práctica la continuidad de los mecanismos que siguen siendo incluidos en la agenda del gobierno actual, y que según lo relatado por los participantes no se está cumpliendo, o por lo menos no con las mismas organizaciones sociales, ya que no volvieron a ser convocados.

Frente a este obstáculo varios de los entrevistados aseguraron sentirse marginados o estigmatizados por tener una postura política disidente a la postura del gobierno en curso ya que piensan que esta es la razón por la cual no fueron llamados de nuevo, o que tal vez no hayan continuado con los mecanismos, pero varios dijeron saber de la continuación del Consejo de Género y Salud pero no con la misma frecuencia y no con las organizaciones con las que crearon redes de trabajo.

A este último obstáculo se le suma la poca representatividad de los intereses de la sociedad civil, en la conformación de las políticas públicas que aseguran se está reflejando en que las organizaciones busquen otras formas de encontrar atención del gobierno como han sido las movilizaciones y protestas para las reformas en materia educativa y la exigencia del alto al lucro de la educación superior privada.

A manera de recuento, los obstáculos señalados apuntan a que los mecanismos analizados en esta investigación no tuvieron la efectividad pretendida en la Agenda Pro Participación Ciudadana del gobierno de Bachelet, y el peso de las falencias recae en las estrategias alrededor de estos mecanismos que deben acompañarlos y complementarlos como un conjunto de medidas para consolidar de manera consecuente el control de la sociedad civil organizada sobre la gestión pública, lo cual acorde a la experiencia de los participantes no se está presentando.

Por último, los mecanismos muestran falencias en sí mismos, en la forma en que se constituyeron. Los participantes sugirieron que es probable que hayan sido elaborados

desde una base en la que la ciudadanía estaría preparada y educada, sobre la importancia de una participación activa y que en la práctica, existen muy pocas estrategias para reforzar la educación ciudadana y sin esa base no pueden darse avances significativos en materia de participación en control de la gestión pública, puesto que este tipo de acciones requiere de conocimientos específicos que muchas veces en las organizaciones sociales no están presentes y aducen a esta falencia como una de los principales factores por los que hoy en día no se puede hablar de control ciudadano de la gestión pública en Chile.

“O sea tú sientes que a la cuenta pública le faltó pero no sabes bien cómo expresarlo, cuál es la información que no llegó, entonces tú quedái así como que... pensando, ¿cómo hago la pregunta si la información no está completa? O sea previamente... no existe como una preparación para participar en estas cosas, bien podría haber retroalimentación ¿cachái? Alguna escuela ciudadana...” (Participante 6).

“Si nosotras que estamos en esto hace tiempo nos cuesta entender bien cómo, digamos al principio no entendíamos cómo iba a funcionar el consejo y cuáles eran exactamente los alcances del consejo, no sé bien cómo los demás ciudadanos que a lo mejor les interesa o no sólo eso, otras organizaciones que no tienen idea porque tú ves que no es para todos [...] falta mucha participación porque no se sabe cómo participar, ni para qué sirve” (Participante 2).

En consecuencia, la homogeneidad de los problemas vistos desde quienes participan activamente como ciudadanos da muestra de que existe una visión compartida de un “deber ser” o el ideal de la participación ciudadana, que no se está cumpliendo o no está siendo atendido por los gobiernos recientes, lo cual se manifiesta en que los participantes no observan una representatividad de los intereses de la sociedad civil ni una incorporación de los aportes que se sugieren para la conformación de políticas públicas más pertinentes, que se supone es uno de los objetivos primordiales a conseguir mediante los mecanismos de control ciudadano de la gestión pública.

Lo anterior puede ser interpretado como una falta de efectividad de los mecanismos, si se observa desde el punto de vista estructural, pero al contemplarlo desde la mirada de la democracia representativa, para quienes participan constituyen herramientas fundamentales en el afianzamiento del poder sobre las decisiones públicas de las organizaciones, en especial de los consejos, que constituyen un caso en el que los problemas esenciales no apuntaban hacia el mecanismo en sí mismo -ya que es visto como un gran avance en materia democrática-, sino hacia las trabas que desde la administración se crean para permitir que lo que se delibera en su interior, sea implantado efectivamente en la gestión pública.

5.4 ANÁLISIS DE LOS ESCENARIOS DE ACCOUNTABILITY SOCIAL

5.4.1 Los mecanismos de Gestión Pública Participativa y la *Accountability Social*

Como se expuso en el capítulo 4, el concepto de *accountability* comprende diversas funciones y ámbitos del control ciudadano esenciales para respaldar la transparencia en las acciones gubernamentales y el desarrollo de las políticas públicas. En el caso de los Consejos de la Sociedad Civil y las Cuentas Públicas Participativas, estos poseen componentes de la *accountability* social que, como ya se revisó en ese mismo capítulo, es definida por Peruzzotti y Smulovitz como un mecanismo vertical de control que difiere del tipo electoral, puesto que está diseñada institucionalmente para que la ciudadanía ejerza un control social sobre las instituciones públicas y su gestión.

En consideración de esta definición, al realizar entrevistas se indagó por los elementos relativos a este tipo de *accountability* en los mecanismos de Gestión Pública Participativa que los distinguen de otras formas de participación: el acceso de la ciudadanía organizada a la información pertinente de las decisiones de los representantes gubernamentales; los balances de los programas sociales y el gasto público; la intervención consultiva o resolutoria generada a través de los CSC y las acciones de control y vigilancia de las organizaciones sociales, estas últimas expresadas, mediante el examen estructural de las carencias o falencias de políticas públicas o programas, o bien mediante la sanción en forma de costo de la reputación política.

i) Accesibilidad a la información

El acceso a la información es fundamental para que se presente efectivamente una *accountability* social. En las Cuentas Públicas Participativas este aspecto es especialmente importante, ya que al ser un proceso en el que existe una doble responsabilización –de parte de los representantes institucionales por sus actos y gestión, y de los actores de la sociedad civil por su grado de participación– demanda una retroalimentación de la información. La retroalimentación abarca distintos momentos: desde el conocimiento del mecanismo en sí mismo, hasta la profundización de los temas tratados en la Cuenta Pública Participativa.

Luego del análisis realizado, se establecieron las cuatro etapas más importantes de las CPP que destacaron los entrevistados: el acceso a la información previo a la cuenta, la divulgación de la convocatoria a la cuenta, la veracidad y claridad de la información entregada durante la CPP y la disponibilidad del contenido expuesto posterior a la cuenta en medios online.

a) La información sobre el contenido de la cuenta, la modalidad y los programas que ingresaban al balance fueron puntos sobresalientes en las observaciones de los participantes. Según sus apreciaciones estos puntos “brillaron por su ausencia”; además, resaltaron el hecho de que dada la falta de información previa sobre el contenido de las cuentas, el aprovechamiento de estas no se potencia y, por lo tanto, la percepción de las mismas se ve afectada negativamente. Baste notar que todos los entrevistados manifestaron haber llegado a la CPP con muchas inquietudes que pudieron haber sido resueltas en boletines informativos previos en físico o en línea; a continuación se presentan las intervenciones de dos de ellos:

“[...] claro, para ellos la participación ciudadana es pegar un cartel en un municipio que diga hoy a las 4 se presenta la cuenta pública tal, y uno llega sin información, sin material de apoyo, sin antecedentes y te muestren [...] unas imágenes y tienes que decir sí o no en una hora... eso no es participación.” (Participante 1).

“Bueno, la verdad a mí me hubiera gustado preguntar cosas y no pude, fue muy corta encuentro yo la ronda de preguntas, me hubiese gustado decir que a mi parecer la parte participativa, no es tan participativa, de la cuenta, y que a lo mejor más que pregunta sugerencia de que a la próxima (si es que hay) la hagan de veras participativa, que consulten desde antes, que emitan un boletín donde se diga, en rasgos generales, de las cosas que van a aparecer en la cuenta para ir informados” (Participante 10).

Como resulta evidente, la información previa a las CPP, como complemento de los mecanismos, fue un elemento no contemplado ni planificado en la agenda, lo cual les resta eficacia dado que los participantes, como lo subrayan ellos mismos, llegaban con distintas inquietudes que pudieron haber planteado de una manera más crítica de haber tenido en sus manos un acercamiento al contenido y forma de las CPP. Todo lo anterior, por supuesto, reduce la posibilidad de que se presente un control ciudadano efectivo en la rendición de cuentas públicas.

b) Respecto a la petición de información sobre el proceso de cuenta pública, los entrevistados manifestaron la importancia dada a la divulgación, entre las organizaciones sociales, de las distintas convocatorias a mecanismos de este tipo, fueran participativas o sólo informativas (las más comunes). Varios hicieron hincapié en que este aspecto podría propiciar que elementos como la pluralidad y la integración de la diversidad de puntos de vista en las cuentas se vieran en riesgo de no tener una apropiada difusión.

Al reflexionar sobre sus propios casos, los participantes se mostraron conformes con la forma en que las instituciones gubernamentales hicieron las distintas convocatorias para las CPP, y expresaron, en su mayoría, que este tipo de invitaciones reforzaba su quehacer como líderes de las organizaciones, ya que interpretaban este gesto como un reconocimiento a su experiencia y dedicación en los temas relativos a las cuentas.

Dentro de esta tendencia se distinguieron dos matices de interpretación determinados por las características de cada participante. Por un lado, están los participantes calificados como expertos en materia de participación; ellos indican que su convocatoria se debe a sus saberes de experto en el tema relativo a la cuenta, a sus investigaciones sobre los temas tratados, o por su actividad participativa. Por otro lado, están quienes señalan que fueron convocados por representar un punto de vista de la sociedad que legitima el quehacer político a través de la reproducción del contenido de la cuenta en sus respectivas organizaciones sociales.

c) Sobre la claridad de la información entregada en la cuenta, los participantes manifestaron que este aspecto fue logrado satisfactoriamente según sus expectativas previas, ya que varios destacan que las respectivas cuentas a las que asistieron estuvieron diseñadas de forma tal que fueran asimilables para todo el público. Aunque cabe resaltar que aplauden este punto, dejan en entredicho la veracidad de la información publicada. El cuestionamiento a la veracidad de la información es evaluada, en este trabajo, como una falencia a revisar, ya que imposibilita un control social real de la gestión pública.

