

**LINEAMIENTOS PARA CONSTRUIR UNA MATRIZ DE INDICADORES DE
PARTICIPACION SOCIAL EN PROGRAMAS NACIONALES PARTICIPATIVOS**

INFORME FINAL DE CONSULTORIA

Dagmar Raczynski y Claudia Serrano
Diciembre de 1998

LINEAMIENTOS PARA CONSTRUIR UNA MATRIZ DE INDICADORES DE PARTICIPACION SOCIAL EN PROGRAMAS NACIONALES PARTICIPATIVOS

INFORME FINAL DE CONSULTORIA

INTRODUCCION	3
I. PARTICIPACION SOCIAL Y PARTICIPACION CIUDADANA	5
II. ESQUEMA ANALITICO PARA ABORDAR EL SEGUIMIENTO DE LA PARTICIPACION SOCIAL	6
1. Tipo o modalidad de participación social	6
2. Momentos en el ciclo de los programas sociales en que tiene lugar la participación	10
3. Sujeto de la participación social	11
III. VARIABLES PARA CARACTERIZAR LA PARTICIPACION SOCIAL EN PROGRAMAS PUBLICOS	11
1. Objetivos y límites del ejercicio	11
2. Requerimientos previos indispensables para construir variables e indicadores de participación social en programas sociales a nivel local	12
3. Variables asociadas a las modalidades o tipos de participación en programas a nivel local	13
4. Variables asociadas a los sujetos de la participación	15
IV. REFLEXION FINALES SOBRE LA CONSTRUCCION DE INDICADORES	16
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	18

LINEAMIENTOS PARA CONSTRUIR UNA MATRIZ DE INDICADORES DE PARTICIPACION SOCIAL EN PROGRAMAS NACIONALES PARTICIPATIVOS

INFORME FINAL DE CONSULTORIA

Dagmar Raczynski y Claudia Serrano
Diciembre de 1998

INTRODUCCION

En Septiembre de 1998 la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno nos solicitó apoyo para "animar dos mesas de diálogo creativo" diseñadas por ellos en el contexto del *Proyecto Matriz de Indicadores de Participación Social*.

Entre los antecedentes que fundamentan este proyecto se encuentran los siguientes:

- El compromiso del Gobierno del Presidente Frei de *Más sociedad y más participación*, que se expresa en la necesidad de generar normas y mecanismos que permitan a la comunidad incidir en el diseño, ejecución y evaluación de la gestión pública.
- Las funciones que la Ley establece para la DOS que incluye el apoyo a políticas y programas de incentivo a la participación social y la transferencia de capacidades y metodologías de gestión participativa.
- Las distintas visiones de entender, asumir y operacionalizar la participación en las prácticas de gestión de los servicios y en los programas públicos.
- La brecha entre un discurso gubernamental que releva la participación y una práctica que o no la recoge o lo hace limitadamente.
- La existencia de una variedad de iniciativas programáticas que se dicen de carácter participativo sin que se conozca en que sentido lo son, sin contar con instrumentos de medición de la participación social, sin aprender de la experiencia acumulada en gestión participativa.

El objetivo del proyecto de la DOS es desarrollar una matriz de indicadores de participación social en programas con componente participativo. Esta matriz se utilizará como instrumento metodológico que permita capturar información sobre las características de los procesos participativos generados por los programas sociales. Se trata de desarrollar una propuesta de indicadores para conocer la situación de la participación social en programas sociales que se dicen participativos y hacer un seguimiento de esta situación en el tiempo.

La metodología diseñada por la DOS para esta tarea fue la constitución de dos "Mesas de Diálogo Creativo", en las que participaría un elenco importante de *policy makers* de distintas áreas de las políticas sociales, así como representantes del mundo académico vinculados al tema. El propósito de las mesas fue reflexionar colectivamente acerca del concepto y contenido de la Participación en Programas Sociales (1era Mesa), para luego discutir un marco analítico y alternativas de operacionalización de la participación (2ª Mesa).

En este contexto, Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, consultores asociados a Asesorías e Inversiones Corporación Latinoamericana S.A., asumieron la tarea de diseñar la presentación y pauta de discusión y "animar" las dos mesas y la de preparar un documento síntesis que definiría lineamientos metodológicos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas sociales participativos.

