

Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas

MARÍA ELIANA ARNTZ

Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Subsecretaria de Cultura, y se desempeñó, como Subsecretaria General de Gobierno. También ha trabajado como coordinadora general del Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (Fondart) y como Subdirectora de la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno. Ha sido consultora internacional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). Actualmente es miembro del Comité Ejecutivo de la Corporación ProyectAmerica.

SEBASTIÁN SOTO

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Derecho (LL.M.) con una mención especial del Parker School of Foreign and Comparative Law, Universidad de Columbia. En la actualidad se desempeña como director del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo y como profesor en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Cursa el Doctorado en Derecho en la Universidad de Chile.

El documento postula la necesidad de ampliar y perfeccionar la participación ciudadana en la gestión del Estado, a partir de dos argumentos principales: i) una ciudadanía más activa y consciente de sus derechos que demanda nuevas formas de relación con el Estado y, ii) en la necesidad de potenciar los beneficios de la participación ciudadana para el desarrollo de políticas públicas más eficaces.

El documento analiza la experiencia reciente, destacando casos de participación en todas y cada una de las funciones del Estado. Del análisis destaca el desarrollo del tema en la ejecución de políticas sociales, pero también se constata un menor desarrollo relativo en otras funciones esenciales, tales como fiscalización y regulación.

Sobre la base de estos hallazgos, se revisan –en la experiencia comparada– iniciativas susceptibles de adaptar a la experiencia chilena, lo que se complementa con un análisis de economía política que refiere, en lo principal, a los mayores costos en que los programas deben incurrir, al corporativismo de algunas iniciativas o la captura de algunos grupos de interés, y a la debilidad de la sociedad civil, origen de muchos de los obstáculos que se deben enfrentar.

El texto concluye con nueve propuestas que buscan resolver varios de los vacíos encontrados y que se refieren a: el acceso a la información como condición base para la efectiva participación; el aumento de la participación en la función reguladora del Estado; la revisión de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión de los servicios públicos; el incremento de los procesos de participación en la etapa de diseño de las políticas y programas públicos; la revisión de los fondos concursables en sus modos de relación con

las organizaciones de la sociedad civil (OSC); y la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación en los procesos de participación. Se finaliza recogiendo iniciativas de ley actualmente en discusión.

Con todo, cabe señalar que estas propuestas no reemplazan la premisa básica desarrollada en el texto, y es que cada escenario tiene sus características propias que no admiten fórmulas únicas de participación. Lo esencial es que éstas sean evaluadas en función del cumplimiento de tres condiciones esenciales: legitimidad, representatividad y resultados.

Introducción

El presente documento aborda la participación ciudadana como un mecanismo necesario y recomendable en el proceso de modernización del Estado. Para estos efectos se avanza en un diagnóstico y se elaboran diversas propuestas. Todo ello en el marco de la reforma a la gestión del aparato público que es, en términos generales, el campo en el que se inscribe esta investigación.

En las primeras páginas el documento adopta un marco conceptual necesario para acotar en parte la amplitud inherente al concepto de participación ciudadana. Con este objeto se avanza en algunos presupuestos y se coordinan las instancias de participación ciudadana con las diversas funciones del Poder Ejecutivo. Más adelante se hace un diagnóstico crítico de algunos casos emblemáticos de participación ciudadana vigentes en Chile. Posteriormente, el trabajo se abre paso a un somero análisis de las restricciones de economía política y luego a las diversas propuestas concretas que se estiman adecuadas para fortalecer la participación ciudadana en el proceso de modernización del Estado.

Marco conceptual: el concepto de participación ciudadana que estructura la propuesta

Una mirada general a la participación

Los cambios en la sociedad chilena obligan a repensar las maneras en que el Estado se relaciona con la ciudadanía. Hablamos de personas más conscientes de sus derechos y por tanto más exigentes. Se le pide al Estado más calidad en los servicios que presta y el absoluto respeto a los derechos de las personas.

Lo público dejó de ser sinónimo de estatal. Nuevos actores han entrado a escena y es necesario que el Estado los reconozca. La sociedad civil surge como una fuerza intermedia entre el ámbito político y económico para el desarrollo social. Así, se reconoce a la sociedad civil –según plantea Cohen y Arato– como un actor que incide en las cuestiones públicas dentro del sistema democrático,¹

1. Varas et al. (2006).

a la vez que se le reconoce su pluralismo y autonomía, y no como un actor social con identidad política.²

La irrupción de la sociedad civil en las cuestiones públicas no puede significar que el interés particular prime por sobre el interés general. Por otra parte, el temor a la corporativización de la gestión pública no puede significar que el Estado se cierre ante las exigencias de mayor participación ciudadana. El desafío para el Estado es generar las condiciones para que la participación sea viable y constructiva.

Acerca del alcance del concepto de participación ciudadana que se desarrolla en este documento

El concepto de participación ciudadana tiene variadas acepciones, según sea el punto de vista con el que se analiza. Una consecuencia de ello es la enorme dificultad para concordar estrategias frente a expectativas tan diversas sobre el tema. Por esta razón, hemos considerado necesario explicitar el enfoque y las opciones conceptuales que se han adoptado en el presente trabajo y que se presentan a continuación.

El documento no desconoce la existencia de fronteras muy difusas entre las esferas de la participación política, sociedad civil y participación en la gestión del Estado. Son, por cierto, partes de un sistema complejo que se determinan mutuamente.

No obstante, para los efectos del presente texto, nos referimos solo a la participación ciudadana como mecanismo utilizable para la modernización del Estado, prescindiendo del análisis y propuestas que se vinculen al fortalecimiento de la participación política o al fortalecimiento de la sociedad civil.

Con todo, parece necesario al menos detenerse un momento en los otros tipos de participación mencionados que, no por dejar de desarrollarse en este documento, merecen menor atención. En efecto, la participación ciudadana es difícilmente divisible y lo adecuado debiera ser dar una mirada global al asunto que incluya la participación política y la fortaleza de la sociedad civil. Todas ellas se enriquecen unas a otras. Sin embargo ello supera los límites de esta investigación. Por eso analizaremos muy brevemente ambos tipos de participación.

Participación política

Conviene detenerse en la situación de nuestro país a nivel mundial en lo que a participación política se refiere. Para hacerlo, consideraremos lo que tal vez es uno de los más importantes índices para medir el nivel de democracia en el mundo: el índice de democracia elaborado por la revista *Economist*.³ Para el año 2008, Chile está rankeado en el lugar número 32, formando parte del grupo de

2. Delamaza (2004).

3. The Economic Intelligence Unit's Index of Democracy (2008). También puede verse el Informe 2008 de la Corporación Latinobarómetro, en especial pp. 97 y ss.

países calificados como democracias defectuosas.⁴ Nos superan países tales como Costa Rica, Uruguay, Australia, Irlanda y Portugal.

El índice se compone de cinco categorías temáticas. La primera se refiere al proceso electoral y al pluralismo; la segunda, al funcionamiento del gobierno; la tercera, al nivel de participación política; la cuarta, a lo que se denomina cultura política; y la última, a las libertades civiles. Lo que interesa para este documento es el desempeño de nuestro país en la categoría de participación política, donde recibimos el puntaje más bajo dentro de todas las demás categorías (5 puntos de un total de 10). Conviene detenerse en este punto pues se vincula con lo que analizaremos en las próximas páginas.

Los factores que determinan el puntaje en esta categoría consideran variados aspectos, tales como la participación voluntaria en las elecciones —donde Chile por tener un sistema de voto obligatorio no recibe puntaje—, el nivel de participación en partidos políticos y ONG, la presencia de mujeres en el Parlamento, la “voz” que tengan las minorías en el proceso político, el interés de la población por las noticias políticas, y la disposición de la población a participar en demostraciones públicas legales, entre otros factores. Sin conocer el detalle de cada uno de estos factores, el hecho que Chile obtenga apenas la mitad del puntaje máximo confirma lo que parece ser un consenso: la participación política en Chile todavía tiene considerable espacio para mejorar y aumentar.

Para ello podrán discutirse las herramientas a utilizar. Creemos que un buen sistema de inscripción automática o facilitada permite avanzar en al menos un aspecto de la participación. Otras formas pasan también por perfeccionar los mecanismos de la *accountability* del Estado y los representantes de la ciudadanía.