El cuestionamiento a la información aduce a la desconfianza que genera, en parte, el hecho de que las cifras mostradas en algunas cuentas no coincidan con lo que los entrevistados observan desde su perspectiva de beneficiarios de programas o usuarios de instituciones públicas. Frente a esto, manifestaron su interés por que, en el futuro, se desarrollen mecanismos que complementen los ya existentes en materia de seguimiento de la gestión pública de carácter horizontal y con un poder de sanción fáctico. Se ha seleccionado parte de las entrevistas de dos participantes, para ilustrar este punto:

“Si dijeran la verdad sería el ciudadano el más beneficiado, a montones, porque uno sabría de verdad en qué gastan la plata y que aparte de la cuenta, que hubieran otras instancias para ver de cerca cómo invierten la plata los programas sociales, que dijeran no solamente números, porque

ese es el problema que sólo dan números, números, o cuadros y te dicen ya se compraron estas cosas, pero no te das cuenta realmente la utilidad de esas cosas en su conjunto, es como desligado no sé.” (Participante 9).

“[...] pero y entonces uno se pregunta ¿cómo sé yo que esas cifras son de verdad? Por eso te digo, si existieran otros órganos que garantizaran que lo que me dicen ellos es verdad, ahí estaríamos hablando de una intervención real, con sanciones, que se vieran realmente expuestos ante los medios de comunicación por ejemplo.” (Participante 4).

d) Debido al carácter abierto de las CPP, los entrevistados se mostraron de acuerdo en calificar este tipo de mecanismos como un acierto, un avance y un incentivo para una participación ciudadana más activa y comprometida entre ambas partes. En cuanto a la disponibilidad de la información del contenido –no sólo de las CPP sino también de otros mecanismos de participación en general–, las críticas se centraron en que el contenido de las cuentas podría ser manipulado, pero el hecho de que, posteriormente a la entrega de la cuenta, la información estuviese disponible en línea interesaba sobremanera a las organizaciones sociales. Este interés, se explica porque la información publicada les sirve para sus propios estudios, para divulgarlos en la comunidad en la cual están inmersos y para constatar con más calma las cifras con los proyectos concretos.

Sin embargo, la valoración positiva realizada, no es atribuida específicamente a los mecanismos de GPP en particular, sino a la Ley de Transparencia; que es vista como una herramienta complementaria que permite que la información en cuestión sea pública. De hecho, varios de los entrevistados aseguraron que es gracias a esta ley, que hoy pueden encontrar este tipo de contenidos en las páginas gubernamentales y de manera inmediata, aunque hay veces en que tengan que insistir, ahora con esta ley las instituciones se ven obligadas a facilitar la información.

Por otro lado, en el caso de la accesibilidad a la información en los CSC, uno de los resultados más provechosos de los ejercicios de este mecanismo se obtuvo gracias a la creación de redes entre las organizaciones sociales. Debido a la pluralidad de los CSC, los representantes de la sociedad civil pudieron darse a conocer frente a otros que desempeñan un trabajo similar o complementario y lograron trascender el espacio del CSC, a través de la creación de redes con otras organizaciones. Esto lo lograban, mediante el intercambio de información generada por sus propias organizaciones, sobre todo en materia de investigación o de información proveniente de las actividades participativas.

Esta forma de compartir la información entre las organizaciones sociales, concretamente en materia de investigación, sirvió como incentivo para que los consejeros manejaran información sobre las temáticas debatidas en los CSC por medio de la retroalimentación institucional. Esto implica que la participación no ha sido pasiva, ya que no sólo se limita a la recepción de material informativo y los balances en los CSC, sino que se exige información específica, y se entrega resultados de estudios e ideas de eventos que podrían ser tenidas en cuenta en aras del mejoramiento de los programas o las políticas debatidas.

“Sí, había una retroalimentación entre ambos, o sea, llegaba de repente algún funcionario que estaban [sic] implementando tal campaña en salud y nos informaban eso sí, la retroalimentación se producía... o algún proyecto o estudio que viéramos que nos parecía interesante socializarlo con todos también lo hacíamos claro, o sea, era lo mínimo que se puede esperar en este tipo de experiencias” (Participante 2).

Respecto a la obligación de los representantes a informar y explicar las decisiones que toman a través de los CSC, los entrevistados explicaron que su interés no sólo se centraba en exigir a las instituciones que dieran cuenta de los recursos disponibles y la forma en que los distribuyen, sino también en la justificación de estas decisiones. Sobre este último punto, fue generalizada la idea de que la discusión sobre las decisiones debiera incluirse en el debate de

los consejos; y que, además, se integrara la visión de las asociaciones relativas a temas concretos como una forma más directa de vigilancia sobre las mismas.

También debe señalarse que dado que los CSC son procesos que constan de sesiones de reunión y una continuidad, a diferencia de las CPP que son eventos, los participantes suponían que las resoluciones y actas escritas sobre lo discutido en los consejos estuvieran disponibles para todos quienes lo requieran. El problema es que, de acuerdo con los entrevistados y según yo misma pude comprobar, esta información no está disponible en línea para investigadores ni para miembros de los consejos.

Esta dificultad para encontrar la información relativa a logros y resoluciones de los consejos genera una suerte de incertidumbre en los participantes, se preguntan qué tan bien está aprovechando el gobierno las nuevas tecnologías de información como un potencial importante para facilitar el acceso a información pública. Esto puede observarse en algunas de sus consideraciones; por ejemplo en las que afirman que al comienzo de los CSC, en la explicación de su funcionamiento, el diseño de este mecanismo incluía la difusión de los resultados y actas. Al notar que se esto se pasa por alto, la valoración del mecanismo no es óptima, lo que se suma a las limitaciones propias de un dispositivo relativamente novedoso que precisa del aprovechamiento de estas herramientas.

ii) Control Social como examen: la vigilancia

Una de las características de la *accountability* social implícita en sus funciones es el poder que las instituciones del Estado le otorgan a la ciudadanía para monitorearlas; esto busca asegurar, mediante una participación ciudadana activa, que se promueva el control de las acciones de los gobernantes elegidos democráticamente y la gestión de los funcionarios de las instituciones públicas.

Controlar las acciones de gobierno y el desempeño de funcionarios, por su parte, implica diversas tareas de naturaleza técnica que requieren que la información

generada por los organismos especializados en control de las instituciones públicas sea manejada por la ciudadanía organizada dispuesta a controlar. En otras palabras, este tipo de control es una combinación de acciones de *accountability* horizontal puestas a la disposición de la ciudadanía que no ejerce un control directo, pero colabora con las labores de los órganos de control institucionales.

En consecuencia, se entiende que en la *accountability* social existe una dinámica en la que se entrecruzan varios organismos y factores de control y, por ello, la metodología de los mecanismos de GPP es de suma importancia, ya que debe integrar los elementos de control institucionales para potenciar su propio funcionamiento. Aspecto especialmente importante en los CSC, puesto que en las CPP la ciudadanía participante no tiene la posibilidad de acceder a las resoluciones referentes a la cuenta previamente a su rendición pública.

La integración de los mecanismos de *accountability* horizontal, o de control de la gestión pública desde el aparato mismo del Estado, está contemplada en la Agenda Pro Participación Ciudadana utilizada como fuente en esta investigación. Por medio de la Coordinación Interministerial de Participación Ciudadana (CIPAC), creada en aras de conformar una serie de criterios e instrumentos comunes de participación ciudadana en las políticas públicas, a partir de su aplicación en el trabajo con ministerios, subsecretarías, intendencias, gobernaciones y servicios públicos en Chile, se expresa en la agenda: “Las Coordinaciones Interministeriales y Regionales de Participación Ciudadana deben constituirse como los espacios donde se relaciona la institucionalidad pública para el desarrollo de la participación ciudadana.”(Min. Secretaría General de la Nación, 2007).

La coordinación aludida funciona mediante la designación de personas en los Ministerios y los servicios públicos encargadas de asegurar la participación ciudadana a nivel nacional y regional. Su función es, en teoría, hacer un seguimiento y comprobar que estén integrados los componentes participativos en las políticas públicas de cada institución, y evaluar la efectividad del cumplimiento de los compromisos adquiridos con la sociedad civil de cada sector: “dichos encargados deben informar, de manera

periódica, a la coordinación nacional y regional, del avance en el cumplimiento de las metas de participación ciudadana definidas en sus políticas, planes, programas y acciones.” (Ibíd.).

El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil se le suma como un organismo creado para remplazar al Consejo Económico y Social de la Comuna, a partir de la Ley de Asociaciones 20.500. Este Consejo es un órgano elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial, las organizaciones de interés público de la comuna, las asociaciones gremiales y las organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna a la que pertenecen.

Entre sus funciones se encuentra precisamente, promocionar la participación ciudadana en temas de interés general como derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud o medioambiente, e informar a las organizaciones sociales de cada comuna sobre las acciones de la municipalidad correspondiente: *“Constituye un deber para el citado consejo, en el mes de marzo de cada año, pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo municipal, y podrá interponer el recurso de reclamación”* (Asociación chilena de Municipalidades, 2011).

Sobre este asunto en particular, los participantes que conocían la agenda, subrayaron tener grandes expectativas en la eficacia de los nuevos mecanismos de participación. El anhelo se fundaba en los beneficios del monitoreo de los programas y políticas públicas: *“[...] o sea, me hubiese gustado y encontraba que podría ser participativa, en el sentido de aportar preguntas o inquietudes previas a la cuenta, pero la cuenta ya estaba hecha, no era algo en lo cual nosotros pudiéramos intervenir”* (Participante 10). Paradójicamente, como se puede apreciar, ambas instancias institucionales buscan garantizar que exista una participación ciudadana activa, pero no buscan controlar en sí mismas los mecanismos de GPP, ni promover el control como un examen estructural de

las instituciones que rinden las cuentas, políticas o programas que se discuten en los consejos.

Este punto queda claro en la cita anterior, correspondiente a un participante de una CPP. En el caso de los CSC, los participantes expusieron otra visión de los alcances de control a manera de vigilancia en las actividades del consejo, y el seguimiento de políticas en el debate de las sesiones:

“se va haciendo seguimiento, porque van las representantes y observan, recogen datos de cómo van a implementar políticas de género en el quehacer de la empresa, en la agenda como te digo, y después de observar traen la información, se analiza, se discute, cuestiones así se hicieron muchísimas en distintas partes, y yo creo que eso también tiene un resultado no tan grande como uno quisiera pero sí por lo menos la razón de ser de esas instancias estuvo en la participación” (Participante 3).

A partir de sus palabras, se aprecia que la participante resalta los alcances del consejo y reconoce el desarrollo de las políticas de género a través de la integración de quienes lo constituyeron, aspectos propiciados por el manejo de la información y la discusión generada al interior del consejo en busca de consenso y examen de las políticas. A pesar de lo planteado, se subrayó la palabra *tan*, puesto que la participante enfatiza que la expectativa en los aspectos relativos a los resultados más concretos solo se lograron tangencialmente.