La primera Mesa, a la cual asistieron aproximadamente 40 personas, fue una discusión abierta en torno al concepto y contenido de la participación en programas sociales. Los tópicos que se plantearon fueron amplios y diversos lo que obligó a la organización de una "Mesa Intermedia" en la cual en un grupo más pequeño (cerca de 10 personas) se discutió una propuesta, elaborada por los consultores, en torno a tipos o modalidades de participación social definidos en función de dos ejes o preguntas: i) qué reporta la participación social al que participa y ii) de que se trata la participación social en términos de influencia de los destinatarios de un programa sobre lo que éste entrega y cómo lo entrega. La Mesa 2 presentó una versión revisada y mejorada de este esquema y planteó una propuesta de variables que debieran medirse para conocer el sentido y las características de la participación social en programas públicos y construir un instrumento útil para realizar tareas de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los objetivos que cada programa tiene en relación a la participación.

El ejercicio de estas mesas sirvió, adicionalmente, para llamar la atención acerca de la necesidad que expresan los programas de formular objetivos claros en relación al componente participación, pues esta es una condición necesaria para posteriormente realizar el seguimiento. A la vez, al hacerse necesario precisar objetivos, la discusión necesariamente condujo a interrogarse acerca de qué participación cada programa propone o desea. Esta va, como se verá más adelante, desde una participación instrumental hasta una relacionada con procesos de habilitación social y empoderamiento de la ciudadanía. Vale la pena relevar, para los propósitos de nuestra consultoría, que esta discusión es del todo ineludible si se desea fortalecer la participación ciudadana en programas sociales.

Este informe, en base al material presentado y discutido en las dos Mesas de Diálogo Creativo, conceptualiza participación social en programas sociales y traduce esta conceptualización en dimensiones y variables específicas, las que más adelante deberán dar origen a un conjunto de indicadores de participación social en programas públicos.

El informe se ha estructurado en cuatro capítulos además de esta introducción. El primero se detiene en una revisión somera sobre los conceptos de participación ciudadana y participación en programas sociales. El segundo presenta un marco analítico que define cuatro tipos o modalidades de participación. El tercero traduce este marco en dimensiones y variables que permitirían caracterizar la participación esperada por los programas. El cuarto se detiene en una breve discusión de como proceder hacia adelante para definir posibles indicadores de seguimiento de la participación social en programas sociales.

I. PARTICIPACION SOCIAL Y PARTICIPACION CIUDADANA

El debate sobre la participación social en el Chile actual parte de un diagnóstico compartido de agotamiento y de crisis de los espacios de participación ciudadana, tanto de los que el Estado genera a través de sus políticas públicas, como de aquél que los individuos buscan ocupar por su propia vocación ciudadana.

La debilidad de la participación social y de las organizaciones propias de la sociedad civil parece asociarse con la dificultad de encontrar nuevos modelos de acción y de agrupamiento y nuevas formas de interlocución con el Estado y, más en general, en la esfera pública. Las organizaciones heredadas del pasado han perdido vitalidad y legitimidad y repiten sin éxito viejos estilos de comportamiento sin que hayan surgido nuevas expresiones de asociación o agrupamiento a nivel de la comunidad. Por su parte, se esperaba que la política social, que exhibe características de versatilidad e innovación en su oferta pública, incorporara de manera decidida la participación ciudadana en sus programas. Sin embargo, las pocas evaluaciones existentes indican que se han abierto canales de participación, pero que esta se acota a mecanismos excesivamente instrumentados y predefinidos desde los programas, sin generar espacios de autonomía y empoderamiento, es decir, sin distribuir poder y generar capacidades propias en la comunidad.

Se observa entonces que desde la sociedad no han habido canales para reciclar y renovar a las organizaciones de la sociedad civil en un nuevo contexto donde Estado e individuos están ocupando espacios diferentes a los de antaño. A su vez, no obstante el Estado ha realizado esfuerzos en aras de fortalecer la participación ciudadana, los resultados son magros. Presenciamos una suerte de "congelamiento" en materia de activismo social y participación ciudadana y comunitaria.

Paradójicamente, el Estado ha realizado no pocos esfuerzos institucionales y programáticos que, a primera vista, constituyen instrumentos directamente comprometidos con la participación ciudadana. Se ha generado institucionalidad orientada a grupos vulnerables y con un claro mandato en relación a la implementación de políticas y programas de carácter participativo. Entre ellas cabe mencionar al FOSIS, SERNAM, CONADIS, FONADIS, CONAMA, CONACE, INJ. En materia laboral, se han emprendido reformas tendientes a garantizar los derechos de los trabajadores en materias de sindicalización y negociación colectiva. A nivel local, no pocas municipalidades han iniciado procesos de Cabildos, consultas y fondos de desarrollo vecinal de diverso tipo.