Como se ha dicho, en este documento nos centraremos más bien en las formas de participación ciudadana en la gestión del Estado, y no entraremos a analizar la participación política ni los factores que podrían perfeccionarla. Sabiendo que eso es también un elemento importante, creemos necesario en esta oportunidad enfocarnos en un contexto de modernización del aparato del Estado, cuestión que es el centro de esta investigación.

Participación y sociedad civil

Es éste otro importante aspecto de la participación ciudadana que no puede ser dissociado. La fortaleza de la sociedad civil es un elemento vital no solo para dar fuerza a la participación ciudadana sino que, en general, para sustentar una democracia sana, un mercado competitivo y, en general, un país más próspero.

En Chile, un reciente estudio comparativo del sector sin fines de lucro en Chile y el mundo presentó un panorama alentador aun cuando todavía con gran

4. Los cuatro grupos en el que se insertan los países del mundo son: democracias plenas, democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

potencial. Dicha investigación no duda en calificar al sector sin fines de lucro (SFL) en Chile como el mayor de Latinoamérica y como un actor relevante en la economía. En efecto, emplea a cerca de 303 mil personas, lo que constituye, si se considera solo el empleo remunerado, cerca del 2,6 por ciento de la población económicamente activa. A ello se debe sumar que Chile es un país de voluntarios donde, el año 2004, el 7 por ciento de la población aportó parte de su tiempo a distintos tipos de trabajo. Finalmente la sociedad civil que se ha conformado es diversa y heterogénea.⁵

Incluso ante este panorama optimista, hay espacios por los que avanzar, según narra el mismo documento, pues el Estado no reconoce en propiedad el aporte de la sociedad civil y las potencialidades de su acción. El marco legal que rige a las organizaciones sin fines de lucro es todavía débil. Los mecanismos de financiamiento están aún muy concentrados en el Estado, aumentando los riesgos de captura, haciéndose necesario potenciar otros mecanismos. Fortalecer el voluntariado y la competencia y asociatividad entre organizaciones sin fines de lucro son, entre otros tantos, diversos desafíos en los que se puede avanzar.

La participación para la modernización del Estado: presupuestos

Como se ha dicho, el estudio se centra en la participación en el contexto de la decisión de políticas públicas con un claro énfasis en el proceso de modernización del Estado. Así entendida, la participación ciudadana corresponde a la acción a través de la cual la ciudadanía, individual u organizadamente, se involucra en las decisiones que los afectan.

Un proceso o mecanismo de participación ciudadana de calidad es aquel que logra alcanzar:

- Legitimidad de las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan;
- Representatividad del conjunto de intereses y demandas de la población; y
- Resultados o rendimientos sustantivos del proceso, traducidos en una decisión o políticas públicas.

Del logro de estos propósitos dependen las modalidades de participación que se adopten, las que habitualmente se clasifican en informativa, consultiva o resolutive. Con esto estamos afirmando que la selección de los mecanismos de participación es una decisión en que las consideraciones prácticas son más relevantes que las distinciones acerca de los distintos paradigmas existentes en torno a los tipos de participación.

5. Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro en Chile, Irrarrázaval y Salomón (2006).



Por supuesto, es importante que se cuente con reglas claras y conocidas, es decir, con derechos y deberes definidos con la debida antelación.

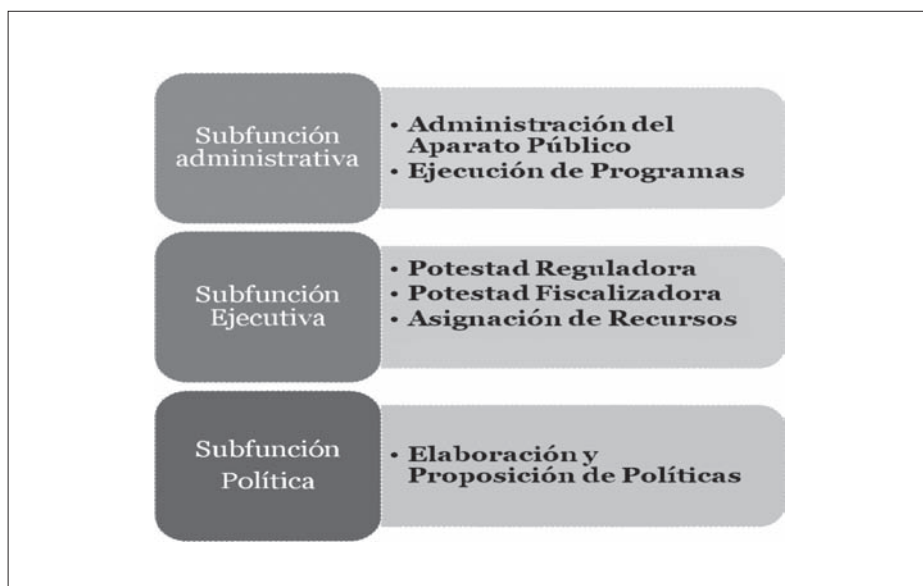
Participación ciudadana y funciones del Poder Ejecutivo

La participación ciudadana es importante en todas las funciones que desempeña el Estado; sin embargo, las posibilidades de los ciudadanos para ejercerla no están igualmente distribuidas. Estas oportunidades dependen de la existencia o no de mecanismos establecidos en el marco jurídico que regula los servicios y de la disposición de la autoridad política de turno.

Si tuviéramos que hacer una clasificación general de las funciones del Poder Ejecutivo, se podría distinguir entre la subfunción Administrativa que concentra su actuar en la administración del aparato público y en la ejecución de programas; la subfunción Ejecutiva en la que reunimos las potestades reguladoras, fiscalizadoras y de asignación de recursos; y la subfunción Política, esto es, la elaboración y proposición de políticas. El siguiente cuadro muestra con mayor claridad la orgánica planteada.⁶

6. Para esto hemos tomado algunos elementos presentados por Cea (1999).

Funciones del Poder Ejecutivo



Como veremos, el ámbito de la gestión del Estado que reúne mayores experiencias de participación ciudadana es la ejecución de programas, particularmente focalizados en el área social. En términos generales, la participación ciudadana en este ámbito es funcional al cumplimiento de los objetivos de los programas; tanto es así que se le conoce como participación de tipo instrumental. Sobre esta materia existe bastante literatura que recoge la experiencia acumulada.

Un ámbito de mucha significación para las personas es la potestad reguladora del Estado, por cuanto la regulación se refiere a materias que inciden directamente en la calidad de vida de las personas. Por ejemplo, la provisión por agentes privados de bienes y servicios, los instrumentos de ordenamiento territorial, o la evaluación ambiental de los proyectos de inversión.

Experiencias muchísimo menos desarrolladas se encuentran asociadas a la fiscalización y asignación de recursos.

Respecto de la subfunción de Administración, ya nos referimos al peso creciente de la participación ciudadana en la ejecución de programas. Pero junto con ello se encuentra la experiencia reciente de la participación de la sociedad civil mediante su incorporación en distintos servicios públicos cuya dirección superior le corresponde a Órganos Colegiados de integración público-privada.

El documento pone el acento en ampliar la mirada hacia las experiencias de participación en funciones del Estado con menor experiencia relativa en la materia y con el foco puesto en la participación de tipo consultiva o resolutive.

Casos emblemáticos de participación ciudadana según funciones del Poder Ejecutivo

En las siguientes páginas analizaremos algunos de los casos en materia de participación ciudadana que nos servirán para elaborar un diagnóstico de la situación vigente. Para hacerlo seguiremos la estructura de funciones del Poder Ejecutivo que hemos planteado de manera de organizar de un modo más esquemático la exposición.