En relación a ello, los participantes vinculados con el trabajo en la comunidad manejan diversas expectativas sobre los temas que se espera que sean discutidos al interior del consejo. Estos anhelos tienen que ver más con su transcendencia, y la generación de cambios significativos consensuados que incluyan aspectos de sus propuestas, que con ser simplemente escuchados o tenidos en cuenta. Algunos participantes esperan realmente ser llamados a formar parte del diseño de políticas públicas y jugar un papel importante en el manejo del gasto público; para que este aspecto sea tomado en cuenta en el futuro, ciertos entrevistados sugirieron que los consejos podrían ser también medios para lograrlo.

Cabe resaltar que el control ciudadano de la gestión pública no es algo que los entrevistados necesariamente asocien con los mecanismos de GPP, sino que los vinculan más con la participación en sí misma, ser escuchados, la atención puesta a sus intereses y poder lograr un reconocimiento por parte del gobierno de los temas que defienden, mediante de la discusión de los mismos en los mecanismos en que participan.

Si bien esto fue destacado bastante, hubo entrevistados que dijeron haber tenido la expectativa de poder canalizar, a través de los consejos, cierto tipo de control de los programas sociales que les interesaban y afectaban a su organización. Creían esto, debido al carácter de seguimiento que en un principio les explicaron que iban a tener los consejos. Sin embargo, en el transcurso notaron que el seguimiento no iba a poder concretarse. La falta de recursos para operar, o la poca o casi nula participación en los medios de comunicación de las tareas llevadas a cabo en los consejos, etc., eran indicios de ello.

A partir de esta visión de los participantes, algunos propusieron que los mecanismos participativos enfocados a la *accountability* social se puedan aprovechar de una forma más eficaz y que sirvan de herramientas complementarias a los otros mecanismos institucionales horizontales.

Estas propuestas fueron similares entre una entrevista y otra, al igual que la idea de que las CPP tengan una continuidad, con el fin de que puedan aprovecharse las propuestas de las organizaciones y se desarrollen proyectos. En otros casos, se afirmó que la continuidad podría servir para esclarecer mejor las propuestas, y despertar el interés de la gente.

No obstante en cualquiera de los casos, una de las falencias más notorias para los entrevistados es la falta de seguimiento de este mecanismo, lo que conduce a que las ideas provechosas en la deliberación se pierdan en los siguientes procesos venideros, en caso de llegar a desarrollarse.

Otra propuesta generalizada respecto a las CPP, tiene que ver con el aprovechamiento del mecanismo como un todo, ya que varios participantes argumentaron que el control

que puede originarse a partir de las cuentas solo se conseguirá si este mecanismo cumple no solo con el requisito de la continuidad, sino que además debe adaptarse realmente el monitoreo como herramienta adjunta.

El tema del monitoreo importa porque estas cuentas se realizan anualmente y, por este motivo, no se logra diferir por completo toda la información, pero implementando otros complementos participativos adicionales a lo largo del año el control como examen estructural podría darse de manera más efectiva: *“Más que una ronda de preguntas es una... como de sugerencias más bien, o sea, se recogen opiniones, pero la verdad muy simples, que es diferente a intervenir, [...]es como que te dicen ¿tiene alguna duda usted?, ¿qué le gustaría saber? O sea... [...] para saber que faltó algo hay que saber más cosas, tener información previa a la cuenta.”* (Participante 6).

Si se consideran los comentarios expuestos en el párrafo anterior, se aprecia que la potencialidad del control social como una forma innovadora de vigilancia ciudadana se desperdicia, ya que no se dispone de mecanismos efectivos que complementen y legitimen la gestión pública participativa. Estos mecanismos institucionales debiesen incluirse en los planteamientos de la agenda para que pueda hablarse de un sistema o red de *accountability* que integre varias formas de ejercer un control, en el que los ciudadanos realicen una *accountability* social aprovechando los recursos de la *accountability* horizontal integralmente. El problema de desligamiento de ambos tipos de *accountability* lo expone Hevia en su análisis de los límites de las distintas formas en que se presenta la *accountability* social: *“Además de la poca cantidad de participantes directos y de las dificultades de las oficinas gubernamentales para dar a conocer estas experiencias contribuye a su invisibilidad el desconocimiento del impacto sobre el combate a la corrupción y el fortalecimiento democrático que estos mecanismos generan”* (Hevia, 2004:47).

Queda clara de esta manera, la importancia de que el Estado desarrolle métodos alternativos que no desliguen ambos tipos de *accountability* y se fomente una reflexión en torno al tema de la vigilancia a través del control ciudadano, a partir del cual podrían establecerse acciones pertinentes en el mejoramiento de la gestión pública, el

seguimiento de los programas y políticas sociales y el fortalecimiento del ejercicio de los derechos ciudadanos en el país.

iii) Control Social como costo en la reputación política: la sanción

En el caso de la *accountability* social no puede hablarse de sanción como una amonestación legal. Como se revisó en el marco conceptual, ésta se manifiesta precisamente por su carácter alertador a través del cual, la sociedad civil organizada visualiza irregularidades o debilidades de la gestión pública. Acciones y efectos que facilitarían la labor de las agencias de *accountability* horizontal como medidas complementarias de monitoreo.

Como ya se señaló, el monitoreo es el elemento más discutido de este tipo de *accountability*, puesto que varios autores ven en esta característica una restricción muy notoria de los alcances potenciales que pudieran llegar a tener los mecanismos de control social. Sin embargo, esta particularidad no significa necesariamente que no se ejerza un control como tal, ya que ciertamente hay un tipo de control derivado de este mecanismo que todos los participantes reconocieron como efectivo: el costo reputacional.

Si bien en algunos casos se presenta de manera indirecta, el costo reputacional –en tanto método de control– es una forma de sancionar el quehacer y las decisiones políticas, ya que es consecuencia directa de que la ciudadanía organizada esté informada y sea activamente participativa. Aunque no es una sanción institucional, es una consecuencia de ejercer malas prácticas políticas o de expresar el descontento ciudadano frente a la gestión pública, he ahí su importancia.

Aun cuando esta forma de control social, es sólo una de las manifestaciones de la *accountability* social, es la que se derivó con más claridad de los CSC y las CPP, pero con ciertas limitaciones que no permiten que se desarrolle este mecanismo como un control plenamente efectivo, con consecuencias en el ámbito de las sanciones institucionales. Esto ocurre porque, como se dijo anteriormente, una de las falencias

más notorias del ejercicio de la *accountability* en Chile es que, en la práctica, el control social se desconecta del control que puedan ejercer las agencias gubernamentales encargadas de vigilar y sancionar la gestión pública.

De todas formas, los participantes evaluaron esta práctica como sumamente provechosa y como uno de los resultados más visibles de su participación en ambos mecanismos de GPP. Ellos resaltaron que, por lo menos, servía para ejercer una presión sobre los gobernantes y, a la vez, les permitía defender sus intereses, ya que no ninguno de estos mecanismos valida o fomenta un control social a manera de petitorio, o demanda ciudadana como lo señalaron algunos:

“Y me gustaría eso, cuentas públicas que te dijeran sí gastamos tanto en esto, y esto es el fruto o esto fue lo que se invirtió e independiente de que haya quedado bien o mal, pero aquí estamos dando la cara respondiendo, y estas fueron las empresas con las que se trabajó y por esto se eligieron, todas esas cosas, y que bueno al final uno pueda, como ciudadano interesado en el tema, preguntar y conocer desde antes para poder preguntar.” (Participante 6).

“Dar la cara” es el aspecto rescatado de las CPP, debido a las consecuencias políticas que puede acarrear esta práctica, ya que está en la naturaleza de la rendición de cuentas públicas responder por las acciones y decisiones en el desarrollo de las políticas. Esto se complementa con la transparencia de la asignación de la inversión en los proyectos de las distintas instituciones públicas.

Por estas razones, responder por la gestión y el accionar político puede llegar a tener un costo bastante alto en la opinión de la sociedad civil organizada, si las cuentas resultan adversas o dudosas (el caso más mencionado por los entrevistados). La incertidumbre sobre la veracidad de las cuentas era conectada inmediatamente a un cuestionamiento de las capacidades reales del político o funcionario público responsable de la institución: “*Que si tú lo miras, nosotros los que vivimos en la comuna sabemos que todo eso no es verdad (risas) que el papel aguanta todo...*” (Participante 7).

Otros por su parte, no vieron que el control como costo en la reputación política fuese suficiente y están a favor de mecanismos directos de participación en los que, según su criterio, los intereses y la decisión ciudadana sí se verían reflejados democráticamente. Ellos argumentan que con dicha medida se reforzarían nuevos mecanismos de *accountability* social venideros, con los cuales la ciudadanía además podría tener la posibilidad, de controlar durante un periodo de gobierno a los políticos y no en las elecciones venideras, en especial a los que ejercen un poder local, es decir mecanismos de control ex ante (Cunill, 2002).

En general las opiniones más “radicales” no son las más comunes entre los participantes. Se observó que el costo en la reputación política como control social es considerado como un gran avance en materia de participación ciudadana debido a que la ciudadanía puede controlar a los gobernantes pidiéndoles cuentas y siguiendo de cerca los programas y las políticas públicas. Esta valoración positiva considera que el funcionamiento actual de los mecanismos es sólo el comienzo y que, por lo menos, existen nuevas instancias en las que las organizaciones sociales son convocadas y las instituciones del Estado deben comunicar lo que hacen, qué dinero emplean para hacerlo, cómo lo hacen y por qué.

De todas formas, los participantes señalan que el costo en la reputación política es bajo considerando los beneficios que confieren el abanderamiento de la transparencia y la rendición de cuentas públicas a los políticos en cuanto al incremento de su popularidad. Dicha situación la entiende Hevia como un limitante en la controlaría social: “*Las CS son útiles para los gobiernos, al inaugurarlas, para posar en la foto y rendir protesta a sus miembros, pero no para que hagan su trabajo de vigilancia y control, de contrapeso ciudadano*” (Hevia, 2004:50).

Si se tiene en cuenta que la sanción no la ejecutan las agencias institucionales de control de la gestión pública, es posible reconocer en esta práctica que la *accountability* social en Chile tiene una fortaleza germinal que puede potenciarse si los gobiernos buscasen que la finalidad de la participación en GPP sea efectivamente el control de la ciudadanos sobre sus gobernadores y a su vez, si la ciudadanía estuviese dispuesta a

controlar al gobierno y su gestión. Estas condiciones se reúnen en el elemento de la responsabilidad, que se presenta a continuación.