En estos programas se aprecia una participación orientada a la satisfacción de necesidades básicas, en este sentido instrumental o funcional. Pero también, los programas dirigidos a grupos vulnerables están aportando a la elaboración de una noción de derechos ciudadanos los que, progresivamente están permeando las definiciones institucionales de los servicios públicos. Por ejemplo SENAME declara como su misión institucional la defensa de los derechos de los niños de acuerdo a la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia. Similar cosa ocurre en SERNAM con los derechos de la mujer.

II. ESQUEMA ANALITICO PARA ABORDAR EL SEGUIMIENTO DE LA PARTICIPACION SOCIAL

Se desarrolla en este capítulo un marco analítico que permite caracterizar distintas modalidades de participación de los destinatarios a lo largo del ciclo de los programas e identificar el o los sujetos de la participación social. De esta forma, el marco propone tres componentes o áreas principales de indagación sobre la participación social que son:

1. El tipo o modalidad de participación social.
2. El momento en el ciclo de los programas sociales en que tiene lugar la participación desde la decisión de hacerlo hasta su evaluación, pasando por el diseño y la ejecución.
3. El sujeto de la participación social, si son personas individuales o grupos y, en este último caso, si la participación corresponde a líderes y dirigentes de las organizaciones o si también se expresa en el conjunto de los miembros.

El marco que se propone aplica con algunas precisiones a las decisiones sobre el programa y su implementación a nivel nacional, regional y local. Cabe adelantar que la propuesta de variables que se desarrolla en el capítulo III, siguiendo los términos de referencia de la DOS, corresponde a las características de la participación social en programas en el nivel local.

1. Tipo o modalidad de participación social

A partir del debate tenido en la Mesa 1, otros foros y material conceptual sobre la participación es posible distinguir una participación orientada a cuatro objetivos diferentes:

- ***Participación en la toma de las decisiones y control social de los compromisos públicos asumidos***

Ingerencia de las personas, grupos y comunidades en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de interés público. ***Participación en instancias de toma de decisiones en la formulación de política social, en los diseños de políticas y programas y en la fiscalización o control de los programas por parte de la comunidad.***

Se asocia también con el involucramiento de los ciudadanos en asuntos de interés públicos que implican el ejercicio de los derechos ciudadanos: ***derecho a ser informado, derecho a opinar o reclamar, derecho a apelar e impugnar decisiones de la autoridad, derecho a confrontar ideas, a llegar a consensos, derecho a decidir.***

- ***Participación asociada a la ejecución y gestión de los programas***

La participación es un instrumento que contribuye a elevar la calidad de la acción social del Gobierno. Se orienta a estimular, favorecer y promover, en distintos grados y niveles, la participación directa de la población beneficiaria en la gestión de los programas y proyectos sociales.

- ***Participación como usuario activo de beneficios sociales***

Participación como acceso y uso de programas sociales que generan talleres, capacitación y otros procesos, esto es, abre canales de participación definidos desde el nivel central en los cuales las posibilidades de intervención propia y autónoma por parte de la población es limitada.

- ***Participación como proceso de fortalecimiento del capital social de la comunidad***

El capital social se refiere a los recursos, activos y capacidades con que cuentan las personas, las familias y las organizaciones sociales para salir adelante con su propio esfuerzo. El fortalecimiento de redes sociales y de la capacidad de interacción con el Estado y los programas públicos permite acumulación y fortalecimiento del capital social.

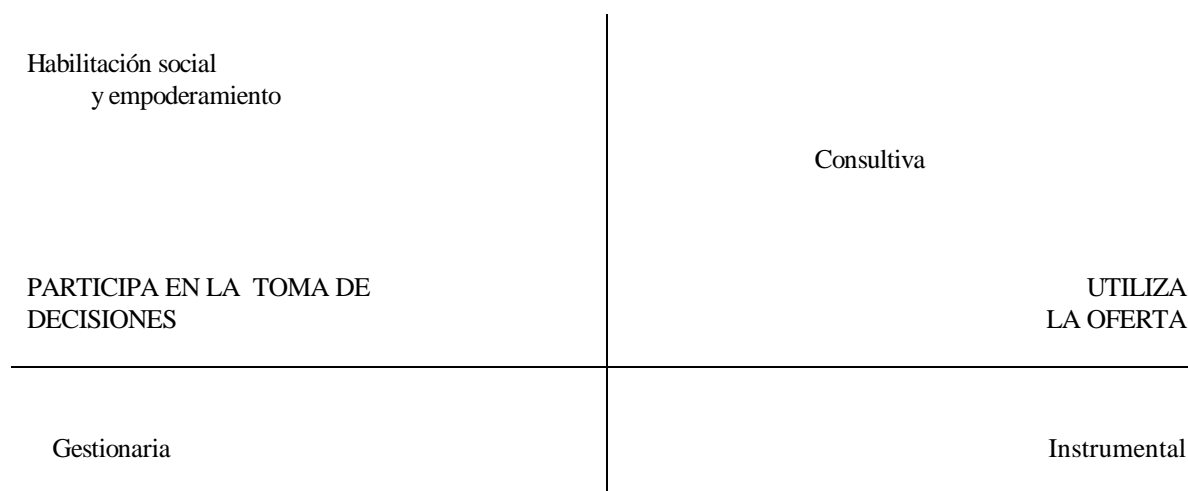
En este ámbito, la participación tiende a ampliar "el entorno de los pobres", esto es, a conectarlos con redes sociales, económicas, de asesoría y asistencia técnica que sobrepasan su radio de acción inicial y permite conectarlos con el mundo que los rodea.