Subfunción administrativa

La subfunción Administrativa se refiere a las tareas de administración de los servicios públicos así como a la ejecución de los programas y proyectos que estos servicios desarrollan.⁷

Para ilustrar algunas experiencias significativas se han seleccionado dos casos emblemáticos para ambas funciones: el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), como un ejemplo de participación de la sociedad civil en la dirección de los servicios públicos, y el Programa “Pavimentos Participativos” del Ministerio de Vivienda, como un programa pionero en la incorporación de la participación ciudadana en la ejecución de programas públicos.

i. Administración del aparato público: el caso del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

La Ley de Bases de la Administración del Estado permite la existencia de órganos colegiados de dirección superior al interior de los diversos servicios. Potencialmente, estos órganos aportarían a la gestión de los servicios públicos respectivos las mismas cualidades que se le atribuyen a la participación ciudadana en general: legitimidad, representatividad y mejores resultados a mediano y largo plazo. Del mismo modo, se visualizan como amenazas los riesgos de la captura corporativista de los grupos de interés si es que logran formar parte de dichos órganos, la pérdida de eficacia y eficiencia por los mayores costos y tiempos que supone el proceso de toma de decisiones y —eventualmente— problemas de gobernabilidad interna.

Es evidente que no existen criterios claros y concordados acerca de cuándo un servicio u órgano público requiere estar encabezado por un órgano colegiado de dirección superior con participación de representantes de la sociedad civil. Hasta ahora pareciera que se resuelve caso a caso, según el criterio particular de quienes participan en la elaboración de la propuesta.

Lamentablemente no existe una sistematización y evaluación del impacto que ha tenido la creación o reconocimiento de los órganos colegiados, particularmente de aquellos que consideran la participación de la sociedad civil.

7. Un completo estudio comparado sobre la participación ciudadana en la administración y gestión de programas para la superación de la pobreza se encuentra en Irarrázaval (2005).

El caso del CNCA resulta interesante por dos cuestiones fundamentales: i) es uno de los servicios públicos que mejor representa la integración de la sociedad civil en el diseño y control de políticas públicas en sus ámbitos de competencia; y, ii) aspira a la gestión de políticas públicas concebidas desde una perspectiva más amplia, pasando de las políticas de gobierno a las políticas de Estado.

El CNCA es encabezado por un Órgano Colegiado de Dirección Superior, el Directorio Nacional, que está integrado por miembros de la sociedad civil vinculados al ámbito de la cultura y las artes y por representantes del sector público,⁸ cuyo presidente tiene el rango de ministro de Estado y es el jefe superior del Servicio. A este Directorio Nacional se suma un Comité Consultivo Nacional de carácter asesor. Este modelo se replica a nivel regional, a través de los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes presididos por el respectivo director regional y de los Comités Consultivos Regionales.⁹

Este Directorio Nacional tiene entre sus principales atribuciones, hacer cumplir las funciones del CNCA; aprobar anualmente el plan de trabajo, la memoria y el balance del Servicio; conocer el anteproyecto de presupuesto; proponer al Presidente de la República los proyectos de ley y actos administrativos que crea necesarios para la debida aplicación de las políticas culturales y resolver la distribución de los recursos del FONDART.

ii. Ejecución de programas: el caso de los pavimentos participativos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

El programa Pavimentos Participativos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo es un buen ejemplo de programas que consideran la participación ciudadana en el logro de sus objetivos. Este programa tiene por objeto atender el déficit de pavimentación y repavimentación de calles y pasajes, incorporando a su financiamiento a los beneficiados y los municipios. Opera de manera descentralizada, mediante concursos a los cuales pueden postular las personas organizadas en los denominados Comités de Pavimentación, y está focalizado en los sectores de pobreza.

En la evaluación del programa que realizó DIPRES en el año 2007 a través de un panel de expertos, se concluyó que el programa cumple con sus objetivos, ha tenido éxito en la cobertura alcanzada y en la aplicación de un diseño que considera el involucramiento activo de sus beneficiarios en la gestión y financiamiento de los proyectos.

8. El Directorio está integrado por el presidente del Consejo, los ministros de Educación y de Relaciones Exteriores, y ocho personalidades culturales provenientes de la sociedad civil: cinco que nombra el Presidente de la República a propuesta de las organizaciones culturales del país, dos que designan el Consejo de Rectores y los rectores de las universidades privadas autónomas, respectivamente, y un representante de los Premios Nacionales.

9. Ministerio de Hacienda. DIPRES, 2007.

En 2006, los municipios y las propias comunidades beneficiarias aportaron un 23 por ciento del financiamiento total del programa, el cual ha logrado una reducción de un 20 por ciento del déficit de pavimentos a nivel nacional.¹⁰

Respecto a sus deficiencias en materia de participación ciudadana, el Panel señala que “debiera haber una mayor preocupación por los efectos del programa para sus beneficiarios, sobre los cuales prácticamente no se cuenta con información sistemática que permita tanto pequeñas reorientaciones que signifiquen mejorar su impacto en el bienestar de los beneficiarios (como podrían ser algunas obras anexas) como una mejor inserción dentro del conjunto de las políticas sociales, que resultaría de la disponibilidad de mayor información sobre los beneficios generados”.¹¹

Subfunción ejecutiva

La subfunción Ejecutiva agrupa, en nuestro esquema, la potestad reguladora, la potestad fiscalizadora y la asignación de recursos. Desde estas tres perspectivas, analizaremos los mecanismos de participación ciudadana existentes.

i. Potestad reguladora¹²

Los procesos de elaboración de regulaciones se llevan a cabo en nuestra institucionalidad principalmente en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo. El Poder Judicial, la Contraloría General de la República y otros órganos autónomos, como el Banco Central, el Ministerio Público, las municipalidades, etc., también dictan regulaciones que, en ocasiones tienen carácter general que también merecen atención. Sin embargo, son el Congreso Nacional y el Gobierno, con sus ministerios y servicios, los que concentran la dictación de regulaciones.

La transparencia y, con ello, la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de proyectos de ley, es un asunto que ha ido mejorando en los últimos años. Entre otros, la publicación y registro de votaciones en el Senado (2004), la publicidad de las sesiones y de las votaciones que se realizan en el Senado cuando se ratifica la nominación a miembros a diversas instituciones del Estado (Poder Judicial, Banco Central, etc.) (2005), las permanentes modificaciones a las páginas web del Senado y de la Cámara de Diputados con el objeto de informar acerca de los parlamentarios y también sobre las más variadas materias del quehacer legislativo, son una muestra de estos cambios. En la misma línea, las audiencias que se suelen llevar a cabo en las comisiones legislativas con motivo de la discusión de proyectos de ley, además de la utilización de medios tecnológicos, son también una forma de promover la participación ciudadana. Con todo, es posible encontrar déficit y espacios para mejorar el contacto. El denominado

10. Irarrázaval (1999).

11. Gaymer, Fernández, y Weinstein (2007).

12. En lo que sigue no se analiza otro importante ejemplo de participación ciudadana en la potestad reguladora como son los planes reguladores. Para un completo y reciente estudio de ese mecanismo ver Poduje (2008).

Informe Tironi, realizado a petición de la Cámara de Diputados, realizó algunas propuestas en las que pudiera avanzarse.¹³

Como lo demuestra la tendencia mundial, la complejidad de la regulación ha llevado a que el legislador delegue crecientemente espacios de regulación a agencias u organismos administrativos que se perciben con mayor capacidad técnica para hacerlo. En nuestro país, esta realidad se exagera con la amplia potestad reglamentaria de ejecución que tanto la Contraloría General de la República como el Tribunal Constitucional le han reconocido al Ejecutivo. En este contexto, el procedimiento de elaboración de reglas que emanan del Poder Ejecutivo es un asunto que debiera observarse con mayor detención para hacer de éste un proceso más transparente y participativo. Hoy, en la elaboración del reglamento de una ley en cualquier ministerio, o en la dictación de normas con carácter general de los servicios, hay escasa, por no decir ninguna, información ni participación ciudadana. La redacción la lleva a cabo el órgano público, con los asesores u oficinas de abogados que contrate, luego —en ciertos casos— la Contraloría conoce del asunto e inicia un diálogo con el órgano que se atribuye la autoría y finalmente se publica en el Diario Oficial. No hay información alguna que permita la participación de los interesados o de la ciudadanía para hacer valer sus opiniones o, al menos, para permitir la discusión pública de un asunto.

Si se analiza lo sucedido año 2008, se pueden encontrar ejemplos de casos de alta connotación pública que hubieran podido contar con espacios formales de consulta. Uno de ellos es el decreto que dictaba las Normas Generales de Regulación de la Fertilidad,¹⁴ que, como se sabe, terminó siendo analizado por el Tribunal Constitucional. En este caso, solamente se conoció la normativa una vez publicada en el Diario Oficial.