5.4.2 La doble responsabilidad

Como se vio en el apartado teórico – conceptual sobre los distintos acercamientos al tema de la *accountability*, la responsabilidad es uno de ellos y se plantea desde la relación entre los actores implicados en la rendición de cuentas, tanto ciudadanos como gobernantes y funcionarios del Estado, a ambos les corresponde una cuota de compromiso frente a este evento.

La responsabilidad se refiere al acto de reconocer la importancia del involucramiento de ambas partes en el control de la gestión pública como ejercicio democrático, esto implica que los funcionarios del Estado deben asumir un rol de responsabilidad ante la sociedad por su comportamiento y su desempeño, a su vez que los ciudadanos deben desarrollar una consciencia de control sobre lo público y así poder controlar y demandar rendición de cuentas a sus gobernantes por las políticas públicas y por la administración de los programas sociales.

Esta caracterización es tomada de la CLAD que la denomina “*responsabilización*” (CLAD, 2000) como una adaptación del término en inglés “*responsability*”, en donde se resalta que la “*responsabilización*” depende de dos factores, primero que la ciudadanía esté informada, capacitada y con expectativas e intereses para formular metas colectivas y defenderlas, y segundo que desde el gobierno se garanticen mecanismos que permitan el control social de los gobernantes más allá del mecanismo de votación electoral, por lo cual es necesario que se conforme un sistema que combine el control horizontal desde las instituciones gubernamentales y el control vertical o control social sobre los agentes públicos, para la consecución de ambos factores.

Se tiene entonces que la implementación de mecanismos como los aquí analizados, responde en parte a esta visión en la que se reconoce un incremento de la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de que la democracia da las herramientas para controlar el poder político que genera cada vez una creciente insatisfacción respecto de

los resultados de la gestión público, y en consecuencia no sólo se delega la responsabilidad de tomar acciones al respecto a los organismos de vigilancia creados por los propios gobernantes sino se espera que el ciudadano tome acción por su parte.

Aunque cabe resaltar que estas herramientas de control que ofrece la democracia participativa, provienen de la iniciativa del gobierno con las limitaciones y estrategias que pueda establecer según los objetivos que se busquen, que pueden en muchos casos simplificarse a que el motivo primordial sea la búsqueda de legitimidad del gobierno de sus acciones, tenga o no tenga en cuenta el control ciudadano, sobresale el hecho de que diseñe mecanismos para el control con los cuales pueda asegurar una cierta aceptación de las decisiones puesto que pasaron por la vigilancia ciudadana.

Sobre el elemento de la *responsabilidad* se encontró que los participantes comparten una visión visiblemente generalizada respecto a que son las autoridades del gobierno quienes tienen que dar muestras más claras de compromiso frente a los ciudadanos y en especial quienes pertenecen a organizaciones sociales en las que de una u otra forma están relacionados en el día a día con los instrumentos participativos que se diseñan y se generan para vincularlos con el accionar de la gestión pública que más les interese.

Esto apunta como señalaron algunos entrevistados a que existe una necesidad de romper el círculo vicioso en el que los mecanismos de *accountability* social que proponen los gobernantes se institucionalizan a través de la apropiación de éstos por parte de la ciudadanía y la eficacia de ello depende a su vez de los recursos y mecanismos paralelos que contribuyan a mejorar el acceso a la información sobre estos mecanismos, lo cual se desvincula del diseño de la metodología de los mismos y la *responsabilidad* recae en los ciudadanos que no participan.

Por ello existe claramente una necesidad de acabar con este entramado, así como de desarrollar mecanismos que tengan en cuenta que la *responsabilidad* de la eficacia de los mecanismos de *accountability* social no es una cuestión unilateral, sino que le compete tanto al gobierno como a la sociedad civil organizada.

CONCLUSIONES

En este estudio se propuso indagar las experiencias particulares de participación ciudadana en dos mecanismos de gestión pública participativa en Santiago: Consejos de la Sociedad Civil y Cuentas Públicas Participativas. La indagación se realizó a partir de un cuestionamiento sobre los alcances, la percepción de la ciudadanía y la congruencia con los propósitos planteados en la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010.

La investigación se centró en observar cómo se han desarrollado estos procesos participativos, desde la perspectiva de los participantes que han representado a la sociedad civil organizada; se examinó también el cuestionamiento al gobierno sobre la disposición de las herramientas necesarias para que la ciudadanía intervenga en materia de *accountability* social.

A partir de esta base teórica de la *accountability*, se efectuó un análisis de las entrevistas realizadas a trece representantes de distintas organizaciones sociales de Santiago que participaron en los siguientes mecanismos de Gestión Pública Participativa: el Consejo Consultivo de Género y Salud de las Mujeres (2007), el Consejo de la Sociedad Civil del Instituto de Salud Pública de Chile CSCI-ISP (2009), la Cuenta Pública Participativa de la División de Planificación y Desarrollo Regional RM “Regeneración Urbana y de Barrios” (2009), y la Cuenta Pública Participativa FOSIS “Todos Ganamos” (2009).

A través de la técnica de investigación de entrevista a profundidad, se extrajo un análisis mediante el cual se alcanzaron los objetivos planteados al inicio de esta investigación. Estos resultados serán expuestos en el siguiente apartado y se agrupan en cuatro secciones: las conclusiones relativas a la caracterización de los entrevistados y su relación con la participación, los mecanismos de GPP vistos desde la institucionalidad y desde los entrevistados, el discurso y la percepción de los

participantes sobre los procesos participativos y, por último, las reflexiones generales que se desprenden de este estudio.

En primer lugar, se logró caracterizar según distintos criterios a los participantes de ejercicios de GPP llevados a cabo en Santiago durante el gobierno de Michelle Bachelet. Como fue planteado desde el principio, esto se hizo con el fin de comprender en profundidad aspectos clave que pudieran ilustrar el contenido de las opiniones y perspectivas sobre los temas más relevantes de la investigación. Entre ellos se encuentran las actividades específicas que realizan dentro de la organización, las motivaciones iniciales y actuales para participar, las temáticas que manejan y el grado de conocimiento que tienen sobre las mismas.

Respecto al quehacer de los entrevistados, existen tres líneas definidas de actividades que desempeñan dentro de sus respectivas organizaciones:

1. La defensa de los derechos y la lucha por la igualdad de condiciones
2. La investigación en temas relativos a sus intereses
3. La búsqueda de recursos para realizar actividades en la organización.

La primera labor es la más destacada en el discurso de los participantes, puesto que varios de ellos emplean calificativos que demuestran una alta valoración por dicho quehacer, tanto por la canalización de mecanismos (gestión) para defender los derechos de quienes se sientan vulnerados como por la consecución del beneficio (meta) reflejado en la atención que logren tener por parte de las autoridades competentes.

La gestión y la meta son ambos fines en sí mismos, según lo manifestado por los entrevistados. Ambos son instrumentos para activar la disposición de soluciones concretas en políticas sociales referentes al acceso a salud de calidad e incluyente, la autogestión de una vivienda digna en las poblaciones donde históricamente se ha luchado por ello, la igualdad de género y el respeto por la mujer trabajadora rural, la búsqueda del fortalecimiento de la cultura ciudadana y el derecho al disfrute de la

ciudad en condiciones de igualdad, entre muchas otras. Todo ello se expresa en las actividades de las organizaciones articuladas en conjunto con instituciones estatales.

En segundo lugar, se hallan todas las actividades relacionadas con la investigación que realizan para visibilizar los problemas que les atañen según el carácter de cada organización. Es notable la gran cantidad de estudios que han desarrollado las organizaciones, prueba de la importancia que le confieren a la realización de investigaciones sociales para reforzar su labor y defender sus intereses con argumentos empíricos y académicos. En relación a lo anterior, no puede dejar de mencionarse que estos estudios los llevan a cabo en su mayoría con recursos autogestionados.

Por último, se caracterizó la consecución de recursos como una acción esencial en las organizaciones; especialmente, la búsqueda de beneficios sociales para el grupo que representan. Este aspecto se encuentra claramente interiorizado en las organizaciones de índole comunitaria, aquellas que destinan gran parte de su trabajo a la gestión en oportunidades estatales, como proyectos de fondos concursables o programas que brindan materiales para recreación o apoyan la organización de eventos culturales.

Las tres labores identificadas y analizadas se relacionan entre sí, ya que los entrevistados perciben su quehacer como un armazón complejo de acciones encaminadas a canalizar las iniciativas de la organización en una suerte de poder fáctico-social. Para conseguir beneficios sociales necesitan participar activamente y hacer que se escuchen sus demandas; para fortalecer sus demandas necesitan construir argumentos –en muchos casos con peso científico– y para financiar, potenciar o lograr estudios que sustenten sus demandas no es suficiente la autogestión y necesitan conseguir apoyo económico estatal, aparte de los beneficios y programas que en sí mismos son un plus que se agencia. En consecuencia, en esta cadena de acciones, es imperioso involucrarse con el sistema participativo que les permite alcanzar sus propósitos.

Otro punto importante en la caracterización de los entrevistados son las razones que los motivaron a participar en sus organizaciones. Dentro de ellas existen dos grupos claramente diferenciables.

Grupo 1	Integrado por quienes pertenecen a organizaciones gremiales o de colectivos, que no hacen parte de su comunidad.	<p>Las motivaciones se relacionan con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La consciencia que han desarrollado sobre la importancia y el impacto que tiene la participación ciudadana a nivel macro, garantizada por la democracia representativa, en la toma de decisiones que defienden. • El conocimiento que manejan sobre los problemas de los sectores que representan o de los cuales se sienten parte. • Se mueven y participan por un sentido de responsabilidad social.
Grupo 2	Integrado por miembros de organizaciones de carácter comunitario	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocan sus motivaciones en la solidaridad como valor intrínseco de una participación que se ha forjado, en todos los casos, desde una temprana experiencia de trabajo social en su entorno.

En cuanto a los mecanismos de Gestión Pública Participativa, es necesario recordar que la pregunta inicial que guió esta investigación buscaba identificar las características particulares que hacían de estos mecanismos propios de control social. La pregunta contenía, no obstante, la hipótesis de que estaban institucionalmente diseñados sólo para cumplir con requisitos de carácter deliberativo, cuestión fundamental a la hora de legitimar la implementación de políticas públicas y programas sociales en los procesos de modernización del Estado chileno.

