

La Participación Ciudadana en *Accountability* social: Los Mecanismos de Gestión Pública Participativa y Rendición de Cuentas en Santiago 2006 – 2010

Resultado de investigación finalizada

Grupo de Trabajo N°13: Reforma del estado, gobernabilidad y democracia en América Latina

Julie Alejandra López Holguín

Resumen

Análisis de las experiencias de los participantes en mecanismos de Gestión Pública Participativa que se llevaron a cabo entre 2006 – 2010, 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.

Con un enfoque metodológico cualitativo, se indagó por la percepción y valoración de los entrevistados, a través de entrevistas semiestructuradas. Esto permitió ahondar en aspectos relativos a la efectividad de los mecanismos ya mencionados, y su carácter controlador de la gestión de políticas públicas y programas sociales.

Palabras clave: *Accountability* social, Participación ciudadana, Gestión pública.

Introducción

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.

El control social sobre la gestión pública, o *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) se presenta como un elemento innovador, en las dinámicas participativas en Chile 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 de Salud Pública 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).

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.

La participación y los gobiernos de la Concertación

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 de 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 buscó 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 promociona 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 anterior, 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.

Accountability

La *accountability* o rendición de cuentas¹ se define 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.

Existen dos formas de entender la *accountability*: 1) como una virtud y 2) como un mecanismo (Bovens, 1998).

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.

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 última perspectiva que la *accountability* es clasificada según la distribución espacial de los actores envueltos en el mecanismo (metafóricamente hablando) en vertical y horizontal, o según la responsabilidad que tienen los actores en *accountability* social.

Accountability 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

¹ Esta es la traducción adaptada al español del término

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.

***Accountability* vertical**

Se define como la rendición de cuentas que se da mediante la preferencia en las elecciones por los votantes (Hevia, 2008) 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.

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.

***Accountability* social**

El concepto de *accountability* social es expuesto a raíz de la discusión que se ciernen, 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 que deben ser estudiadas y caracterizadas.

“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)

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 controlaría 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, 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 en su popularidad 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.

Responsabilidad

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 sociales² o el llamado ojo ciudadano que vela por la transparencia y la denuncia, cuestionando qué actor es más responsable por este tipo de acciones (Cunill, 2000; Velázquez, 1998).

Siguiendo 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 responsabilización³ 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” (Cunill, 2002:269)

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 gobernanza⁴ 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.

²Las 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 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.

³ La autora utiliza esta traducción del término *responsability* entendido en este trabajo como responsabilidad.

⁴ Entendida como gestión estatal por la CLAD

Diseño metodológico

A través del enfoque cualitativo, se ha diseñado una estructura metodológica centrada en indagar por el conocimiento de la realidad construida, de la población objetivo de las políticas implementadas de *accountability* social.

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.

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.

A continuación se muestran los casos seleccionados, el mecanismo del que hicieron parte 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
		Bicicultura

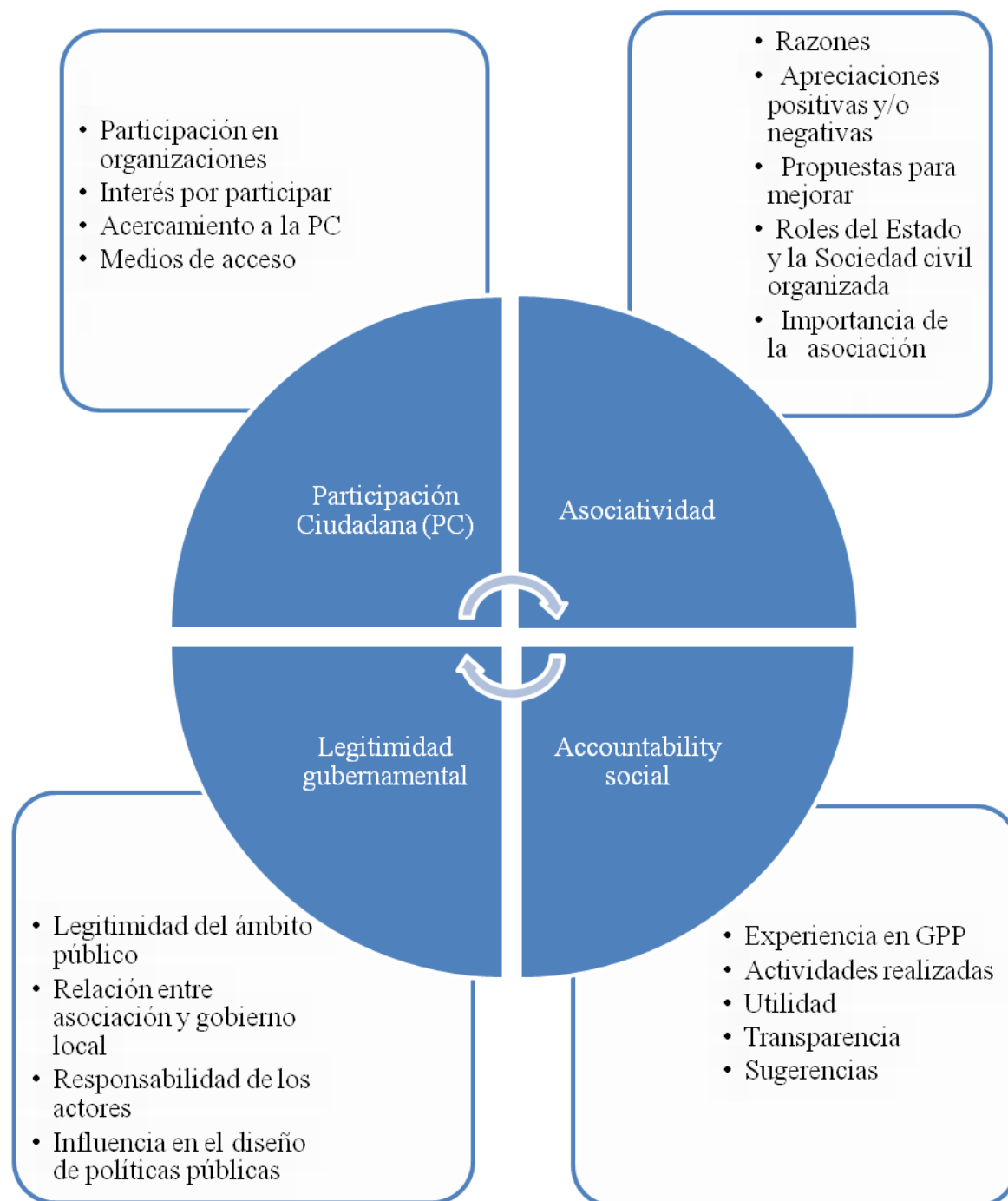
Cuentas participativas públicas	Cuenta Pública Participativa FOSIS “Juntos Ganamos” - 2008/2009	Fundación Solidaridad
Cuentas participativas públicas	Cuenta Pública Participativa del Instituto de Salud Pública De Chile ISP	Consejo de Salud Local Cristo Vive
		Coordinadora Ángela Davis
		Asociación Trepegne