Bajo el primer y el último objetivo, la participación se visualiza como proceso y como un fin en sí mismo que fortalece la ciudadanía y el capital social mientras que bajo los objetivos dos y tres la participación aparece más bien como instrumento que eleva la calidad de la acción social de Estado.

Revisando más en profundidad los planteamientos se detectan dos ejes que definen cuatro modalidades de participación social.

ESQUEMA ANALITICO

ACUMULA CAPITAL SOCIAL



SATISFACE NECESIDADES BASICAS

El primer eje responde a la pregunta *para qué sirve o qué reporta la participación social al que participa*. Los extremos son (eje vertical) la satisfacción de una necesidad sentida concreta y acotada (obtener una vivienda, lograr un crédito, ampliar un espacio de recreación) y la acumulación de capital social, esto es, además de o en vez satisfacer una necesidad hay aprendizajes y desarrollo en los destinatarios que implican, que ellos fortalecen su calidad de sujeto o actor de su destino, adquieren más poder, ejercen con más propiedad sus derechos y deberes ciudadanos.

El segundo eje responde a la pregunta *en qué consiste o de qué se trata la participación*. Tiene que ver con la influencia que los destinatarios tienen sobre lo que el programa hace y cómo lo hace. Los extremos son (eje horizontal) la utilización del programa en el cual no hay casi influencia del destinatario sobre el programa y la presencia de una cuota importante de influencia en la a toma de decisiones relativas a los programas.

La combinación de los dos ejes permite diferenciar cuatro tipos o modalidades de participación. Estas no son excluyentes entre sí, más aun muchas veces se necesitan. Esto es, con cierta frecuencia una participación social como habilitación supone una participación gestionaria y/o instrumental. El ejercicio de la participación consultiva supone un cierto nivel de habilitación social.

Ninguna de las cuatro modalidades de participación se dan en forma pura en determinado programa. Los programas concretos se localizan en distintas posiciones de los cuadrantes, y la ubicación puede ser distinta según el momento en el ciclo del programa de que se trata y también respecto al sujeto de la participación.

Los cuatro tipos o modalidades de participación social son:

- ***Participación como habilitación social y empoderamiento***

Combina la participación en la toma de decisiones con la acumulación de capital social y empoderamiento. Es un tipo de participación en la cual la comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortalece sus propios espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y de comunidad propio. A la vez logra proponer temas al Estado, influir en la toma de decisiones, e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público.

- ***Participación gestinaria***

Combina la participación asociada a la toma de decisiones y la participación que redundan principalmente en beneficios concretos de satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar a respuesta a problemas locales o sectoriales. Genera capacidades en la comunidad. Supone que existe liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales.

- ***Participación instrumental***

Reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y aquella que utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes.

- ***Participación consultiva***

Aquí se intersectan la participación que permite acumulación de capital social y aquella que se incorpora a reglas del juego preexistentes. Centralmente se visualizan acá las experiencias tipo cabildos o consultas locales, con una interacción activa autoridad-población, que respeta la identidad local y desde esa medida contribuyen al capital social y abren espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad y en ocasiones la comunidad.

La modalidad consultiva es más frecuente en el ámbito institucional local que en los programas aisladamente. No obstante, también está presente en algunos momentos en el ciclo de los programas, por ejemplo cuando se realizan talleres de evaluación con los destinatarios.

Cada tipo o modalidad de participación asigna un espacio de participación, derecho de participación, particular al sujeto y supone en éste ciertas condiciones para hacer realidad la participación. Este es un tema que falta desarrollar. Cada programa o cada instancia participación debiera pronunciarse al respecto. Además, cada programa debiera operacionalizar instrumentos que se asocian al ejercicio de este derecho.

2. Momentos en el ciclo de los programas sociales en que tiene lugar la participación

- ***Difusión de información sobre el programa***

Este momento refiere a cómo se da a conocer el programa a los potenciales destinatarios y a la interacción programa-destinatarios que tiene lugar.