Por este motivo, se escogieron ambos mecanismos: Cuentas Públicas Participativas y Consejos de la Sociedad civil; ya que la intención no era profundizar en un mecanismo como estudio de caso, sino estudiar el fenómeno de la *accountability* social en aquellos que estuvieran diseñados para dicho fin y confrontar la naturaleza de su diseño con lo ejercido en la práctica.

En este marco, se analizaron dos factores para construir una caracterización de ambos mecanismos desde los actores de la sociedad civil. Por un lado, las percepciones de los participantes en cuanto al contenido, metodología, objetivos y actividades de cada mecanismo; y, por otro, la opinión y críticas que elaboraron desde su experiencia teniendo en cuenta las expectativas que tenían sobre los mismos.

Se verificó que tanto los participantes de las CPP como los consejeros de los CSC manejan una caracterización concreta de su respectivo mecanismo. La descripción que dieron sobre estos fue bastante detallada, acompañada de un extenso relato sobre las diversas actividades que realizaron, especialmente en los CSC. Consultados sobre las metodologías de cada mecanismo, sobre los CSS manifestaron no haber tenido las reglas claras desde un principio y, en ocasiones, dijeron sentir que se improvisaban las sesiones de reunión; sobre las CPP la descripción fue hecha de forma casi homóloga y establecida en un paso a paso bastante claro.

Un aspecto muy importante que vale la pena destacar, en esta caracterización, tiene que ver con los objetivos que fueron descritos por los participantes, ya que estos difieren de los planteados en la descripción institucional de los mecanismos en el punto –crucial– del control social. Los participantes mencionan aspectos como fortalecer la participación ciudadana, recoger sugerencias para mejorar las políticas públicas y trabajar en conjunto con el gobierno para mejorar la gestión en temas de su interés; pero sobre controlar la gestión pública no manifiestan recordar que este fuera un objetivo implícito o explícito de ninguno de los mecanismos.

Aun así, las críticas sobre los mecanismos no van encaminadas hacia este aspecto, sino hacia la falta de información previa a la ejecución del mecanismo y la ineficacia

para integrar los temas y preguntas de interés en el momento de dar la cuenta en el caso de las CPP; por el lado de los CSC, se critica la falta de incentivos monetarios para los consejeros y, en menos casos, el poco compromiso de las autoridades locales para potenciar los alcances de los consejos.

Teniendo en cuenta estos argumentos, se puede entender que el control social de la gestión pública no se haya desplegado a cabalidad, pues las condiciones necesarias para que se genere no se implementaron desde el principio en los objetivos de los mecanismos y la naturaleza de seguimiento ciudadano que se planteaba en su diseño, no se evidenció en el discurso de los entrevistados como algo significativo. Tal como señaló la mayoría de los entrevistados si acaso se pretendía comenzar a implantar mecanismos ciudadanos para el control de las políticas públicas o de los políticos, ellos no alcanzaron a percibir siquiera la intención del gobierno de cumplir este propósito. Por esta razón, la propuesta de la Agenda pro Participación Ciudadana no concuerda con la implementación de los mecanismos participativos que el Estado ha puesto en marcha, ya que han sido para informar y consultar y no para controlar.

Contrastando entonces, la propuesta institucional original que concebía los CSC para el seguimiento de las políticas públicas y las CPP para la rendición de cuentas y control social con las entrevistas, se puede observar efectivamente que lo que se vigila no necesariamente es la legalidad y el buen desarrollo de los programas sociales, sino que existe una clara tendencia a velar por la inclusión de temáticas que defienden los representantes de las organizaciones sociales y por la pertinencia de los proyectos según las necesidades de las comunidades a las que representan.

Los participantes ven en ambos mecanismos, una forma de llevar al diálogo público sus intereses como sociedad civil organizada y así poder llegar a incidir en el diseño de las políticas públicas; mas en ningún caso como una manera de examinar las propias políticas creadas o monitorear los programas sociales en los que se ven envueltos, ya que las herramientas legales y estructurales para el control social no fueron planteadas y, por tanto, no se dieron en la práctica.

Como se planteó en el marco conceptual, lo que caracteriza y diferencia a la *accountability* social de otras formas de participación es que su intervención en lo público se orienta específicamente al control, vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno. Esta característica es la que permite ampliar el campo de acción de la planeación y la evaluación de los órganos estatales, hasta llegar a una forma consensuada con la sociedad civil.

Sobre la base de dichas premisas se puede afirmar que:

- ◆ El mecanismo de Cuentas Públicas Participativas, no es un mecanismo de *accountability* social, ya que los representantes de las organizaciones sociales no tuvieron un papel controlador en la rendición de cuentas legal ni político, sino estratégico. Esto es así porque estas cuentas fueron ideadas como un requisito en el proceso de modernización del Estado chileno en el que la participación ciudadana, desde el retorno de la democracia, ha sido impulsada por los gobiernos de la Concertación para fortalecer la democracia y la relación entre el Estado y la sociedad civil, pero no como una herramienta complementaria a los mecanismos horizontales de control institucional.
- ◆ Mediante los Consejos de la Sociedad Civil, los representantes de la ciudadanía pudieron alcanzar diversos logros participativos y en ocasiones desempeñaron, acciones de vigilancia y control de programas sociales relacionados con el consejo. Aunque en ninguno de los consejos analizados existe explícitamente una normativa que incluya dentro de sus funciones el ejercicio efectivo de contraloría social, a partir del relato de los entrevistados se puede decir que en la práctica desempeñaron un tipo de control sobre la gestión pública. Este control se posibilitó ya que los consejos se dividieron en comisiones deliberativas que siguieron de cerca el desarrollo de programas específicos según los temas de interés tanto de organizaciones como de las instituciones que organizaban el consejo.
- ◆ Las comisiones dentro de los consejos se presentaron como espacios incluyentes que permitieron logros significativos en materia de avances en

proyectos de ley e introducir los temas que consideraban más apremiantes en las agendas de los ministerios. Esto fue posible gracias a que propiciaron la deliberación de problemas específicos que los representantes de las organizaciones sociales querían discutir. Problemas que, por ser de sumo interés, se plasmaron en propuestas canalizadas por el representante del gobierno que se encontraba al frente de cada consejo y fueron consignadas en las actas de las reuniones.

- ◆ Entre los aspectos negativos, la crítica más nombrada de los participantes en CSC es la falta de un apoyo monetario. Frente a esto, debe señalarse que los diseñadores del mecanismo no tuvieron presente que son los consejeros quienes con su contribución y trabajo hacen posible que se den estos espacios y, en consecuencia, era necesario un diseño en el que se previera que este tipo de participación a largo plazo demandaba incentivos y apoyo para potenciarla; por ejemplo, para que los participantes aporten estudios, investigaciones y su propia experiencia.
- ◆ Otra falencia fundamental de los CSC está relacionada con su diseño participativo, ya que este no cuenta con una metodología acorde al propósito de control ni con la existencia de un marco transversal de contraloría que vincule los mecanismos de *accountability* horizontales flexibles con los nuevos mecanismos de gestión pública participativa. De haberse considerado lo anterior, los alcances de estos consejos se hubiesen visto complementados y potenciados, lo que podría permitir la implementación de un control social más eficiente, en el que los consejos no se limitaran a lo consultivo y deliberativo, sino a la ejecución de medidas de denuncia (como sucede en otros países de América Latina en los que este tipo de consejos colaboran con los órganos contralores del Estado).

A través del relato de la experiencia de los entrevistados se pudo constatar que las CPP y los CSC muestran la existencia de un componente innovador en materia de *accountability* social relacionado con su convocatoria pública al ejercicio de la

participación ciudadana. Esto posibilita que los representantes de la sociedad civil no sólo asistan pasivamente y sean receptores de los balances de la gestión pública, sino que se vinculen de manera activa a estos mecanismos y puedan exigir sus derechos, como ciudadanos, a la participación y a la defensa de los temas sociales que les atañen.

A pesar de lo expuesto en el párrafo anterior, se constató que no existe un desarrollo claro de los objetivos explícitos de ambos mecanismos que sostenga una metodología concreta para que, mediante su participación, los ciudadanos puedan conseguir el control de las políticas públicas y la exigencia de una *accountability* social de los programas y proyectos sociales. Aunque en la práctica no se traduce institucionalmente como la incidencia en el diseño de las políticas públicas y la posibilidad de pedir información sobre los programas y proyectos, esto no es suficiente.

Por las razones expuestas, puede afirmarse que el camino de la *accountability* social está trazado pero falta pavimentarlo y caminarlo, ya que los recientes ejercicios de las CPP y los CSC demuestran tener –exclusivamente– un carácter deliberativo. Por supuesto que la deliberación es un componente importante para el desarrollo de la participación ciudadana, sin embargo, no es suficiente para, o equivalente a, el ejercicio del control ciudadano.

Queda como una pregunta abierta ¿Qué origina este desajuste entre la planeación y diseño de los mecanismos en la Agenda Pro Participación Ciudadana y las acciones llevadas a cabo? Puede aventurarse como hipótesis, según el análisis de lo manifestado por los entrevistados, que el desajuste se deba, en parte, a que los mecanismos se prestan para legitimar a los gobiernos de turno y por ende, controlarlos y cuestionarlos sería contraproducente para la institucionalidad.

Respecto a la eficacia de los mecanismos puede señalarse que, debido a la falta de estrategias participativas y al no existir una vinculación con otros mecanismos horizontales de *accountability* complementarios, se desaprovecha el desarrollo de un control de las políticas. La falta de control es considerada “improductiva” por los representantes de las organizaciones sociales y por la sociedad civil en general; ya que

más allá de la propia exigencia que puedan hacer de rendición de cuentas públicas o de deliberación de temas sociales como consejeros, el control más visible que pueden realizar u obtener es el costo en la reputación de los políticos y funcionarios públicos.

El limitado panorama de expectativas persiste dado que no existen condiciones que potencien la eficacia de la vigilancia de la gestión y ante tal escenario, los mecanismos de *accountability* social deberían estar apoyados concomitantemente en un marco legal para fortalecer su legitimidad y potenciar el control ciudadano –si es que efectivamente es este su objetivo.

Dichas acotaciones abren caminos para una reflexión final sobre el horizonte de la participación ciudadana orientada a la *accountability* social; sobre lo cual puede señalarse que un elemento clave en el avance de este tema en Chile es el elemento de la responsabilidad que articula la tensión entre las acciones del gobierno y las de la sociedad civil en materia de control de la gestión pública. La consideración del concepto permitiría dar luces para las transformaciones venideras en el ámbito participativo y valorar, en su justa medida, la importancia de una distinción clara de los alcances y propósitos de los mecanismos destinados a la *accountability* social.