En definitiva, la mirada al proceso de elaboración de reglas en el Poder Ejecutivo es desalentadora si se hace desde la perspectiva de la transparencia y la participación. No obstante que hay algunas instituciones que han innovado, hay todavía mucho espacio para avanzar.

ii. Potestad fiscalizadora

La participación ciudadana en las tareas de fiscalización debe analizarse desde dos perspectivas. La primera dice relación con la fiscalización ciudadana del Estado. La segunda se vincula más con la contribución que los ciudadanos prestan al Estado en el contexto de la fiscalización que ésta realiza en diversos sectores. Se expondrán brevemente ambas perspectivas.

a) Transparencia. Tal vez una de las mejores formas de promover la participación de las personas en la fiscalización del Estado es fomentar la disponibilidad y acceso de la información pública. En Chile se ha avanzado sustancialmente en

13. "Estudios y Elaboración de Estrategia Comunicacional Cámara de Diputados". Enero 2008.

14. Decreto Supremo Reglamentario 48, del Ministerio de Salud. 3 de febrero de 2007.

esta materia desde hace algunos años. Recientemente, la creación del Consejo para la Transparencia —que inicia su tarea en abril próximo—¹⁵ constituye un paso decisivo en facilitar el control ciudadano a través de la información que fluya desde el Estado. El desafío de este Consejo será no solo conocer de aquellas solicitudes de información pública que generan controversia, sino que también, igualmente importante, regular normas de transparencia activa para los órganos de la administración del Estado, que faciliten el acceso masivo a la información pública.

En la misma línea, la figura de un defensor del ciudadano podría contribuir a fortalecer las capacidades de fiscalización de la gente. Sin embargo, en este tema, resta bastante discusión no solo respecto al modo cómo se inserta esta estructura en nuestra Constitución, sino que también cómo se le regula posteriormente en la ley.¹⁶ En las próximas páginas analizaremos más en profundidad el estado actual del debate y algunas propuestas para avanzar.

b) Denuncias y reclamos. Otro modo de promover la participación ciudadana en las tareas de fiscalización, pero esta vez como colaborador del Estado, es a través de los mecanismos de denuncias y reclamos tanto ante los tribunales de justicia como en sede administrativa. En ese contexto, la actual institucionalidad presenta numerosas instancias de recepción de reclamos, como las superintendencias, el Servicio Nacional del Consumidor, la Fiscalía Nacional Económica, ciertos servicios públicos con competencias especializadas y otras instituciones de la administración del Estado.

No es del caso entrar a analizar en detalle el funcionamiento de las denuncias y reclamos en sede administrativa. Simplemente conviene destacar que existe un fino equilibrio que debe intentar alejarse de los extremos constituidos, en un lado, por la eventual judicialización excesiva de este tipo de mecanismos y, en el otro, por la imposibilidad de acceder a la justicia y hacer valer la defensa de derechos. Si se facilitan las denuncias y reclamos, se promueve la judicialización de las controversias. Por el contrario, si se limita el acceso a órganos de resolución de conflictos, se daña severamente la defensa de los derechos.

Desde la perspectiva de la participación ciudadana, la institucionalidad debe procurar facilitar el acceso a la justicia para una efectiva defensa de derechos pues, en democracia, es ese el modo adecuado de resolver conflictos. Sin embargo, perpetuar controversias, en sede judicial o administrativa, no contribuye a la estabilidad ni a la eficiencia. Aunque alejándonos un poco del marco de nuestro estudio, el principal desafío que presenta este tema se relaciona con las reformas

15. Ley 20.285, Diario Oficial de 20 de agosto de 2008.

16. En el Congreso Nacional, la idea se ha discutido en numerosas ocasiones. Las más recientes en la Reforma Constitucional que crea el Defensor del Ciudadano (Boletín 3429-07) y Reforma Constitucional que crea la Defensoría de las Personas (Boletín 6232-07).

de modernización a la justicia y la creación de efectivos mecanismos de resolución de conflictos.¹⁷

c) El sistema de atención integral a los usuarios. El Modelo Integral de Atención al Usuario/a busca que los espacios de atención e información ciudadana recojan las inquietudes de la ciudadanía y provean a ésta de respuestas oportunas, eficaces y certeras a sus demandas e inquietudes.

Dos son los instrumentos que han viabilizado la instalación y perfeccionamiento de los sistemas de atención a usuarios en el sector público:

- La incorporación del tema en el Programa de Mejoramiento de la Gestión, constituyéndose el Sistema Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS, teniendo como objetivo central el desarrollo e implementación de un Modelo Integral de Atención al Usuario/a que eleve los estándares de calidad en los espacios de atención a usuarios garantizando el ejercicio no discriminatorio de los derechos ciudadanos y su igualdad de acceso y oportunidad en el sector público.
- La promulgación de Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, que establece las normas particulares para los Servicios Públicos en el tratamiento de solicitudes de las personas en los espacios de atención; transparenta los procedimientos y plazos de tramitación de las solicitudes; y garantiza a las personas igualdad de oportunidad y acceso no discriminatorio a los servicios públicos.

Hasta el año 2007, el sistema contaba con 153 servicios que comprometieron un Modelo Integral de Atención de Usuarios, de los cuales 138 (90 por ciento) validaron el sistema de PMG. Según la DIPRES, los resultados generales de la Evaluación del Cumplimiento del PMG Sistema Integral de Atención al Usuario, para el año 2007, señalan que persisten deficiencias en los siguientes aspectos:

- Insuficiente análisis de las percepciones de los usuarios.
- Deficiencias en determinación de las brechas.
- Ausencia o error en tipificación de usuarios.
- Incumplimiento de indicadores.
- Mal catastro de espacios de atención.

Se espera que la entrada en vigencia, en abril de este año, de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, dé un nuevo impulso a las iniciativas que en esta dirección se vienen realizando, particularmente en lo que respecta a la regulación y garantía del derecho de acceso a la información pública, bajo el principio de máxima divulgación y la instalación definitiva del principio de transparencia activa.

d) El caso de la Superintendencia de Salud. La Superintendencia de Salud es uno de los servicios públicos que mayores avances han demostrado en el mejoramiento de los sistemas de atención al cliente. El servicio define que su Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s, está compues-

to por todos aquellos procesos, actividades e instrumentos de trabajo que se relacionan directamente con la calidad de la atención ciudadana. A partir del año 2003 comenzó el proceso de Certificación ISO 9001-2000, y posteriormente incorporó, desde el año 2006, el Modelo de Excelencia de Malcolm Baldrige.

El servicio cuenta con un amplio sistema de atención compuesto por: atención presencial; telefónica; back office (responde las consultas no resueltas en el call center externo); consultas escritas; consultas web.

Considerando este esquema de trabajo, y de acuerdo a lo informado en su Balance de Gestión Integral, para el año 2007 ha logrado metas importantes, como la reducción de los tiempos de espera a tres minutos en las oficinas de atención a público y que el 88 por ciento de reclamos administrativos sean resueltos en un tiempo menor o igual a 90 días y la totalidad es resuelto a los 180 días.

Complementariamente, a partir de mayo de 2006, implementó la mediación como un método de resolución de conflictos entre las instituciones de salud previsual y sus beneficiarios. El sistema permite lograr el acuerdo en forma rápida y eficaz en términos de tiempo, dinero y esfuerzo. A la fecha, se han obtenido los siguientes resultados:

Resultado mediación	N° mediaciones		TOTAL		Total en	
	Año 2006	%	Año 2007	%	Mediaciones	%
Acuerdo Total + Directo	54	65	130	79	184	74
Sin Acuerdo + Abandono	2	2	21	1	4	2
Acuerdo Parcial	27	33	32	20	59	24
TOTAL	83	100	164	100	247	100

Fuente. DIPRES. Balance de Gestión Integral 2007 Superintendencia de Salud.

Acuerdo Total: El acuerdo o solución es plenamente satisfactorio para ambas partes.

Acuerdo Parcial: Se logra solución para parte del conflicto planteado por el reclamante.

Acuerdo Directo: En la premediación, la aseguradora resuelve otorgar la solución directamente al afiliado.

Abandono: Cuando una o ambas partes no comparecen luego de una segunda citación a reunión.