- ***Participación en el diagnóstico, definición y priorización de necesidades***

El momento de la demanda, la propuesta, la priorización y la definición de cuales necesidades son más importantes y más urgentes. Esta forma de participación abre un espacio para la identificación conjunta de problemas sociales que pueden ser incorporados en la acción estatal y que tematizan las reales preocupaciones de la gente. Contribuye al desarrollo de modalidades consultivas y gestionarias de participación ciudadana.

- ***Participación en el diseño***

El momento de la elaboración de una respuesta que normalmente se expresa en un programa o proyecto. Este nivel de participación consiste en que los beneficiarios elaboran en conjunto con los encargados de una programa o proyecto, los contenidos y prioridades, etapas y actividades asociadas. Contribuye a la participación gestionaria. En determinados casos, contribuye también al empoderamiento y refuerza el capital social.

- ***Participación en la ejecución o gestión del proyecto***

El momento de la ejecución o gestión del proyecto, que requiere actividades concretas, recursos, administración, etc. Esta es la forma más extendida de participación en los programas sociales, ocurre en general en el nivel local, y tiene varias manifestaciones. Entre ellas, el aporte en recursos económicos, la realización por parte de los beneficiarios de actividades concretas y el hacerse cargo de la gestión o administración de los proyectos. En algunos programas requiere posteriormente la administración o gestión de los resultados o productos del proyecto o programa. Contribuye al desarrollo de modalidades gestionarias de participación.

- ***Participación en instancias de evaluación de resultados***

Durante el proceso de ejecución y al término de éste los destinatarios o la comunidad es invitada a evaluar, a expresar su parecer respecto a lo realizado y logrado a través de distintos mecanismos tipo entrevistas, conversaciones, talleres.

- ***Control social (accountability) y rendición de cuenta***

El momento del control social acerca de las decisiones tomadas, los recursos públicos utilizados y la calidad de lo realizado. Los habitantes son informados, se les rinde cuenta, sobre el trabajo realizado, el uso de los recursos, el cumplimiento de los compromisos asumidos inicialmente (cuando los hubo). Incentiva la transparencia de la acción pública y contribuye al empoderamiento y refuerza el capital social.

- **Rediseño del programa**

Este momento refiere a como el programa sistematiza y aprende a partir de lo que hace, y la importancia o el papel que en esta actividad se le adjudica a las opiniones, evaluaciones y aportes de ideas de los destinatarios.

3. Sujeto de la participación social

Este componente del esquema precisa el sujeto de la participación. Respecto al sujeto se distinguen cuatro categorías distintas:

* Personas individuales que pueden o no compartir alguna característica como ser mujer jefa de hogar, joven, adulto mayor, campesino con tierra u otra. Lo distintivo es que las personas se acercan y participan en el programa a título individual sin asociarse o conformar un grupo u organización que persigue un determinado propósito.

* Personas individuales que a propósito del programa o proyecto se asocian o agrupan sea porque el proyecto lo estipula como requisito sea un resultado espontáneo del programa o proyecto.

* Líderes o dirigentes de organizaciones sociales y productivas, territoriales, funcionales, tengan o no personalidad jurídica.

* Líderes y base social de las organizaciones.

III. VARIABLES PARA CARACTERIZAR LA PARTICIPACION SOCIAL EN PROGRAMAS PUBLICOS

1. Objetivos y límites del ejercicio

A continuación se definen dimensiones y variables, coherentes con el esquema analítico presentado, que permiten identificar en la práctica concreta, en la ejecución de programas en el nivel local, la presencia de elementos asociados a los cuatro tipos o modalidades de participación y quienes son los sujetos efectivos de esta participación, en cada uno de los momentos del ciclo de los programas.

El propósito es doble. De un lado, cotejar las prácticas efectivas del programa con la definición que el programa tiene de la participación y el sentido que le confiere. De otro, hacer un seguimiento del programa en el tiempo a fin de verificar en los casos en que exista una brecha entre el discurso y la práctica, si esta brecha se ha ido acortando o no. Esto es, ir monitoreando la participación social en el programa.