La responsabilidad permite comprender que la *accountability* social por ser tan reciente requiere del fortalecimiento, por un lado, de las acciones de los representantes de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general y por otro, de la disposición de los gobiernos de turno para delegar poder de control ciudadano.

La estrategia de doble *responsabilidad*, brinda una base para un mejor aprovechamiento de las CPP y los CSC; tal como sucede en otras democracias del mundo en las que la participación ciudadana en control social de la gestión pública ha fomentado la apropiación ciudadana de los mecanismos, la promulgación de la información y la defensa de los derechos. Lo anterior tiene como consecuencia que los ciudadanos incidan más allá de la deliberación –por medio de iniciativas de control en aspectos políticos y temas de interés común–, y sean parte de los procesos de toma de decisiones que les afectan directamente.

Como se observó en los aportes de los autores revisados, cuando la responsabilidad ha sido considerada en el diseño de mecanismos de *accountability* social, se han construido soluciones consensuadas a las problemáticas de la ciudadanía y al empoderamiento de la misma.

Para terminar, es preciso señalar lo significativo del avance que representa, para la democracia participativa, la inclusión de los mecanismos aquí estudiados en la agenda política porque genera el fortalecimiento de las instituciones del Estado. No obstante, es necesario que el Estado enfrente los nuevos desafíos de legitimidad política y democrática de sus instituciones, y que los gobiernos venideros entiendan el doble beneficio generado por la inclusión de la responsabilidad en el diseño de las estrategias participativas en *accountability* social. Gracias a este concepto, se reconoce la capacidad de la ciudadanía para contribuir en las mejoras de la calidad de las políticas públicas y los programas sociales; y mediante el control previo y posterior de los mismos, los gobiernos posicionan y afianzan la legitimidad de su gestión: de ahí la importancia de la continuidad y fortalecimiento de los mecanismos de gestión pública participativa.

En el caso preciso de los dos mecanismos aquí analizados, se encontró que no existe congruencia entre los objetivos planteados en la metodología de cada uno y la puesta en práctica de su ejercicio. Esto ocurría porque en sus metodologías se establecía la inclusión de temáticas específicas, la representación de grupos sociales, y la influencia directa de estos en la planeación de políticas públicas, la regulación de marcos normativos y/o la ejecución de las políticas públicas; mientras que en la práctica todo esto fue obviado, el tema de la responsabilidad de una de las partes sobre el diseño pertinente y consecuente no se presentó así, según lo relataron entrevistados como el siguiente:

“Yo siento que (...) en estos momentos la derecha no tiene una visión de participación ciudadana a partir de la lógica de empoderar a las personas, a la sociedad civil como tal, porque se les presenta muy riesgoso ver cómo las personas se organizan y hacen cosas y logran cosas así. De hecho, si hablamos

de las cuentas públicas encuentro que debe ser un arma de doble filo porque si bien les da puntos porque quedan bien haciendo méritos de ser un gobierno transparente, hace que los ciudadanos controlemos en cierta medida lo que hacen, lo que se gasta” (Participante 10).

La estrategia de implementación de herramientas para la participación ciudadana presentada como mecanismos de *accountability* social, demuestra que no sólo el gobierno no está incorporando el principio de la responsabilidad en el diseño, sino que la misma sociedad civil organizada está desconociéndola en su contra, ya que participan en los mecanismos sin reparar en las claras falencias metodológicas que presentan. Falencias que limitan el control que puedan realizar los ciudadanos, es decir, no existe la doble responsabilidad necesaria para que las acciones y decisiones provenientes del poder público sean justificadas. Lograr lo anterior, requiere que las organizaciones sociales envueltas en estos procesos participativos afronten el desafío de constituir relaciones de contribución con los municipios y los encargados de las CPP y los CSC, para así desarrollar acciones que retroalimenten el quehacer público y que, por su parte, los gobiernos sirvan de articuladores de las políticas públicas y programas sociales expuestos al ojo ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉU, Jaime. 2001. Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada, Centro de Estudios Andaluces, Disponible en versión online:

<http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>,

(Revisado en Septiembre de 2010.)

AGUILERA, Carolina. 2007. Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales, en *Revista América Latina Hoy*, Vol. 46, Págs. 119-143.

AVENDAÑO, Octavio. 2008. De la autonomía del mandato a la rendición de cuentas: Un alcance conceptual a los mecanismos de representación democrática, en *Revista de Sociología N° 22*, “Nuevos Enfoques Teóricos”, Universidad de Chile, Santiago. Págs. 93 – 116.

AVENDAÑO, Octavio. 2011. Calidad de la democracia y desempeño institucional en Chile. Un análisis retrospectivo en base a las propuestas del gobierno de Sebastián Piñera, en *Revista Política*, Vol. 49 N°2, Universidad de Chile, Santiago. Págs. 127-149.

BACHELET, Michelle. 2005. Programa de Gobierno 2006 – 2010, Chile.

BOVENS, Mark. 1998. *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge University Press.

BOVENS, Mark. 2010. Two concepts of accountability, en *Revista West European Politics*, Vol. 33, ISSN electrónico: 1743-9655, Londres. Págs. 946 - 967.

BROWN, David. 2007. Legitimidad y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil: Temas y Desafíos. Centro Hauser para Organizaciones Sin Fines de Lucro Harvard University, CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana y el Centro para la Juventud y el Desarrollo Social CYSD, Cambridge MA.

CANALES, Manuel. 2006. Metodologías de Investigación Social, LOM Ediciones, Santiago.

CASTILLO, Adolfo. 2009. Control Social Local, la experiencia de San Joaquín, en De la Maza, Gonzalo y Flores, Daniel (Eds.) *Gestión Pública Participativa Construyendo democracia cotidiana*, LOM, Santiago.

CLAD, 2000. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Editorial Temas, Buenos Aires.

CUNILL, Nuria. 1997. Repensando lo público a través de la sociedad. CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

CUNILL, Nuria. 2000. Responsabilización en el Control Social, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD, Buenos Aires.

CUNILL, Nuria. 2002. Nudos Críticos de la Accountability Social. Extrayendo Lecciones de su Institucionalización en América Latina, en *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas Democracias Latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.

DE FERARI, Manuel, et al. 2001. Participación Ciudadana en la Gestión Pública Marco conceptual, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

DE LA FUENTE, Gloria, et al. 2009. Participación y Nuevos Desafíos Político. Institucionales, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

DE LA MAZA, Gonzalo, 2005. Tan lejos, tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile, LOM Editores. Santiago.

DE LA MAZA, Gonzalo. 2009. Estado Actual y Desafíos para la Institucionalización de la Participación Ciudadana en Chile, en De la Maza, Gonzalo y Flores, Daniel (Eds.) *Gestión Pública Participativa Construyendo democracia cotidiana*, LOM Editores, Santiago.

FERNÁNDEZ, Ignacia. 2006. Participación ciudadana a nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa, Expansiva eds., Santiago.

FLICK, Uwe. 2004. Introducción a la Investigación Cualitativa, Ediciones Morata, Madrid.

GARCÉS, Mario y VALDÉS, Andrea, 1999. Estado del arte de la participación ciudadana en Chile. Documento preliminar para OXFAM-GB.

GARRETÓN, Manuel, et al. 2004. América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política, LOM Editores, Santiago.

GÓMEZ, Juan Carlos. 2008. Ciudadanía y política en una sociedad neoliberal avanzada, Chile: 1990-2008. Ponencia presentada en Encuentro PreAlas, Universidad ARCIS, Santiago.

GREGORY, Robert. 1995. Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process', en Jonathan et al. (Eds.) *The State under contract*, Boston.

HAMMERSLEY, Martyn, y ATKINSON, Paul. 2001. El diseño de la investigación; problemas, casos y muestras en *Métodos de Investigación*, Paidós, Barcelona.

HERNÁNDEZ, Pamela (Ed.). 2003. *Ciudadanizando la Democracia*. Documento compilatorio de las memorias del Seminario "Ciudadanía y Control Social", Santiago.

HEVIA, Felipe. 2006. La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas – diagnóstico actualizado a 2004, en *Cuadernos para la Democratización*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

HEVIA, Felipe. 2008. ¿Qué es la contraloría social? ¿Qué se puede hacer en Chile?, GENERA, Santiago.

KORNBLIT, Ana. 2007. Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales, Biblos, Buenos Aires.

LANCHEROS Fajardo, et al. 2008. Control Social a la Gestión Pública – Guía de Formación, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales "Gerardo Molina" UNIJUS, Veeduría Distrital de Bogotá, Bogotá.

LEIVA, Fernando. 2001. Participation and Social Control Under Chile's *Concertación* Governments: New Forms of Representation or an Emergent Global Strategy for Disciplining Social Actors? Ponencia presentada en Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C.

MAINWARING, Scott. 2003. Democratic Accountability in Latin America, Oxford University Press.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam y STOKES, Susan. 1999. Elections and Representation, en Przeworski, Adam, Stokes, Susan Manin, Bernard (Eds.) Democracy, Accountability and Representation. Cambridge, Cambridge University Press.

MÁRQUEZ, Francisca. 2001. Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en Temas Sociales Sur 41, Santiago.

MARTÍNEZ, Marcelo. 2000. Comprensión del déficit de ciudadanía en Chile: la paradoja de su desarrollo, en *Revista Colombiana de Sociología*, Nueva Serie - Vol. V No. 1, Depto. de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Págs. 54 – 74.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). 2002. El Chile Descentralizado que queremos: hacia un nuevo Municipio (Política Municipal).

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. 2008. Agenda pro Participación Ciudadana 2006 – 2010, División de Organizaciones Sociales, Chile.

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO, 2010. Cuenta pública participativa Gobierno de Chile, Santiago.

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. 2009. Experiencias Exitosas de Cuentas Públicas Participativas, División de Organizaciones Sociales, Chile.

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. 2007. Guía Metodológica Cuentas Públicas Participativas Técnica para una gestión pública participativa, División de Organizaciones Sociales, Chile.

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. 2001. Plan para el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, D.O.S., Santiago.

MUJICA, Pedro. 2005. Participación ciudadana en relación con la gestión pública, Corporación Participa, Santiago.

O'DONNELL, Guillermo. 2004. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política, en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11. Págs. 11-31.

