

## **Participación conjunta de instituciones públicas y usuarios de servicios: potencialidades y obstáculos**

**Dennis E. J. Burnett**

### **Presentación**

Es parte de la naturaleza de los servicios exigirse para responder a las necesidades de los usuarios. En la práctica esta relación entre instituciones y usuarios es conflictiva, por mucho que se busque la cooperación. El funcionario defenderá la calidad y servicio entregado y el usuario buscará una cada vez mejor satisfacción de sus necesidades. El usuario nunca puede estar totalmente satisfecho y necesariamente exigirá un mejor servicio.

Se podría suponer que de la capacidad que tenga el usuario para influir los programas dependerá la calidad del servicio que entregue la institución. Sin embargo, esta no es una relación directa: Sin duda que el clientelismo y el populismo son dos maneras de desvirtuar la participación de los usuarios en la entrega de servicios.

Por su parte, el funcionario, muchas veces se refugiará en un enfoque tecnocrático para distanciarse de la influencia directa de usuarios en la determinación de los servicios que son de su competencia. El enfoque tecnocrático le permite objetivar al sujeto (usuario) en su servicio profesional.

En la intervención se analizarán requisitos de la planificación estratégica participativa y con resultados medibles en la entrega de servicios por parte de las instituciones. También se referirá a la cultura institucional que posibilita/dificulta la elaboración e implementación de planes participativos.

### **Introducción**

En Chile la incorporación eficiente de métodos participativos en proyectos públicos es muy limitada y no es inusual que trabajos de carácter participativo, terminen finalmente como informes en los estantes y archivos electrónicos de reparticiones públicas y privadas. Incluso en aquellas instituciones cuyo mandato incluye la participación de usuarios (fondos de inversión social), ésta es altamente dependiente de decisiones centrales, en que los compromisos con los usuarios, son subalternos con respecto a las a veces cambiantes prioridades políticas de las instancias de decisión central.

La incorporación de la participación de los usuarios de servicios a proyectos y programas públicos se desarrolla de manera parcial y a menudo sin conocimiento adecuado de cómo realizar esta incorporación. Como agudamente acota una funcionaria de una repartición pública:

*Creo que existen avances interesantes en los municipios, que, por madurez o liderazgo de sus autoridades tratan de cambiar estilos de gestión hacia unos más participativos, cuyos esfuerzos a menudo quedan trancos con la forma de trabajo de organismos centrales.*

*Por consiguiente, los pocos frutos se deben precisamente a los “nudos” entre equipos más maduros y otros que no los son. Como todo proceso de cambio se avanza un paso y se retrocede dos.*

*Cuantas veces hemos visto que procesos interesantes de participación se ven limitados por el*

*desconocimiento de sus autoridades, o por requerir alianzas con otros órganos con poca o ninguna experiencia en el tema de participación.*

En la medida que la aplicación de métodos colaborativos sea parcial, los resultados serán también parciales y probablemente insatisfactorios: Frecuentemente una institución se incorpora formalmente a un Colaborativa, pero no adquiere o cumple con los compromisos requeridos para la obtención de los resultados convenidos. Esto trae, además como consecuencia el descorazonamiento de la comunidad y de otras instituciones incorporadas y nutre la inseguridad de las comunidades y su desconfianza con las autoridades.

También se puede argumentar que dado que no existe compromiso real de las instituciones con procesos participativos, estas metodologías no son útiles y conviene trabajar con métodos más tradicionales (centralizados y jerárquicos) que aseguran la entrega del bien o servicio a la comunidad. La verdad, sin embargo, como la discusión pública lo está indicando en Chile, los bienes y servicios que entregan las instituciones centrales a menudo son de alto costo, baja calidad y de gestión muy poco democrática.

Por lo pronto, en la cita de la funcionaria arriba se mencionan ya algunos requisitos para el desarrollo de esquemas participativos exitosos:

- Compromiso real de las instituciones.
- Capacitación de las instituciones con metodologías participativas.
- Decisión política del gobierno central que se hace necesaria para revertir una ideología autoritaria, centralista y jerárquica.

Aquí se argumenta, que justamente es la existencia de una cultura poco proclive a la participación que requiere de una voluntad del gobierno central para impulsarla.