Antes de avanzar en la presentación de las variables, conviene señalar un conjunto de aspectos relevantes asociados a la participación social, que fueron enfatizados como de mucha importancia en los debates de las Mesas, pero que claramente exceden los objetivos de esta consultoría:

- No es el objetivo del ejercicio evaluar el impacto de la participación social o detectar los procesos que la participación gatilla en las personas, organizaciones, comunidades o actividades productivas.
- Tampoco se trata de evaluar como funcionan y qué impacto tienen distintos instrumentos o mecanismos de participación. El tema del impacto es muy importante e indispensable pero rebasa los objetivos de este ejercicio y requiere de un estudio particular sobre el tema.
- No es, asimismo, el propósito estudiar los obstáculos y las oportunidades que enfrenta la participación ni los beneficios y costos asociados a ella.
- No se trata de un estudio sobre como los destinatarios perciben y valoran la participación social y la evaluación específica que hacen del proceso de participación tal como ocurrió en el programa X en el lugar Z.

El contenido de esta consultoría es un paso previo indispensable para más adelante abordar temas como los anteriores.

2. Requerimientos previos indispensables para construir variables e indicadores de participación social en programas sociales a nivel local

En primer lugar, cabe señalar que la definición de variables e indicadores de participación social en programas sociales exige que el programa (los tomadores de decisiones) lleguen a un acuerdo y hagan explícitos los siguientes puntos:

- Propósito y fin del programa y lo que espera transferir a los destinatarios.
- Tipo o modalidad de participación social que espera el programa, a qué nivel y por qué razones.
- Características de la estrategia de intervención que propicia, papel de la participación en esta estrategia y el sujeto preferente del que espera participación.
- Instancias o mecanismos de participación a lo largo del ciclo de programas que prevee.
- Elementos de participación que son constitutivos del programa y los hitos o instancias que prevee para asegurar la presencia de estos elementos. ¿Supone un umbral mínimo de participación? ¿De qué tipo o modalidad? ¿Cuál es ese mínimo?
- Relación del programa con el plan de desarrollo local. ¿Cómo se inserta? ¿Cómo se operacionaliza esa relación?
- Identificación de los actores o agentes involucrados en el programa a nivel nacional, regional y local, papel que se espera de cada uno, indicando aquellos de los cuales se espera que sean más abiertos a la participación y que son responsables de ponerla en práctica.

Los resultados de esta reflexión por programa contribuiría a hacer una tipología o clasificación de

los programas según la modalidad o tipo de participación que se propone promover.

En segundo lugar, otro aspecto a tener en cuenta es que la propuesta de variables que se presenta a continuación considera el ciclo amplio y completo de diseño y ejecución de programas. Normalmente, según se pudo apreciar en las mesas de diálogo creativo, este proceso no se da en la profundidad y extensión que aquí se enuncia. El ciclo de programas o proyectos es un círculo que comúnmente se inicia con la detección del problema y los primeros diagnósticos y que culmina con el rediseño del programa, pasando por de control social y rendición de cuentas (*accountability*) y de fases de evaluación y de evaluación, aprendizaje y retroalimentación.

3. Variables asociadas a las modalidades o tipos de participación en programas a nivel local

En esta sección se proponen las variables que permiten observar la evolución y características de los programas sociales con componente participativo.

Como se ha señalado anteriormente, para lograr el objetivo que se ha propuesto la DOS, cual es establecer los lineamientos tendientes a construir una matriz de indicadores de seguimiento de la participación de los destinatarios o usuarios en programas sociales, es necesario, además de una definición clara de objetivos, señalar que variables son pertinentes para dar cuenta del desarrollo de la participación. A partir de estas variables, posteriormente, se podrán definir de acuerdo a las especificidades de cada programa, los indicadores a construir para realizar el seguimiento.

La definición de las variables constituye un aporte central de este ejercicio. Para su construcción se ha procedido en la siguiente forma: para cada momento del ciclo de un programa -- información, diseño, ejecución, control social y rendición de cuentas, y evaluación-- se definen variables que reflejan elementos de los cuatro tipos o modalidades de participación construidas en el esquema analítico presentado en este texto: instrumental, gestinaria, de empoderamiento y consultiva.

A continuación la presentación contiene para cada momento del ciclo de programa las variables asociadas y el tipo de participación que éstas representan. Este tipo de participación se señala a la derecha con la letra mayúscula correspondiente (I = instrumental; G = gestinaria; E = empoderamiento o habilitación; y C = consultiva).

Cabe anotar que el listado de variables es tentativo y puede variar en función de las definiciones que haga cada programa sobre la importancia, el sentido y las características que espera de la participación social en el nivel local.

Los programas son disímiles en el tipo de participación que promueven o que requieren. Un programa, como por ejemplo, el de pavimentos participativos, requiere fundamentalmente una participación instrumental mientras que un programa que se propone generar capacidades requiere de mecanismos e instrumentos que fortalezcan esta dimensión, teniendo que incorporar elementos de participación gestinaria y muchas veces también de empoderamiento.