O'DONNELL, Guillermo. 1994. Democracia delegativa, en *Journal of Democracy en Español* Vol. 5 N° 1, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

O'DONNELL, Guillermo. 1998. Horizontal accountability and new polyarchies, Working paper N°253, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. 2002. Accountability Social: la otra cara del control, en *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas Democracias Latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires. Págs. 23 – 52.

PNUD. 2004. Exploración sobre el desarrollo de la democracia, en *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Alfaguara, Buenos Aires.

PRZEWORSKI, Adam. 2002. Accountability social en América Latina y más allá, en *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires. Págs. 73 – 86.

RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA. 2004. Índice de Participación Ciudadana.

RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA. 2005. Índice de Participación Ciudadana.

RUFÍAN, Dolores. 2009. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile., ILPES – CEPAL, Santiago.

SCHEDLER, Andreas. 2004. Conceptualizing accountability, en *The Self-Restraining State. Power and accountability in New Democracies*, traducción al español: Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos para la transparencia N° 3, IFAI, México.

SUBDERE, 2007. Programa de trabajo en fomento de la participación ciudadana, Santiago.

SUBDERE, 2008. El Chile descentralizado que queremos, un proyecto de todos, Santiago.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE'S UNIT DEMOCRACY INDEX, 2008.

VELAZQUEZ, Fabio. 1998. La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en Bresser, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (Eds.). *Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado*, CLAD. Editorial Paidós, Buenos Aires.

ANEXOS

ANEXO 1

Mecanismos de Gestión Pública Participativa

El 29 de septiembre de 2006 la presidenta Bachelet presentó públicamente la Agenda Pro Participación Ciudadana de su gobierno, en la que se postulaban las iniciativas enfocadas a la promoción de una participación ciudadana más incluyente en el ejercicio de sus derechos, el impulso de las asociaciones y la educación ciudadana. Los cuatro puntos centrales en los que se basa esta agenda son: 1) la promoción del acceso de la ciudadanía, organizada o no, a la información pública; 2) el incentivo de la gestión pública participativa como una forma de propiciar el control y el monitoreo ciudadano sobre las políticas públicas; 3) el fortalecimiento de la asociatividad; 4) la diversidad participativa.

En el trabajo se centró la atención en el segundo eje de la agenda. En este eje, se estipula que tanto los ministerios, como los servicios públicos incorporen la participación de la ciudadanía en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Se seleccionaron dos mecanismos de trabajo de este eje: los Consejos de la Sociedad Civil (CSC) y las Cuentas Públicas Participativas (CPP), que como ya se explicó durante el trabajo, están orientados precisamente, a que los participantes controlen el diseño, ejecución, seguimiento, y evaluación de la acción gubernamental.

Cuentas Públicas Participativas

La DOS define las Cuentas Públicas Participativas como un proceso de diálogo ciudadano, entre autoridades políticas, representantes de la sociedad civil y la ciudadanía en general, sobre la rendición de informes de gestión institucional de la autoridad política sobre los principales resultados y compromisos de su gestión.

El propósito de las CPP es informar sobre la gestión realizada, recoger las preguntas y planteamientos de la ciudadanía y darles respuesta. La población objetivo o destinatarios principales de la iniciativa son los representantes de la sociedad civil, principalmente dirigentes, socios y líderes locales. De este modo, es posible “generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio de control social sobre la administración pública [...]” (Min. Secretaría General de Gobierno, 2007:27).

En su condición de proceso, las CPP atraviesan cuatro etapas:

- a) La elaboración de la cuenta, que se realiza según el Balance de Gestión Integral (BGI), de la institución pública. Este documento debe contener, de manera didáctica, la información más relevante acerca del desempeño del servicio.
- b) La difusión de la cuenta, que debe ser pública para asegurar la diversidad de la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil del sector y la transparencia. Para ello se habilita un *banner* en la página web de la institución.
- c) La entrega a los ciudadanos convocados por la cuenta pública de un documento que contenga los principales avances del periodo anual de la gestión.
- d) El diálogo entre las autoridades y los representantes de la sociedad civil, en el que estos últimos expresen inquietudes y sugerencias y obtengan respuestas pertinentes.

Consejos de la Sociedad Civil

Los Consejos de la Sociedad Civil son definidos por la Agenda como instancias de profundización de la participación ciudadana, con el objetivo de lograr que la ciudadanía se involucre, real y efectivamente, en los procesos de discusión, toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas.

Para cumplir su propósito, la constitución de estos consejos debe acompañarse por la creación autónoma, en cada órgano de la Administración Pública, de una instancia directa de participación y de consulta que facilite la llegada de las propuestas de política pública que cada institución estime necesario discutir.¹²

Como medio de reforzar lo anterior, estos consejos se fundan en el derecho que el Estado reconoce a las personas de participar en sus políticas, planes, programas y acciones; lo cual valida y legitima la política pública de cada sector, además de evidenciar la demanda de eficacia y calidad en las políticas y servicios públicos. Por otro lado, los CSC deberán regirse por un reglamento, establecido por la autoridad competente y correspondiente, siguiendo el artículo 74 del Proyecto de Ley de Asociaciones y de Participación Ciudadana.

Con el propósito de profundizar en ambos mecanismos, se muestra a continuación la metodología desarrollada para poner en práctica los ejercicios destinados al control de la gestión pública.

Guías Metodológicas de los Mecanismos

♦ Guía Metodológica de las Cuentas Públicas Participativas

La División de Organizaciones Sociales (DOS), es la encargada de organizar las convocatorias y los ejercicios participativos, y para ello dispuso una Guía Metodológica para cada mecanismo. En el caso de las CPP esta guía se crea en 2007, con el propósito de que se lleve a cabo la rendición de cuentas públicas con componente participativo, y en ella se estableció que las CPP podían adoptar un carácter presencial o virtual.

En este proceso se capacitaron 82 instituciones públicas en el uso de la metodología y se realizaron 89 jornadas de cuenta pública presencial y/o virtual esta última a través de un banner especializada en la página Web de cada institución pública. En la modalidad

¹² Ver el texto *Experiencias Exitosas de Cuentas Públicas Participativas*, División de Organizaciones Sociales, Chile (Min. Secretaría General de la Nación, 2008, 15).

presencial participaron 7.204 personas de la sociedad civil, municipalidades, gremios, medios de comunicación, universidades, entre otros.¹³

Las características principales y concretas que se le atribuyen a las CPP son las siguientes:

- Es un proceso que ayuda a conocer la percepción de la ciudadanía sobre el quehacer y la misión de la institución.
- Es un espacio deliberativo que implica el diálogo entre autoridades y representantes de la sociedad civil.
- Las CPP se deben centrar en la evaluación de la gestión que implica el balance de las metas propuestas, los programas realizados y los resultados efectivamente alcanzados.
- La difusión de la actividad y de los planteamientos de la ciudadanía deben ser públicos.
- Debe ser de carácter anual y por tanto se referirá al desempeño del ejercicio presupuestario del año anterior y a las proyecciones del año en curso.
- Las CPP deben recoger las preguntas y planteamientos de la ciudadanía y de la comunidad organizada sobre la misma y sobre sus proyecciones.
- Frente a lo último deben dar respuesta por parte de la autoridad pertinente a cada uno de los planteamientos recogidos durante el proceso.

Las modalidades en que se pueden presentar las CPP son virtuales y presenciales cada una con distintas etapas, actividades y estructuras metodológicas¹⁴.

- Modalidad presencial

La idea es desarrollar una (o varias) jornada(s) de análisis y reflexión sobre el ejercicio de la entidad pública con representantes de la sociedad civil. La modalidad

¹³ Datos obtenido de: *Cuenta Pública Participativa Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2006 – 2009*, Gabinete Ministro, Febrero 2010, Pág. 29.

¹⁴ Guía Metodológica Cuentas Públicas Participativas, Técnica para una gestión pública participativa, División de Organizaciones Sociales, Chile.

presencial permite la interacción cara a cara de la autoridad con dirigentes sociales. En esta modalidad los principales interlocutores de la Cuenta Pública serán esencialmente representantes de las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual es importante que el servicio identifique el universo de organizaciones relevantes que están vinculadas con su sector, sea como beneficiarios, como usuarios, como contraparte o como ciudadanos interesados en él. El formato que se propone es una jornada de medio día de trabajo (de 9:00 a 14:00 horas) con una convocatoria de hasta 300 personas, representativas de la comunidad organizada, de ONG, medios de comunicación, etc.

Esta actividad consta de tres pasos:

a) El primero es el envío, junto a la convocatoria, del informe base de la Cuenta Pública que se expondrá y abordará en la jornada. Hay que cuidar que en la convocatoria se mantengan los principios de pluralidad, diversidad y ecuanimidad de modo que no se pueda objetar la representatividad de los diálogos.

b) El segundo paso es el desarrollo del encuentro de la Cuenta Pública Participativa. En este evento, la autoridad política, expone en forma muy didáctica y asequible los principales logros y resultados del ministerio o servicio. Posteriormente, se realiza un trabajo de taller con un máximo de 30 personas por grupo, donde, con la metodología de los diálogos participativos INCIDE, se analizan los principales tópicos y se recogen críticas, sugerencias o aclaraciones a la cuenta del Ministerio o Servicio. La autoridad política participa en el plenario escuchando la síntesis de los talleres y realiza una primera respuesta y reacción a dichos planteamientos. Se indica que la respuesta más detallada se enviará por correo en un plazo breve a los participantes. Es muy importante que la autoridad esté presente al inicio y en el plenario del encuentro, pues con ello señala la importancia de este proceso para su gestión.

El éxito del diálogo y la calidad de las propuestas dependen críticamente de la conducción de los talleres. Por ello se deben seleccionar y capacitar a funcionarios del servicio para que actúen como facilitadores y secretarios técnicos. En el capítulo subsiguiente se incluye una guía para el trabajo de taller.

c) El tercer momento, es posterior al encuentro pero no mayor a 45 días. Corresponde a la autoridad política responder formalmente y en forma sistemática a la totalidad de las observaciones, preguntas o sugerencias recogidas en la Jornadas de Cuentas Públicas Participativas. Esta respuesta debe ser enviada a cada uno de los participantes en la actividad (por correo postal y/o correo electrónico) y publicadas en la web de la entidad.