### **Los elementos de los sistemas participativos o colaborativos.**

Para discutir sobre participación de usuarios e instituciones en proyectos/programas conjuntos es bueno definir desde un comienzo la gama de elementos que incluye la participación a la que nos referimos. Tomados seriamente, de ser exitosos, el desarrollo de procesos participativos requerirá incluir los siguientes elementos:

1. **La toma de decisiones debe ser “participativa”:** es decir contemplar a los usuarios de los servicios en ésta. La centralidad en un proceso participativo, estará definido desde el inicio por la participación de los usuarios en las tomas de decisiones sobre proyectos y programas a realizarse.
2. **Voluntad política de cambio en los sistemas de servicios y apoyos:** Las instituciones han de contemplar que las decisiones tomadas en la instancia participativas (con la concurrencia de usuarios) sean honradas, lo que significa que las instituciones participantes estén dispuestas a cambiar para dar lugar a los procesos participativos.
3. **Conocimiento público:** Las actividades del grupo participativo deben ser de dominio público, y como se menciona en el párrafo arriba debe disponer de los medios de difusión para hacer pública su labor.
4. **Desarrollo financiero y de recursos:** Los proyectos participativos han de disponer de los recursos que se requieran para el logro de los resultados que se deseen alcanzar. De nuevo, esto

significa que las instituciones estén dispuestas a prestar sus propios recursos institucionales para alcanzar estos resultados, incluyendo tiempo de trabajo de sus funcionarios. También, los usuarios han de contabilizar sus recursos.

5. **Rendición de actividades por resultados:** Se refiere al establecimiento de resultados medibles para la población sujeto, que promuevan la colaboración a través de las instituciones y sistemas, y que hagan posible el establecimiento de un sistema de responsabilidad para alcanzar los resultados deseados. Es necesario, no solamente que se consulte al usuario sino que también finalmente se le informe sobre las decisiones de las instituciones y los resultados logrados. Finalmente, se trata definitivamente de abandonar la práctica de definir “metas a alcanzar” sin claramente establecer los resultados que se deseen lograr y su vinculación clara con las metas (se pueden lograr todas las metas institucionales y pocos resultados o resultados distintos a las metas establecidas). Los servicios deberían contemplar la supervisión y monitoreo que permitan establecer el logro de las metas y resultados consensuados colaborativamente (de la que el servicio social es parte) y afinar los procesos y métodos de planificación.
6. **Servicios, apoyos y oportunidades de carácter comprehensivo:** Se refiere a crear las condiciones necesarias para asegurar que la población sujeto se desarrolle exitosamente de acuerdo a sus necesidades sentidas y con cercanía a la gente (servicios efectivos para satisfacer necesidades individuales, una comunidad pródiga con una amplia gama de apoyos informales, y de oportunidades económicas y sociales para el desarrollo y crecimiento personal). Esto requiere la colaboración Inter.-institucional y con los usuarios que resulte en el establecimiento de sistemas comprehensivos de atención.
7. **Desarrollo de capacidades:** Finalmente, un proceso participativo eficaz ha de contemplar el desarrollo de las capacidades técnicas y humanas de los usuarios, permitiendo su incorporación a estas y otras actividades participativas. Asimismo, el trabajo colaborativo es también un proceso de aprendizaje, que consiste justamente en adaptar las instituciones a la participación social y desarrollar elementos necesarios en los propios beneficiarios para su participación (capacitación en liderazgo, desarrollo de opinión pública, identificación de recursos locales, etc.). Este proceso de aprendizaje culmina idealmente con el diseño de un propuesta colaborativa, referida al tema que se está estudiando.<sup>1</sup>

Estos elementos se justifican solamente si es que los servicios prestados son efectivos y eficientes en el logro de resultados (se ha logrado un mejoramiento sustancial en las condiciones de vida de los sujetos). En la actualidad se dispone de buenos instrumentos para la planificación participativa, tanto en el sector público como en el mundo de la actividad privada.<sup>2</sup> Estos dan cuenta de la aplicación sistemática de los elementos del trabajo colaborativo en proyectos de planificación estratégica.