Sin acuerdo: Las partes no logran llegar a un acuerdo respecto de la situación reclamada.

iii. Asignación de recursos: los presupuestos participativos

Contrariamente a lo que se piensa, existen diversas experiencias en que la asig-

nación de recursos es delegada o compartida por el Estado con la sociedad civil. En la mayoría de los casos, se establece que una proporción de los recursos de que disponen los servicios se asignará bajo una modalidad participativa. Algunos ejemplos los podemos encontrar en:

- Los Órganos Colegiados de Dirección Superior con representantes de la sociedad civil, que tienen la función de asignación de recursos.
- Los Jurados de los Fondos Concursables.
- Las Consultas Ciudadanas de los municipios para la jerarquización de proyectos de desarrollo comunal.
- Presupuestos participativos a nivel comunal.

Este último caso, el Presupuesto participativo, es un instrumento de planificación anual que, bajo diversas metodologías, busca que una proporción significativa de los recursos del municipio sean distribuidos en función de los intereses de la población de la comuna. Suponen un ciclo ordenado y metódico de trabajo, cuyos productos finales se expresan en la ejecución de proyectos concretos de desarrollo y beneficio comunitario. Tiene su origen en Porto Alegre, Brasil, en 1989.

Actualmente, la SUBDERE desarrolla un programa para apoyar la incorporación de esta metodología en los municipios del país, y aun cuando varios municipios declaran desarrollar esta metodología, no existe una evaluación que sistematice la calidad de los procesos implementados ni los resultados alcanzados.

A pesar del potencial de esta herramienta, presenta una gran debilidad: la representación efectiva y real de la ciudadanía de la comuna.

Subfunción política

La participación ciudadana en la subfunción Política, es decir, en aquellas áreas de las tareas de gobierno que se preocupan de la elaboración y proposición de políticas, ha ido consolidándose con más fuerza en el último tiempo. Ello, en primer término, porque ya es común que los candidatos a ocupar cargos de elección popular abran espacios de participación ciudadana para la recepción de proyectos e ideas que más tarde conformarán el programa de gobierno y, eventualmente, serán el fundamento de las políticas que se adoptarán.

i. Consejos asesores

A esto debe agregarse una instancia que ha ido adquiriendo más fuerza en los últimos años, como son los consejos asesores o consultivos ad-hoc que convoca el Poder Ejecutivo¹⁸. La Presidenta Bachelet ha sido especialmente activa en este

17. Sobre la modernización del poder judicial se ha escrito bastante. Un estudio completo y reciente es el de Silva et al. (2005).

18. Una mirada global y crítica de estas instancias, en Aguilera (2007). El documento argumenta que al menos las tres instancias evaluadas no operaron como mecanismos participativos sino más bien como consejos de expertos. También agrega que la concepción sobre la que se construyeron responde a una visión "vertical" de la relación Estado-Sociedad en la elaboración de las políticas públicas.

ámbito. En efecto, ya en marzo del 2006 convocó al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, integrado por 19 expertos.¹⁹ Luego le siguieron otros tantos como, en junio del 2006, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que reunió a 81 especialistas, académicos e interesados;²⁰ el Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad (agosto, 2007), con 48 expertos;²¹ el Consejo Asesor de Políticas de la Infancia (junio, 2006), integrado por 14 especialistas;²² y el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (abril, 2007).

Todos estos Consejos han dado lugar a un debate de políticas públicas que ha reunido, en general, a especialistas en la materia y a actores interesados. Todas estas instancias, aun cuando unas más y otras menos, han abierto en alguna medida espacios de participación ciudadana directa a los demás interesados. Este debate ha trascendido a la opinión pública y ha generado un intercambio de ideas, ciertos consensos en las diversas materias y una sana confrontación de las posturas donde no hay acuerdo. Además, al menos algunas de las propuestas se han traducido en cuerpos legales que se discuten en el Congreso Nacional y, en algunos casos, han entrado finalmente en vigencia.

En definitiva, esta es una herramienta de participación ciudadana que se ha ido extendiendo y que presenta ventajas. Si bien no puede pedirse que sea este el único instrumento de los diversos gobiernos para fijar políticas, sí es una herramienta útil para promover la participación de expertos e interesados en ciertos momentos y para ciertas materias que podrían ser relevantes.

ii. Consultas ciudadanas y plebiscitos²³

Los procesos de consultas ciudadanas son otra forma de abrir la definición de políticas a la participación de la gente. Si bien en Chile no son usuales, sí están contemplados como mecanismos para la definición de políticas y reglas.

La normativa vigente, en lo que nos interesa, contempla plebiscitos a nivel comunal. Sin embargo, desde 1990 a la fecha solo se han realizado dos plebiscitos: uno en Las Condes, convocado por la municipalidad para fijar prioridades de gasto, y otro recientemente en Vitacura, convocado por los vecinos, para pronunciarse sobre algunos aspectos del plan regulador.²⁴ Diversas razones pueden explicar el escaso uso que se ha dado a los plebiscitos. Tal vez la más recurrente es que la organización de plebiscitos implica costos —no solamente financieros, sino también en el uso de los locales de votación, vocales, etc.— que desincentivan su realización.²⁵

19. <www.consejoreformaprevisional.cl>

20. <www.consejoeducación.cl>

21. <www.trabajoyequidad.cl>

22. <www.consejoinfancia.cl>

23. Para una mirada de la participación ciudadana a nivel municipal puede verse Irrarázaval (1999).

24. Los plebiscitos comunales están regulados en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en el artículo 99 y siguientes.

25. Ver Bettina Horst, "Lecciones de un Plebiscito", en *El Mercurio* de 18 de marzo de 2009. A2.

Más comunes, aun cuando tampoco masivas, son las consultas ciudadanas que permiten a los gobiernos locales acercarse a la ciudadanía para medir la intensidad y preferencia de los vecinos sobre diversos temas. Estas consultas han sido realizadas en diversas comunas y suelen preguntar acerca de la distribución de los recursos del municipio. Los resultados de las mismas no son vinculantes. No contamos con información para analizar las consultas que han sido realizadas y los efectos de sus resultados en las decisiones de la autoridad comunal.

Las consultas ciudadanas, con todo, han tenido un difícil devenir institucional. La Constitución, desde el año 1997, reconoce en el inciso quinto del artículo 118 la posibilidad de realizar plebiscitos y consultas no vinculantes.²⁶ Sin embargo, más tarde, el Tribunal Constitucional declaró contraria a la Carta Fundamental la regulación de este tipo de consultas.²⁷ En razón de este y otros antecedentes, la Contraloría General de la República en diversos dictámenes ha decretado que no es posible que los municipios organicen este tipo de consultas no vinculantes. No obstante ello, la misma Contraloría reconoce el derecho de los municipios a establecer otros mecanismos de participación ciudadana como sondeos de opinión a través de encuestas locales.²⁸ Es de este modo, en la práctica, como se ha concretado este mecanismo de participación ciudadana.

En definitiva, como puede apreciarse, los mecanismos de consulta ciudadana a nivel local o bien son escasos por los costos inherentes a ellos, como en los plebiscitos, o bien adolecen de un difuso marco institucional, como en las consultas ciudadanas.

Otros casos que merecen atención

i. Participación ciudadana en materias medioambientales

La participación ciudadana en materia ambiental es uno de los clásicos casos de estudio tanto por su antigüedad como por la extensión que ha alcanzado su uso. A la fecha, hay diversa literatura que analiza los costos, beneficios y proyecciones de este mecanismo.

La Ley 19.300 contempla diversos espacios para la amplia participación de la ciudadanía en diversas instancias vinculadas a las decisiones medioambientales que toma la autoridad. De hecho, el proyecto enviado por el Ejecutivo a inicios de los noventa tenía entre sus cinco pilares al así llamado principio participativo. Ya en el mensaje que dio origen a la Ley 19.300 se advertía que “el principio de la participación ciudadana se encuentra presente en todo el desarrollo del proyecto, tal vez no con la fuerza que algunos los hubiesen querido, o, para otros quizá

26. Ley 19.526, D.O. 17 de noviembre de 1997.

27. Sentencia Rol 284, de 1999. El TC fundó la inconstitucionalidad en razones de forma respecto a la regulación que se proponía (i.e. no se había establecido la proporción de ciudadanos que estaban facultados para requerir la consulta, no se había autorizado al Concejo para requerirla, y no se había determinado correctamente quienes podían votar).