El programa de una Cuenta Pública Participativa quedaría de la siguiente forma:

- 1) Recepción y registro participantes.
- 2) Explicación de metodología de trabajo (reglas del diálogo; 10 minutos).
- 3) Exposición de síntesis de cuenta por parte del jefe del servicio (30 minutos).
- 4) Café
- 5) Trabajo de taller (120 minutos)
- 6) Plenario de conclusiones y comentarios de la autoridad (60 minutos)
- 7) Refrigerio

- Modalidad virtual

Como ya se ha indicado, cada ministerio y/o servicio público instalará un banner en su web institucional en la que se informará del proceso de Cuenta Pública, esta se hará de acuerdo al calendario del proceso que defina cada servicio, la entidad abrirá un espacio interactivo en el sitio por un determinado período, para que la ciudadanía haga llegar sus opiniones, preguntas y críticas. En un plazo no superior a 45 días desde la realización de la jornada de Cuentas Públicas la autoridad da a conocer en el mini sitio de su web institucional, su respuesta al conjunto de planeamientos recogidos en el proceso de Cuenta Pública, tanto en las jornadas como en el diálogo virtual.

Tabla de actividades de las Cuentas Públicas Participativas

CUADRO DE ACTIVIDADES Y TAREAS				
ETAPAS	ACTIVIDADES	TAREAS	RESPONSABLE	FECHA
Preparatoria	Constitución Equipo de tarea	Designación de responsable		
		Constitución equipo de tarea		
		Programación del proceso y cronograma		
		Asignación de responsabilidades		
		Definir cantidad de eventos y fechas		
		Estimar número de participantes		
		Seleccionar y reservar el local		
		Ordenes de compra de bienes y servicios		
	Materiales convocatoria	Edición de Informe base de la Cuenta		
		Impresión del Informe		
		Invitaciones		
		Ficha Inscripción		
		Programa		
		Guía Metodológica CPP		

	Estrategia medial	Definir plan de medios		
		Implementar estrategia medial		
	Convocatoria	Elaboración listado dirigentes de la sociedad civil		
		Distribución autoridades y otros invitados		
		Distribución de Invitaciones dirigentes sociales		
		Chequeo telefónico		
	Plantilla web	Preparación de Plantilla web		
		Linkear documentos de Cuenta pública		
		Asignar responsable de recepción de comentarios.		
	Capacitación facilitadores y equipos jornada	Designar equipos de trabajo encuentros		
		Preparación de taller de capacitación Convocatoria a capacitación		
		Desarrollo de Taller de Capacitación		
	Material para carpetas	Definición de materiales a incorporar		
		Impresión de carpetas		
		Preparación de carpetas con sus respectivos materiales		
		Credencial participantes		

	Producción y logística del evento	Distribución de salas y espacios		
		Señalética		
		Organización sistema de registro y recepción invitados		
		Libreto y conducción		
DESARROLLO	on line	Habilitación de Web CPP		
		Recepción de correos y pre clasificación		
	Jornada	Recepción de participantes /entrega de carpetas y N° taller		
		Explicación metodológica, exposición de la autoridad, trabajo de talleres y plenario		
CIERRE	Respuestas	Recopilación de actas de talleres		
		Conformación equipo de sistematización		
		Preparación de consolidado de consultas y opiniones		
		Envío de respuestas por correo y subir al sitio		
	Evaluación	Evaluación de todo el proceso de CPP		

♦ **Guía Metodológica de los Consejos de la Sociedad Civil**

En el caso de los Consejos de la Sociedad Civil la guía dispuesta comprende un esquema explicativo de del carácter de los mismos, de quiénes lo integran, cómo se constituyen y se conforman, su estructura, y la dinámica y actividades que se deben realizar en su interior.

Como ya se señalaba anteriormente, los CSC tienen un carácter autónomo, pero además consultivo lo que significa que deben ser independientes en sus decisiones, resoluciones, acuerdos u opiniones, de toda instancia interna del órgano administrativo correspondiente.

Los miembros de los CSC son representantes de organizaciones de la sociedad civil, que tengan relación con la competencia del órgano administrativo respectivo y miembros o autoridades de la institución que convoca al consejo, los cuales son interlocutores del gobierno. La composición del consejo debe atender a tres requisitos fundamentales: diversidad, pluralidad y representatividad.

En la constitución inicial de los consejos debe establecerse un equipo de trabajo conformado por la máxima autoridad de la institución pública, el encargado de la participación ciudadana del mismo, y por representantes de las principales instancias que tengan relación directa con organizaciones de sociedad civil en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las respectivas políticas públicas y deben establecer un cronograma con las siguientes actividades que culmine con la Instalación del consejo:

- *Instalación de mesas de encuentro y trabajo.*
- *Encuestas, entrevistas a dirigentes de organizaciones de la sociedad civil del sector.*
- *Encuentro con organizaciones del sector (diálogos ciudadanos)*

Estas actividades permiten establecer un sistema de registro de las organizaciones de la sociedad civil del sector pertinente para posteriormente hacerles un llamado a inscribirse.

Una vez convocados los miembros, el Ministerio el Servicio Público debe elaborar un reglamento a manera de decreto o resolución en el que se establezcan las incompatibilidades de los miembros cuando corresponda, las áreas temáticas que abordará el CSC, y la periodicidad con que se lleven a cabo las reuniones (deberán ser al menos cuatro al año).

La estructura interna de los consejos, debe siempre tener un presidente, un secretario ejecutivo y un secretario de actas, y la presidencia siempre deberá quedar en manos de un representante de la sociedad civil.

ANEXO 2

Cuestionario guía

FICHA DE DATOS	Fecha: / /
NOMBRE	_____
SEXO	_____
EDAD	_____
OCUPACIÓN	_____
COMUNA DE RESIDENCIA	_____
ESTADO CIVIL	_____
ESCOLARIDAD	_____
ORGANIZACIÓN SOCIAL	_____
CARGO EN LA ORGANIZACIÓN	_____

Preguntas introductorias sobre Participación Ciudadana

1. Comencemos por hablar de la asociación a la que pertenece actualmente.
2. Organizaciones de todo tipo en las que recuerde haber participado y aún participe. Iglesia, Colegio, Juntas de Vecinos, Organizaciones deportivas, culturales o solidarias, Partidos Políticos, Movimientos sociales, etc. Podría comenzar contándome ¿en qué otras organizaciones ha participado?
3. ¿Cuál de ellas le interesa más? ¿Por qué? ¿Qué acostumbra o acostumbraba hacer allí?
4. Primeros acercamientos a la participación ciudadana. ¿Podría contarme cómo comenzó a participar en ejercicios ciudadanos? (Información para acceder a participar, vínculos con organizaciones de participación).
5. Medios por los que pudo acceder a la participación ¿Cómo llegó a participar en estos mecanismos que me describe?

Participación activa y asociación de la sociedad civil

6. Razones que estén ligadas a la participación. Bueno ahora cuénteme ¿Cuáles son sus razones para haber participado?

7. Interés de participación, ¿Por qué le interesa participar?
8. Lo que más destaca y lo que menos le gusta. Según su experiencia ¿qué apreciaciones positivas y negativas tiene sobre la participación ciudadana?
9. Propuestas. ¿Qué mejoraría en la participación ciudadana?
10. Rol del Estado. Desde su juicio dígame ¿Cuáles cree que son los roles o las acciones que desempeña el Estado, y los gobiernos locales en la participación ciudadana?
11. El papel de la sociedad civil organizada ¿Por qué cree que existen las asociaciones u organizaciones que me ha mencionado?
12. Rol ciudadano ¿Cuáles cree que son los roles o las acciones que desempeñan los ciudadanos y ciudadanas a través de la participación ciudadana?
13. Teniendo en cuenta el papel de la ciudadanía que me acaba de describir, en su opinión ¿Qué tan importante considera usted el asociarse con otros ciudadanos y o tras ciudadanas?
14. Y ¿qué tan relevante cree usted que es el conocimiento de los ciudadanos y ciudadanas sobre las formas en que pueden asociarse? ¿Por qué?

Gestión Pública Participativa y Accountability social

15. Ahora, me gustaría que profundizáramos un poco en su experiencia de participación en _____ (de Gestión Pública Participativa).
16. ¿Cuándo participó?
17. ¿Cómo se enteró de este/os mecanismo/s?
18. ¿Podría relatarme detalladamente qué actividades realizó a través de este mecanismo?
19. A partir de la experiencia que me acaba de contar, ¿En qué ámbito cree usted que es más útil la GPP? (según sea el mecanismo en el que haya participado) (relacionarlo con la consecución de logros, o metas bienes, servicios, necesidades de su comunidad, intereses de su asociación, etc.).

20. ¿Considera que la participación en _____ incide en la transparencia de los asuntos públicos del gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo?
21. ¿Qué es lo que más valora o destaca de esta experiencia y qué críticas o sugerencias haría para mejorar este tipo de experiencias? ¿Por qué?

Aportes a la organización y Control social de la gestión pública

22. A partir de las observaciones que me ha descrito, podría decirme ¿Cómo ha influido su participación en _____ y en otros mecanismos de GPP en la consecución de los intereses que defiende su organización?
23. ¿Cómo describiría usted la relación entre la asociación social a la que pertenece y el gobierno local?
24. ¿Cuáles son las acciones más importantes que ha desarrollado su asociación?
25. ¿Cuáles son los intereses fundamentales que como ciudadano/a y/o como miembro de su asociación defiende?
26. ¿Cómo se han visto reflejados estos intereses en la Gestión Pública Participativa?
27. Por último quisiera que habláramos sobre la relación entre su participación en Gestión Pública Participativa y la influencia en el diseño de políticas públicas. ¿Desde su experiencia, cómo ciudadano/a que participa y hace parte de una asociación, considera usted que sus intereses y necesidades han sido tenidas en cuenta o han influido en el diseño de políticas públicas?

Consentimiento informado

La presente investigación es conducida por Julie Alejandra López Holguín, estudiante de Maestría en Sociología de la Universidad de Chile. El propósito de este estudio es poder llegar a conocer los detalles de la experiencia participativa directamente desde los participantes en ejercicios de Gestión Pública Participativa desde su condición de ciudadano/a.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas de una entrevista y esto tomará aproximadamente 50 minutos. Lo que conversemos durante la entrevista será grabado, para una posterior transcripción de la misma.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria y la información que entregue será estrictamente confidencial y sólo se usará para los propósitos de la investigación.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en la entrevista. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma.

Desde ya le agradezco su cooperación con la investigación.

Si tiene alguna duda posterior a la realización de la entrevista sobre los resultados de la investigación puede comunicarla al siguiente e - mail: loxenar@gmail.com

Acepto participar voluntariamente en esta investigación y reconozco que he sido informado sobre sus fines investigativos y el carácter confidencial de la información que proporcione en la entrevista.

Nombre del/de la participante

Firma del/de la participante