A. Información del programa a la población

A.1 Entrega de información sin interacción directa con la población a través de (avisos, folletos, inserciones en diarios, paneles y similares) (I)

A.2 Entrega de información escrita a través de las organizaciones sociales y comunitarias (I-G)

A.3 Oportunidad predefinida para consultar individualmente sobre el programa, sus características, operatoria, requisitos y otros (I)

A.4 Reuniones colectivas de explicación, de resolución de dudas, de preguntas y respuestas respecto al programa y su operatoria (G)

B. Diseño del programa o proyecto

B.1 Diseño del programa o proyecto sin interacción directa con la población (potenciales destinatarios)

B.2 Diseño después de reuniones con la población en las cuales se les escucha para una mejor comprensión de sus necesidades, prioridades, problemas (C)

B.3 Diseño en función de un diagnóstico participativo con la población en que se identifican y priorizan necesidades y se discute sobre alternativas viables de solución (C-G)

B.4 Diseño del proyecto con participación de la población en la definición de por ejemplo objetivos y fines, beneficiarios, productos concretos que se quieren lograr, actividades e insumos necesarios, agentes o actores que hay que involucrar (G-E)

C. Ejecución del programa o proyecto

C.1 Ejecución por otros sin interacción y sin aporte de la población

C.2 La población aporta recursos a la ejecución (monetarios, mano de obra, materiales) (I)

C.3 La población realiza tareas específicas por ejemplo en la selección o reclutamiento de beneficiarios, encuestas sociales, distribución de información, etc. (G)

C.4 Un grupo de personas de la población o una organización social administra o gestiona el proyecto internamente (G)

C.5 Un grupo de personas o una organización en el contexto del proyecto negocia compromisos, asesorías técnicas y similares con terceros (E)

C.6 Representantes de la población en el contexto del programa participa con otros agentes en instancias formales municipales o locales de concertación de objetivos, definición de metas y

compromisos y acciones a realizar (E)

C.7 Como resultado del programa o proyecto quedan resultados o bienes que administrar, mantener, gestionar por parte de la población y esta es habilitada para esta tarea (G)

C.8 Como resultado del programa o proyecto se espera que la población inicie otras iniciativas y cursos de acción y despliega actividades para encauzar estas conductas (E)

D. Evaluación de lo que se hace

D.1 No hay actividades de evaluación por parte de los destinatarios o la comunidad en el contexto del programa o proyecto

D.2 Los destinatarios participan en actividades esporádicas de evaluación que son recogidas por el programa (I)

D.3 Los destinatarios participan en actividades regulares de evaluación (I-G)

E. Control social y rendición de cuentas

E.1 No hay actividades de control social o rendición de cuentas

E.2 El programa define compromisos (derechos y deberes) para los agentes involucrados, incluida los destinatarios (G)

E.3 Hay rendición de cuenta sobre uso de los recursos hacia la comunidad y el cumplimiento de compromisos inicialmente tomados por los agentes involucrados (G-E)

E.4 Existen y la población hace uso de instancias de apelación o impugnación (E)

F. Rediseño del programa

F.1 Incorporación de las opiniones, evaluaciones y aportes de ideas de los destinatarios al momento de rediseñar o modificar la ejecución del programa en el nivel local

4. Variables asociadas a los sujetos de la participación

En este caso es necesario identificar los sujetos de la participación (según las categorías definidas anteriormente), si son los mismos en cada momento del ciclo del programa o proyecto, así como entregar información sobre su número, cobertura y características individuales de los participantes activos (sexo, edad, etc.) y de los beneficiarios finales del programa o proyecto.

G. Sujeto de la participación

G.1 Personas individuales que pueden o no compartir alguna característica como ser (mujer jefa de hogar, joven, adulto mayor, campesino con tierra u otra. Lo distintivo es que las personas se acercan y participan en el programa a título individual sin tener que asociarse o conformar un grupo u organización que persigue un determinado propósito para integrarse al programa.

G.2 Personas individuales que a propósito del programa o proyecto se asocian o agrupan sea porque el proyecto lo estipula como requisito sea resultado espontáneo del programa o proyecto.

G.3 Líderes o dirigentes de organizaciones sociales y productivas, territoriales, funcionales, tengan o no personalidad jurídica

G.4 Líderes y base social de los grupos u organizaciones

H. Variaciones en los sujetos de la participación en el ciclo del programa

H.1 Hay o no hay

H.2 Tipificación de las variaciones

I. Número y representación de los participantes

I.1 Número

I.2 Tamaño en relación con el universo de los destinatarios efectivos del programa

I.3 Características personales de los participantes activos

I.4 Características personales de los beneficiarios finales del programa

IV. REFLEXION FINALES SOBRE LA CONSTRUCCION DE INDICADORES

El objetivo último del esfuerzo emprendido por la DOS, y del cual este informe de consultoría constituye un insumo, consiste en definir indicadores que permitan tipificar y caracterizar la participación que efectivamente tiene lugar en la práctica concreta de los programas, para cotejarla con lo que el programa espera respecto de la participación y lo que se ha propuesto como objetivo.