### **Ventajas de los sistemas colaborativos**

Aquí ejemplificamos las ventajas de esquemas participativos para familias, vecindarios e instituciones locales y sectoriales. Las ventajas de esquemas participativos se repiten para cualquier universo de personas, tanto en la esferas pública como privada.

El trabajar participativamente presenta ventajas ya evidentes en el listado de requisitos mencionados arriba:

---

<sup>1</sup> En la medida que se den estos elementos en un proceso participativo, de aquí en adelante se hablará de participación colaborativa y a la instancia en que ésta se da: Colaborativa.

<sup>2</sup> Una aplicación de métodos participativos en la esfera privada es el “Appreciative Inquiry”

- Posibilita coordinar el trabajo de distintas instituciones y organizaciones en el logro de metas trazadas con los usuarios
- La comunidad misma aporta recursos y es corresponsable del logro de los resultados. Estos recursos no sólo no son contabilizados por las instituciones prestadoras de servicios, sino que por los propios usuarios y sólo se hacen manifiestos cuando se contabilizan para la realización de actividades de la colaborativa para el logro de los resultados definidos por ésta.
- La realización del trabajo colaborativo, en la elaboración del plan estratégico, como en su implementación, permite capacitar al usuario participante de la colaborativa.
- El trabajo colaborativo empodera al usuario haciendo suyo los productos que entregan los servicios (pasan a ser parte de su propio esfuerzo)
- Visibiliza la relación entre los servicios públicos y los prestadores de servicios y contribuye a la transparencia de la gestión de servicios
- La participación de la comunidad asegura el reconocimiento de las instituciones que prestan servicios y la calidad de éstos
- Las instituciones locales, regionales y centrales establecen corresponsabilidad en torno a resultados que desean alcanzar con la comunidad
- Permite alcanzar resultados que ningún sistema por sí mismo logra
- Promueve capacidades democráticas
- Moviliza fortalezas de las instituciones y organizaciones.

En el trabajo que el autor ha realizado con familias se evidencian ventajas particulares a este enfoque colaborativo:

- El trabajar con las familias permite establecer prioridades principalmente para los niños y niñas
- El incorporar a la familia permite una visión integral y por lo tanto establece prioridades que son transversales a los servicios municipales y otras instituciones. Permite la conexión de servicios públicos en torno a metas comunes
- El trabajar territorialmente facilita el establecimiento de prioridades vecinales y comunitarias
- El fortalecer las comunidades y vecindarios posibilita la creación de un medio favorable para el desarrollo de las familias, niños y niñas
- El enfoque vecinal y familiar permite la incorporación de hombres a las actividades reproductivas.

Para cualquier grupo de usuario, el trabajo colaborativo no significa recoger prioridades ya claras para éste desde un inicio, sino significa la realización de un esfuerzo sistemático para reformular expectativas en prioridades que se relacionen con un proyecto de vida. La carencia inmediata cobra distinta importancia en una visión de futuro. En esto es muy importante la adecuada formulación de resultados a alcanzar y de metas necesarias a lograr (formuladas en torno a indicadores) para asegurarlos. La priorización primera realizada por el usuario cambia cuando se establece un resultado a alcanzar en torno a una situación o condición de vida a lograr. En este sentido, es que la institución que participa de la Colaborativa debe tener funcionarios capacitados para trabajar con los usuarios.

Para las instituciones locales (Municipios/Intendencias) el trabajo participativo presenta ventajas claras:

- El establecimiento colaborativo de metas y resultados esperados para los territorios,

posibilita que el servicio municipal establezca prioridades de inversión en mayor sintonía con las familias y vecindarios por territorios

- El trabajo colaborativo genera “polos de desarrollo social” en los territorios que permitiría potenciar la inversión social
- Permite que los servicios municipales incorporen métodos de generación de información (bases de datos) necesarios para planificación colaborativa (con participación de familias, organizaciones sociales, instituciones locales, etc.)
- Permite la focalización de la inversión social en territorios, en consonancia con la estrategia de inversión municipal El trabajo colaborativo es con personas que viven en familia y vecindarios. El trabajar de esta manera permita fortalecer la gestión municipal en la medida que la persona, por donde entre en el sistema, es tratado como miembro de una familia. La familia es el principal recurso para el desarrollo de los niños y ésta ha de ser destacada en el trabajo municipal (colaborativo). madres, como son las relaciones intrafamiliares.