28. Dictamen 16.363 de 3 de mayo de 2001. En el mismo sentido, otros posteriores como el 40.385 de 10 de agosto de 2004 y el 41.283 de 1 de septiembre de 2008.

consagrado con demasiada extensión. Pero ha sido necesario compatibilizar este principio con el de la responsabilidad de las opiniones”.²⁹

En la ley vigente, según expone Astorga,³⁰ hay diversos instrumentos o instancias que dan lugar a diversas formas de participación ciudadana, entre las cuales destacan:

- Los mecanismos de participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, específicamente en los Estudios de Impacto Ambiental;
- Las etapas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de normas de calidad ambiental, de emisión, los planes de prevención y los de descontaminación;
- La acción ambiental para obtener la reparación del medio ambiente dañado (art. 53);
- El Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales;
- El Sistema Nacional de Información Ambiental;
- El Fondo de Protección Ambiental (art. 66).

Si bien hay una mirada positiva respecto de la existencia de la participación ciudadana en materia ambiental, en la evaluación de su funcionamiento surgen variadas críticas. Paola Vasconi, de la Fundación Terram, critica que la “participación ciudadana ocurre con escasa información, cuando las decisiones están tomadas y se mueve, fundamentalmente, en el ámbito técnico dejando de lado a muchas comunidades”.³¹

Julio Lavín, abogado experto en derecho ambiental, reconoce que la ciudadanía “participa activamente en el conocimiento de los alcances de los distintos proyectos”, pero es crítico de que ésta se extienda “a otros (aspectos ambientales) que son demandables al Estado en su deber de promoción del bien común”. Agrega “que los aspectos de mejora de infraestructura de las localidades y otros beneficios sociales esperados no pertenece a este ámbito”. Finalmente, señala que la participación ciudadana “muchas veces resulta insuficiente, ya que se encuentra con proyectos en etapa de evaluación, es decir, ya definidos, por lo que enfrenta a la ciudadanía con hechos en cierto modo consumados y de difícil reversión”. En la misma línea, también cuestiona el hecho que no puede haber participación ciudadana “cuando, avanzado el proceso de evaluación ambiental, se ofrecen soluciones que importan modificaciones al proyecto original”. Todo esto, “impide acuerdos que puedan facilitar este proceso y, por lo mismo, activa instancias de discusión al margen del SEIA, como son los Tribunales de Justicia o la Contraloría General de la República”.³²

29. Boletín 808-12. Mensaje, 5.

30. Astorga (2006), p. 311.

31. <www.lanacion.cl> Participación ciudadana y medio ambiente, 5 de abril de 2006.

32. Lavín (2006).

Así como los mencionados, hay otros documentos y opiniones que analizan críticamente la participación ciudadana en materias medioambientales.³³ Uno de los más importantes es la Evaluación Ambiental de nuestro país, que llevó a cabo la CEPAL en conjunto con la OECD, y que se tradujo en un completo informe el año 2005. En lo que respecta a la participación, el informe da cuenta de interesantes logros que han ido fortaleciendo la denominada democracia ambiental. Se incluye dentro de ésta la provisión y acceso a la información ambiental, y el acceso a la justicia y la participación pública. Específicamente en esta última área, el informe destaca que la Ley de Bases del Medio Ambiente cuente entre sus principios el de participación, lo que ha llevado a que “en el año 2003, todas las evaluaciones de impacto ambiental supervisadas por la CONAMA contaron con participación del público”.³⁴ También menciona la existencia de organismos asesores al gobierno en materia ambiental donde está presente la sociedad civil como el Consejo Consultivo de la CONAMA, los Consejos Consultivos Regionales y el Consejo para el Desarrollo Sustentable. En lo referente al rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG), el informe señala que éstas “participan en los debates sobre políticas ambientales y colaboran en el desarrollo de proyectos comunitarios, además de brindar capacitación y asistencia técnica, facilitar el acceso del público a la información y a los mecanismos de participación, y fortalecer la conciencia ambiental”.³⁵

Esta mirada, en general positiva, concluye con algunas recomendaciones. Entre otras, se motiva a “continuar mejorando la participación pública en procesos como evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos y las evaluaciones ambientales estratégicas de los planes, políticas y programas públicos”.³⁶ Además, el informe también recomienda consolidar los esfuerzos para producir información ambiental que considere las metodologías ambientales para utilizar dicha información en los procesos de toma de decisiones.

Para concluir, solo cabe constatar que la discusión ambiental de hoy, en lo relativo a participación ciudadana, gira principalmente en torno a la participación pública más que en torno al acceso a la información ambiental disponible. Por otra parte, y en lo que respecta a participación pública, uno de los principales temas de discusión pública es si ampliarla a las Declaraciones de Impacto Ambiental con opiniones favorables y adversas.³⁷

33. Orellana (2001).

34. OECD y CEPAL (2005) 196.

35. Ídem. P. 196.

36. Ídem. p. 192.

37. Lucas Sierra ha escrito que “es un contrasentido la propuesta que hace el proyecto de ley al incorporar la participación ciudadana en los procesos para las DIA”. Ello por cuanto “una propuesta muy importante es distinguir claramente entre DIA y EIA, y que se preserve en las primeras su carácter original: que se limiten a una declaración y que sean la regla general.” Sierra (2008), p. 97.

iii. La consulta y el consentimiento libre previo e informado del Convenio 169 de la OIT

La consulta orientada a obtener el consentimiento libre, previo e informado en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989), que entra en vigencia el 15 de septiembre del presente año, implicará un gran desafío para el Ejecutivo, las comunidades indígenas y la ciudadanía en general, tanto respecto de los instrumentos que se aplicarán para su efectivo cumplimiento, así como de los actores involucradas de quienes se espera participen de forma responsable y de buena fe.

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 6º, punto 1, señala en su letra a) que los pueblos indígenas deberán ser consultados “*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”. El mismo Convenio establece específicamente, además, que deberá obtenerse su consentimiento cuando se considere autorizar la exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras,³⁸ y cuando los Proyectos de Inversión supongan el traslado y reubicación de comunidades indígenas.³⁹

Esta es una novedosa forma de participación ciudadana en nuestra institucionalidad pues, a pesar de la carencia efectiva de mecanismos para hacerla exigible, genera ciertas obligaciones al Estado que limitan su capacidad de promover políticas. Están por verse las consecuencias, virtudes y defectos de estas normas.

Las iniciativas gubernamentales en materia de participación ciudadana en la gestión pública

El gobierno del Presidente Lagos

El gobierno del Presidente Lagos, en el marco de la campaña presidencial, se comprometió con las organizaciones de la sociedad civil a impulsar una política de participación ciudadana. Esta Política se expresó en tres ejes de trabajo: participación ciudadana en la gestión pública, fortalecimiento de la sociedad civil, y fomento del voluntariado.

Estos tres ejes de trabajo tuvieron como apoyo un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que permitió realizar los estudios y el financiamiento de los programas de trabajo para cada una de las líneas de acción.

Entre las acciones destaca el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, cuya función era incentivar a los distintos servicios públicos a abrir oportunidades efectivas a la ciudadanía y sus organizaciones de participar en las políticas y programas públicos. En forma complementaria, se desarrolló un Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que contempló una serie de instrumentos, los cuales tenían a las OSC como actores principales, bajo el fundamento de que

38. Convenio 169, artículo 15, punto 2.

39. Convenio 169, artículo 16, punto 2.

más participación requiere como contrapartida organizaciones ciudadanas más sólidas.

Esta política se cierra con la presentación de un proyecto de ley enviado al Parlamento a mediados de 2005, que aspira a que estas líneas de acción se consoliden como obligaciones estatales y no solo como acciones que dependen de la voluntad de la autoridad política de turno.

El gobierno de la Presidenta Bachelet

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet presentó en el año 2006 la Agenda Pro Participación Ciudadana, cuya realización le corresponde transversalmente a los ministerios y servicios públicos, así como a cada gobierno municipal, provincial y regional.