Esta investigación se inscribe en los preceptos de los estudios con alcance descriptivo y la técnica elegida para la producción de la información es la entrevista semiestructurada⁵, 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.

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.

⁵ El cuestionario guía de la entrevista puede verse en el Anexo N° 1

Cuadro 2. Esquema temático de las categorías



Resultados

1. Caracterización de los participantes

▪ El quehacer en la organización

Todos los entrevistados 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:

Defensa de derechos y búsqueda de igualdad

- El derecho a la vivienda y la promoción de la autogestión.
- El derecho al trabajo y la búsqueda de oportunidades como herramienta infalible para la superación de la pobreza.
- El derecho a disfrutar de la ciudad en condiciones de igualdad y a tener un medio de transporte accesible.
- Los derechos de la mujer como trabajadora, madre y de la mujer misma, sobre todo en el área rural.
- El derecho al acceso a un sistema de salud de calidad que considere a la tercera edad y los grupos vulnerables.

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.

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.

Temáticas defendidas

- Temáticas de género y gremiales
- Temáticas urbanas
- Temáticas comunitarias

Motivaciones para participar

Un 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 que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Motivaciones para participar

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.

2. Percepción de los mecanismos de gestión pública participativa escogidos

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 3. 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 quiénes organizar su propia metodología según los temas a tratar.	Los participantes manifiestan que la metodología para realizar las cuentas es la misma para todas.
	<p>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:</p> <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. 	<p>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:</p> <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.
	<p>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 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> <p>Los miembros del Consejo se dividieron en tres comisiones temáticas: salud y derechos sexuales y reproductivos, jóvenes y educación sexual, y salud y trabajo.</p> <p>Se conformó el Consejo, con una representante del Ministerio de Salud a la cabeza y un representante de la sociedad civil por cada</p>	<p>Todos los entrevistados relataron actividades muy semejantes entre una y otra cuenta pública participativa, por lo que se pueden describir en general de la 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

<p>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. Respecto al segundo Consejo referido se describieron las siguientes actividades: 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>	<p>aproximadamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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, ronda de respuestas de los encargados de la institución, recolección de tarjetas de sugerencias, despedida – cóctel.
---	---

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

3. Avances y dificultades en los mecanismos

Logros

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.

Obstáculos

- El cuestionamiento de la legitimidad de los mecanismos participativos.
- 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.
- La falta de una cultura participativa.

3. Los mecanismos de Gestión Pública Participativa y la *Accountability Social*

- Accesibilidad a la información
- Control Social como examen: la vigilancia
- Control Social como costo en la reputación política: la sanción

La doble responsabilidad

La implementación de mecanismos como los aquí analizados, responde en parte a la visión de los entrevistados 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 pública, 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.

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.

- 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).

BIBLIOGRAFÍA

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.

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 Nuevas 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 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.
- 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.
- Gregory, Robert. 1995. Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process', en Jonathan et al. (Eds.) *The State under contract*, Boston.
- 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.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). 2002. El Chile Descentralizado que queremos: hacia un nuevo Municipio (Política Municipal).
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2001. Plan para el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, D.O.S., Santiago.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno 2007. Guía Metodológica Cuentas Públicas Participativas Técnica para una gestión pública participativa, División de Organizaciones Sociales, Chile.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2008. Agenda pro Participación Ciudadana 2006 – 2010, División de Organizaciones Sociales, Chile.

Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010. Cuenta pública participativa Gobierno de Chile, Santiago.

Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2009. Experiencias Exitosas de Cuentas Públicas Participativas, División de Organizaciones Sociales, Chile.

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.

Rufián, 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.

Anexos

Anexo 1. Cuestionario Guía

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?