### **Limitaciones al desarrollo de esquemas participativos: la cultura institucional y ethos culturales**

La metodología colaborativa supone la existencia de una cultura colaborativa, a la que se refiere necesariamente la voluntad de las instituciones para considerar efectivamente que en sus modelos de decisión, se incorpore de manera positiva la participación de los beneficiarios.

En este sentido la metodología colaborativa es un espacio inclusivo donde se presupone la interacción de iguales (no de jerarquías determinadas por su posición en la estratificación social o institucional) y donde las opiniones vertidas valen todas por igual y todas son integradas al proceso de análisis, sin hacer juicio de valor sobre su contenido o sobre quien las emite. Llegar a esto requiere un cambio cultural considerable.

Este alcance no puede ser subestimado ya que tiene fundamentales consecuencias: Sin la voluntad de los beneficiarios no hay posibilidad de trabajo colaborativo. Pero, tampoco, puede haber trabajo colaborativo sin la voluntad política de las instituciones de dar lugar a la participación y protagonismo de los beneficiarios (en cuanto a definir las líneas de acción y planificación del trabajo, a través de consulta y entrega de opiniones libre, amplia y plural). Todo grupo de colaboración debe incorporar ambas dimensiones. Estas son condiciones necesarias.

Las burocracias de las instituciones públicas son de carácter altamente jerárquicas, en que los funcionarios refieren decisiones a sus superiores hasta los niveles de gobierno central y finalmente de la oficina del Presidente de la República que da las orientaciones y prioridades para las distintas líneas de gobierno. El funcionario responde a su superior y el gobierno responde a la ciudadanía en elecciones, pero raramente responde a los usuarios de servicios. El funcionario es el depositario de conocimientos sobre las necesidades del usuario y sobre los medios para satisfacerlas (tecnocracia). La cultura institucional no favorece los esquemas participativos y, por el contrario, aleja las decisiones del usuario de servicios.

El problema se hace particularmente complejo, en la medida que la cultura institucional responde a la cultura o culturas del país y, por definición estas sobredeterminan todas las relaciones sociales. En el caso chileno, las bases culturales para la aplicación de métodos participativos son precaria. Esta no es una afirmación caprichosa. Las investigaciones sobre valores la confirman En la Encuesta Mundial de Valores Chile, los encuestados chilenos, alcanzan una baja adhesión a un conjunto de variables postmodernas. Estas variables son las siguientes:

- Adhesión a participación de la gente en el gobierno y el trabajo
- A que la gente tenga más que decir en el gobierno
- A la libertad de expresión
- A darle mayor importancia a las “ideas” que al “dinero”.<sup>3</sup>

En la misma encuesta, los chilenos aparecen con bajos niveles de confianza en el otro,<sup>4</sup> inseguro (no cree en el esfuerzo personal y el trabajo como medio de progreso), poco tolerante y fatalista, valores que no son proclives para el desarrollo de sistemas participativos.

En particular aquí se enfatiza la “confianza” como factor fundamental que debe establecerse desde el inicio en los procesos participativos. La propia falta de confianza del burócrata en la “gente” funciona como un obstáculo al desarrollo de programas colaborativos.

El tema de la desconfianza y el de burocracias jerárquicas con decisiones centralizadas no es exclusivo del sector público. Desde luego, también el sector privado adolece en general de las mismas características: En un estudio realizado para El Proyecto Conjunto CEPAL/GTZ Políticas para mejorar la Calidad, Eficiencia y la Relevancia del Entrenamiento Profesional en América Latina y el Caribe (Burnett, Dennis, 1999), una mayoría de los dirigentes sindicales encuestados opinaba que los trabajadores chilenos presentan bajas expectativas para sí mismos y los suyos, que se encuentran pobremente motivados para capacitarse y para participar en las empresas en que trabajan, que sus relaciones con los empresarios sean principalmente de desconfianza. En casos extremos habría una actitud fatalista del trabajador (vivir para mantener su familia, y conformarse con lo que hacen día a día, sin proyectarse a futuro). Sobre todo, es relevante destacar la opinión de los dirigentes sindicales de la baja motivación para capacitarse por parte de los trabajadores. Esto reflejaría una renuncia a su propia capacidad de desarrollo como persona.