La agenda tiene cuatro ejes programáticos, que definen lo que debieran ser los diferentes componentes participativos de las políticas públicas:

- i. Derecho Ciudadano a la Información Pública.
- ii. Gestión Pública Participativa.
- iii. Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
- iv. No Discriminación y Respeto a la Diversidad.⁴⁰

La agenda tiene un componente legislativo, compuesto por la ya aprobada Ley sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado y los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Proyecto de Reforma Constitucional que Incorpora la Iniciativa Ciudadana de Ley.
- Proyecto de Ley que Establece Medidas contra la Discriminación.⁴¹

Complementariamente a esta agenda, en agosto de 2008 se dictó un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, que regirá hasta la total tramitación del proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la que Establece que cada Órgano de la Administración Pública deberá:

- Establecer una norma general de participación.
- Dar cuenta pública anual.
- Establecer Consejos de la Sociedad Civil de carácter consultivos.
- Poner en conocimiento público la información relevante del servicio.⁴²

40. Ministerio Secretaría General de Gobierno (2006).

41. Ministerio Secretaría General de Gobierno (2006).

42. Presidencia de la República (2008).

Matías Fernández realizó una investigación basada en el análisis de los compromisos de participación asumidos por parte de los distintos ministerios durante el gobierno de Michelle Bachelet, y que se contienen en la *Agenda pro participación ciudadana* de 2007.⁴³

El autor concluye que la agenda no ha logrado involucrar de manera efectiva a los ministerios para ampliar o profundizar los espacios de participación. El autor categoriza la información entregada por los distintos ministerios –contenidos en el informe de seguimiento que anualmente realiza la DOS– y constata que del total de iniciativas informadas, el 43,6 por ciento se inscribe en modalidades de participación instrumental, el 37,4 por ciento son mecanismos que no cumplen con los estándares propios de la participación ciudadana, y solo un poco más del 19 por ciento se acercaría a los estándares adecuados.

Es claro que el involucramiento voluntario de los servicios público en el tema no ha demostrado resultados, pues las iniciativas no se han acompañado de incentivos o sanciones efectivas de acuerdo a los resultados alcanzados. Ello se comprueba en las acciones desarrolladas por los dos gobiernos que han tenido políticas en la materia, los gobiernos de los presidentes Lagos y Bachellet.

Análisis de las restricciones de economía política

Toda propuesta en relación a la participación ciudadana presenta diversas restricciones que es conveniente analizar y tener en consideración. A continuación se señalan brevemente algunas de éstas.

a) Mayores costos. Esta suele ser una de las primeras críticas cuando se exploran nuevas instancias de participación ciudadana. Los costos a que se hace referencia no son solo económicos sino también en tiempo. Un ejemplo es la extensión de los procesos de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental, específicamente en lo que se refiere a las declaraciones de impacto ambiental, que ha sido resistido por diversos actores, entre otros aspectos, por los costos en dinero y aquellos que se traducen en retrasos de proyectos.

b) Corporativismo. Otra restricción existente es aquella que se configura cuando la participación ciudadana se entiende como la representación en organismos públicos de los actores directamente interesados. Tal es el caso, por ejemplo, del Consejo de la Cultura o del Consejo Consultivo de la CONAMA. Los cuestionamientos surgen porque las decisiones de política pública que toman estos órganos están directamente relacionadas con los intereses de sus representantes, dejando en segundo plano el interés general. En esta línea, las decisiones de los órganos con representación corporativa pueden acoger visiones parciales de los problemas que enfrentan.

43. Fernández (2008).

c) La captura de los grupos de interés. Muy vinculado con lo anterior, también se sostiene que la participación ciudadana, sea a través de instituciones corporativistas o no, abre espacio para la captura del regulador por parte de los grupos de interés. Este problema se exagera cuando son los grupos de interés los que toman las decisiones de política. Cabe destacar que, sin mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, también se dan figuras de captura y que ésta se puede combatir, al menos parcialmente, poniendo los diversos intereses a competir en un escenario de participación ciudadana institucionalizada.

d) Debilidad de la sociedad civil. La participación ciudadana también nos enfrenta a una restricción de larga data y de no fácil solución: la sociedad civil no es lo suficientemente poderosa como para ejercer roles de representación efectiva. Todo proceso de participación ciudadana confía de algún modo en la capacidad de la ciudadanía para hacer sentir su voz y asociarse en consecuencia. Chile, aun cuando cuenta con un amplio entramado de grupos intermedios, carece todavía de la densidad que tienen otras sociedades modernas.

e) Percepción de frustración. En esta misma línea, se puede apreciar que muchas veces los actuales espacios de participación ciudadana generan frustración entre quienes toman parte de ese proceso principalmente porque sus opiniones no fueron finalmente acogidas o sus intereses no fueron resguardados. Considerar y trabajar en torno a esta percepción es un elemento vital en un análisis institucional de participación ciudadana.⁴⁴

f) Consultiva vs. vinculante. La discusión en torno a si la participación ciudadana genera resultados vinculantes o no es otro de los temas relevantes. Mientras algunos sostienen que la no obligatoriedad es una de las principales causas de la frustración de los ciudadanos y además desoye la voz de la gente, otros señalan que optar por hacerla vinculante le quita herramientas de acción a los representantes democráticamente elegidos e impide tomar decisiones con una visión general y de largo plazo. En definitiva, el debate vinculante / no vinculante suele acompañar las propuestas de participación ciudadana.

g) Debilitamiento de la representación. Finalmente, las medidas que busquen fortalecer la participación ciudadana se enfrentarán a la posible crítica, en ocasiones justificada, de que con ello se está amenazando o debilitando los canales de representatividad tradicionales en un orden democrático.

Con todo, cabe señalar que estas restricciones y otras más que pudieran surgir en el tiempo pueden ser también oportunidades que exijan analizar cada caso en particular con miras a obtener los mejores resultados para esa situación específica. Así, en ciertos ámbitos, el riesgo mayor será la captura o los riesgos de decisiones corporativas; en otros, la restricción estará dada por los costos inherentes o por la debilidad de la sociedad civil. Cada escenario tendrá sus características

44. Ver Recabarren y Aubry (2005).

propias que no admiten fórmulas únicas de participación. Por esa razón, la autoridad a cargo debe lograr, por una parte, equilibrar estas u otras restricciones propias de la participación y, por la otra, intentar encontrar espacios de apertura que permitan tomar decisiones que sean útiles y eficaces. Desde esta perspectiva más flexible, muchas de las restricciones o debates en torno a la participación ciudadana dejarán de ser un tema más teórico y a veces ideológico y pasarán a constituirse más bien en una discusión en torno a las herramientas adecuadas para adoptar decisiones de políticas públicas.

Una mirada a alguna experiencia comparada

Las experiencias comparadas pueden servir como un modelo a considerar al momento de utilizar herramientas de participación ciudadana. A continuación se analizarán solo algunas de ellas en diferentes áreas sin pretender agotar todos los ámbitos de participación ciudadana que pueden encontrarse.

En la participación en la elaboración de reglas, la experiencia internacional muestra algunas tendencias. En las últimas décadas, por ejemplo, la participación privada en los procesos regulatorios ha tendido a aumentar y a tomar diversas formas. En la Unión Europea, por ejemplo, Francesca Bignami destaca tres etapas en el ámbito de la participación de la sociedad civil. La primera, en los setenta, la constituye el derecho a una audiencia en procedimientos de competencia y luego en casos de dumping. La segunda etapa es la valoración de la transparencia en los noventa, lo que permitió que tanto personas como instituciones de la sociedad civil siguieran más de cerca el proceso de elaboración de las políticas públicas. Finalmente, en la etapa más reciente, el debate se centra en la participación de la sociedad civil en temas legislativos de la UE y en los procesos regulatorios.⁴⁵ En Estados Unidos la tendencia también ha avanzado en la línea de fortalecer la participación ciudadana. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 establece un marco regulatorio que rige la toma de decisiones de las agencias. En ella, la participación del público juega un rol relevante. Si bien previo a la discusión de la ley se había propuesto la exigencia de una audiencia como requisito para aprobar cualquier regla o regulación, finalmente en la Ley de Procedimiento Administrativo solo prosperaron lo que a juicio de un académico es la reforma más importante de dicha ley. Esto es, las normas que exigen anunciar las propuestas de nuevas regulaciones y recibir los comentarios de las personas interesadas.⁴⁶ Otras experiencias han sido analizadas y recopiladas por la OECD. También pueden encontrarse otras en el documento *Evaluating Public Participation in Policy Making* (2005).