Se trata de proponer un sistema de monitoreo en el tiempo de los avances o retrocesos en la participación.

Los indicadores deben permitir concluir en la práctica de un programa en el nivel local la

presencia o ausencia y frecuencia de elementos asociados a cada uno de los cuatro tipos o modalidades de participación. Para ello se deberá contar con un registro cuantitativo y cualitativo de actividades realizadas, metodologías aplicadas, temas abordados, espacios efectivos de decisión que han tenido los destinatarios, sugerencias de ellos efectivamente acogidas y similares. Esta información, luego, se procesa para llegar a concluir sobre la posición del programa en cada uno de las variables definidas y acerca de los sujetos de la participación y sus características.

Esta información debe recogerse a partir de registros locales sobre la ejecución del programa (por ejemplo, informes de supervisión) y entrevistas a los actores o agentes en el nivel local responsables de hacer operar la participación.

Es prematuro avanzar en la definición de indicadores concretos. Esta tarea requiere primero que cada programa defina o explicita como ve y espera que suceda la participación. Realizada esta tarea es necesario definir los indicadores con los encargados del programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRUNNER, J. J. (1996), "Participación y Democracia: Viejos y Nuevos Dilemas", en *La política como expresión: asociaciones ciudadanas emergentes*, Temas de Participación, Año 3, N° 3, Ministerio Secretaría General de Gobierno, D.O.S.

BRUNNER, J. J. (1997), *Ciudadanía y Participación. Notas para la Discusión*, mimeo, Julio.

CAMPERO, G. (1998), "Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación", en R. Cortázar y J. Vial, *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN-DOLMEN.

CARMONA, E. y N. MASBERNAT (1997), *Gestión Participativa Local: Posibilidades y Limitaciones*, Estudios Sociales, CPU, N° 91.

CORPORACION TIEMPO 2000 (1998), *Participación Social en el Chile Actual*. Documento del Grupo de Discusión Ciudadanía y Participación.

CIEPLAN-SERNAM (1998), *Concepciones sobre la noción de participación con que trabaja la institucionalidad pública y cómo se define en estas el rol de la mujer*, Primer Informe de Avance, proyecto en curso.

CIEPLAN-SEGPRES (1998), *Enfoque territorial y participativo de la política social. Desafíos y lineamientos de propuesta*, Primer Informe de Avance, proyecto en curso.

DIVISION DE ORGANIZACIONES SOCIALES (1998), *El Discurso de los Funcionarios Municipales sobre Participación*, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

----- (1998), *El Discurso de los Dirigentes Sociales sobre Participación*, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

----- (1995), *Taller Interministerial de Participación en Políticas Sociales*, Versión Preliminar, Septiembre.

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

FLACSO (1996), *Primera Conferencia de Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, septiembre.

FLACSO (1997), *Segunda Conferencia de Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, enero.

FLACSO (1997), *Seminario Conceptual. Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, julio.

GARRETON, M. A. (1994), "Tres aproximaciones a la problemática actual de la Participación y la Ciudadanía" en *Temas de Participación*, División de Organizaciones Sociales.

----- (1992), Participación de la comunidad, Estado y política social, en CLAD *Provisión de servicios públicos a través de medios privados*, Selección de Documentos claves.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION (1992), *Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social. Logros y Proyecciones*.

----- (1996), *Participación Social a Nivel Local. Caracterización de Programas innovativos orientados a Mujeres, Jóvenes y Adultos Mayores*, División Social, Departamento de Enlace ONG-Gobierno.

ORREGO, C. (1995), *Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Accountabilty de los Municipios en Chile. Ejercicio de Análisis Político*, Departamento de Estudios, SUBDERE.

PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile 1998*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.

SEPULVEDA, L. (1996), *Participación Comunitaria en Programas Sociales Municipales. Un Estudio en Tres Regiones del País*, Tomos I y II, ECO, Abril.

SEPULVEDA Y ANABALON (1995), *Desde la vereda del frente. Un estudio sobre los Consejos Económico Social Comunales*, ECO.

SERRANO, C. (1998), *Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo*, CIEPLAN - MIDEPLAN, mimeo.

I = participación de tipo instrumental

G = participación de tipo gestor

E = participación de tipo habilitación social y empoderamiento

C = participación de tipo consultivo