Por otra parte los empresarios aparecen con una fuerte orientación protagónica, profesando un modernismo basado en la fe en la máquina, centralizando las decisiones y dando una relativamente baja prioridad a la capacitación de los trabajadores y prácticamente ninguna a su participación. Un aspecto muy relevante es una imagen del trabajador consolidada en un sentimiento clasista y racista en que a menudo éste es visto como un enemigo. Esta visión autoritaria y excluyente se manifiesta en una reticencia a entregar información a los trabajadores y en la organización misma de la empresa (deficiente desarrollo institucional que es excluyente de los trabajadores de cuello azul).

### **Los desafíos para el desarrollo de sistemas participativos**

En nuestro país, por los propios impedimentos que existen para el desarrollo de esquemas participativos, es que éstos se hacen más atrayentes:

- En particular la necesidad de establecer confianza entre los socios de las colaborativas implica un cambio cultural importante;
- El desarrollo de sistemas participativos significa pasar de una cultura del “secreto” a una de la transparencia;
- La participación en decisiones requiere pasar de una cultura basada en la inseguridad a una de empoderamiento;

---

<sup>3</sup> Los encuestados chilenos en la encuesta mundial de valores alcanzaban una adhesión de 16% con respecto a estos valores, muy inferior a la de países desarrollados.

<sup>4</sup> De acuerdo al informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un 65% de los encuestados de los estratos medios C2 y C3 en Chile estiman que la gente con poder trata de aprovecharse de ellos.

- La separación entre entidades pública con el usuario, que sigue la línea divisoria de clases, es reemplazada por una vinculación orgánica entre servicios y usuarios.

### **Conclusión**

En Chile existe una riqueza de instituciones que dan la base material para el desarrollo de colaborativas en todos los sectores de la vida social. También existe un importante recurso de las comunidades que puede utilizarse más eficientemente. Por lo pronto, de acuerdo a la Encuesta CASEN 2000 30,2% de la población de Chile participa en organizaciones sociales.<sup>5</sup> Este es un importante capital social, pero los recursos de usuarios y comunidades también involucran sus conocimientos, su capacidad de trabajo y recursos materiales.

Sin embargo, arriba se ha argumentado que no existe una cultura institucional ni un medio cultural que favorezca el desarrollo de esquemas colaborativos de trabajo. Dada esta situación se requieren amplios apoyos institucionales (dado el propio carácter interinstitucional de los proyectos) que involucren.

- Generar un compromiso de todas las instituciones que trabajan con la comunidad con los procesos colaborativos;
- Este compromiso debe ser asumido a los niveles más altos de decisión gubernamental asegurando los cambios que se requieren en las instituciones.
- Para este cambio debe capacitarse sistemáticamente en metodologías colaborativas eficaces y adecuadas.

Este debe constituir el siguiente paso en la modernización del Estado.

### **Bibliografía**

- Burnett Dennis (1999); "Factores Culturales en la Formación y Capacitación Profesional"; *Revista de Sociología* N° 14, 2000;
- Cooperrider D. y Srivastva S. (1987) "Appreciative Inquiry" Organizacional Weatherhead School of Management. [www.appreciativeinquiry.cwru.edu](http://www.appreciativeinquiry.cwru.edu) (10-Abril-2005)
- Child and Family Policy Center; Program for Community Problem Solving; "Together We Can, Toolbox for Community Collaboratives"; The Institute for Educational Leadership; California Tomorrow;
- Inglehart, Ronald (1997); *Modernization and Post modernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*; Princeton University Press, Princeton
- MIDEPLAN, División Social, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 2000, Gobierno de Chile

### **Reseña Biográfica**

Apellido: Burnett Hodgkinson

Nombre: Dennis Eric John

Cédula identidad (pasaporte): 5.711.117-8

Cargo: Consultor

Institución: Instituto Nacional de Estadísticas, Chile

Dirección: Sta. Isabel 1276, Piso 2, Providencia, Santiago, Chile

Teléfono: 56-2-2251497

Correo electrónico: [dburnett@terra.cl](mailto:dburnett@terra.cl)

---

<sup>5</sup> Fuente: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN, MIDEPLAN, Chile