En lo que respecta a Consejos Consultivos, diversos países presentan interesantes experiencias que pueden destacarse. Uno de ellos es el Reino Unido, donde

45. Bignami (2004).

46. Shepard (1996).

existe una larga tradición de consulta para la creación de políticas (Acts) o la definición de regulaciones. Es el caso del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional para la Salud y Atención Clínica del Reino Unido, un órgano asesor conformado por 30 ciudadanos de diversos orígenes y lugares de Inglaterra y Gales, cuya función es mantener a NICE en contacto con la opinión pública, entrega su opinión sobre los temas que NICE resuelve y en lo esencial se espera que entregue su “sentido común” sobre las materias consultadas. Estas se refieren a los estándares de salud y las normas de la calidad de atención a los pacientes y al desarrollo farmacéutico.

El reclutamiento de los miembros del Consejo se lleva a cabo por una empresa especializada independiente –Visión 21–. Una vez seleccionados, los miembros del Consejo deberán asistir a una reunión introductoria que dura hasta dos días, cuyo sentido es informarles qué se espera de ellos y que conozcan a los otros integrantes del Consejo. El Consejo se reunirá dos veces al año y cada sesión tendrá una duración de hasta tres días. Reciben una remuneración de £ 150 por día, además de los gastos de viaje y alojamiento en que incurran. Los integrantes del Consejo pueden permanecer en él hasta tres años como máximo.

Otro mecanismo utilizado son los *Green* y *White Papers*, que buscan explicitar las posiciones gubernamentales sobre un determinado tema que se someten al debate público, de manera de ampliar o modificar esas premisas.

El “Libro Verde” es un informe provisional del gobierno que contiene una propuesta que no necesariamente compromete una acción futura. Es un documento cuyo fin es estimular el debate a través de un proceso de consulta. Habitualmente derivan en la elaboración de un Libro Blanco o en un proyecto de ley. Un Libro Blanco es un documento oficial de un gobierno referido a un problema de política pública y las estrategias para enfrentarlo. Son ambos instrumentos de referencia y orientación de políticas de largo plazo.

Estos instrumentos son muy utilizados en la elaboración de políticas públicas de países anglosajones (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda) y por la Unión Europea. Entre diversos ejemplos posibles está el “Green Paper”: “Propuesta del Gobierno de los Estados Unidos para el Control y Desarrollo de Internet”, de enero de 1998, que fue el documento previo que derivó más tarde en el Acuerdo de los Estados Unidos con ICANN (“White Paper”) para Reformular la Organización de la Red.

Finalmente, en lo que respecta a las consultas ciudadanas, la experiencia de Estados Unidos es tal vez uno de los mejores ejemplos de permanente consulta con la ciudadanía. Cabe destacar que en la última elección del año 2008 el mismo día en que se votaba para Presidente y legisladores, muchos ciudadanos también participaron en otras elecciones estatales. Así, por ejemplo, y más allá del mérito de cada una de las votaciones, en Maine se buscaba derogar un impuesto al vino; en Connecticut, Illinois y Hawaii se buscaba convocar a una convención constitu-

yente; en Massachusetts la votación intentaba eliminar las penas para la posesión de pequeñas cantidades de marihuana; en Oregon se votaba para eliminar los aumentos salariales de los profesores por antigüedad y, en cambio, promover los aumentos sobre la base del desempeño en la sala de clases; en Arizona y California se pretendía prohibir el matrimonio homosexual; en Arizona también se votaba respecto a un aumento en el sueldo de los congresistas; y así otra serie de materias. Si bien, como analizaremos en las propuestas, esta no es una experiencia del todo replicable en nuestro país, al menos es un buen ejemplo a considerar.

Propuestas y proyecciones

Acceso a la información pública

Más que una propuesta, creemos necesario llamar la atención sobre la importancia de una gestión eficaz del Consejo para la Transparencia. Como órgano rector y regulador de la transparencia en el sector público, tanto activa como pasiva, esta institución es la llamada a asumir un liderazgo que permita una apertura real y la entrega de información que facilite la fiscalización por parte de los ciudadanos.

Para hacerlo, el Consejo para la Transparencia tiene variados desafíos. En lo que dice relación con la puesta en marcha del sistema, el Consejo deberá exigir el cumplimiento de las normas legales que regulan la transparencia activa a las diversas instituciones públicas. Tal vez el mayor reto será sumar a este proceso a todos los municipios del país. En lo que dice relación con la aplicación de la ley, el Consejo deberá interpretar diversas disposiciones ambiguas a fin de garantizar la transparencia efectiva cuando un ciudadano solicite información. De este modo, si el Consejo interpreta laxamente las causales de reserva, si permite que sigan vigentes gran parte de las normas antiguas que contemplan el secreto, o si no genera precedentes adecuados que faciliten la aplicación de la ley, se corre el riesgo de que esta ley no facilite el acceso a la información pública y, de paso, disminuya las posibilidades de participación ciudadana en la fiscalización de las labores de gobierno.

Aumentar la transparencia en los procesos de elaboración de reglas

Ya se dijo que la transparencia y la participación ciudadana en los procedimientos de dictación de normas al interior del Poder Ejecutivo estaba lejos de ser la adecuada. No obstante ello hay interesantes ejemplos que podrían imitarse. En efecto, excepcionalmente, y de modo voluntario, algunos servicios y organismos públicos han abierto espacios para la participación ciudadana previo a la dictación de sus regulaciones. Un caso de estudio es la Superintendencia de Pensiones que, a través de su sitio web, permite el envío de comentarios a futuras regulaciones.⁴⁷ En la misma línea, la Dirección General de Aeronáutica Civil ha implementado un sistema de recepción de comentarios.⁴⁸

47. Ver <<http://www.safp.cl/573/article-2657.html>>

48. Ver <http://www.dgac.cl/portal/page?_pageid=238,82936&_dad=portal&_schema=PORTAL>

Esta modalidad permite un diálogo entre la sociedad civil y el Estado que muy probablemente aumentará la calidad de las regulaciones. No obstante, es necesario idear una institucionalidad que evite la eventual captura del regulador por parte de los grupos de interés. Para ello, el mecanismo no solo tiene que ser transparente sino que también contar con reglas de procedimiento claras, plazos conocidos para la participación y criterios técnicos que acompañen la decisión.

Adicionalmente, debieran explorarse mecanismos de corregulación y autorregulación al estilo de lo que hoy se está haciendo en la Unión Europea y, en menor forma, en Estados Unidos.⁴⁹ Si bien muchos de esos ejemplos resultan en ocasiones ajenos a nuestra tradición legal y cultural, es posible idear instancias ad hoc que permitan la generación de normas previo acuerdo entre reguladores y regulados.⁵⁰ Una vez más, en este caso debe ponerse atención en la institucionalidad escogida para evitar la captura o acuerdos perjudiciales al bien común. Será en gran medida la transparencia, la apertura a la participación y la primacía de elementos técnicos, lo que permita llegar a regulaciones adecuadas.

Gestión del aparato público

Como se dijo, no es posible encontrar algún elemento que dé coherencia a la institucionalidad por la que se opta al momento de organizar el aparato público. En ocasiones, la inclusión de los grupos interesados se da a nivel de consejo consultivo, mientras que en otros casos se efectúa dentro del órgano decisorio.

Creemos necesario estudiar con mucha mayor profundidad este tema para ir avanzando en la configuración de determinados factores, estándares o criterios que permitan guiar la decisión. Para ello se debe estudiar en qué instituciones y por qué es necesaria la incorporación de órganos asesores de integración externa. Además, también se hace necesario fijar criterios para determinar cuál es la mejor forma de integración de dichos órganos.

A modo de propuesta, pareciera adecuado que al menos ciertas instituciones relevantes dentro de la Administración del Estado tuvieran a la cabeza un órgano directivo colegiado y no, como es en la actualidad en la gran mayoría de los casos, una autoridad unipersonal. El órgano colegiado sería el llamado a tomar las decisiones de políticas que luego pondría en marcha el secretario ejecutivo o alguna otra autoridad que asuma los roles de gestión propios del jefe de servicio. Esta estructura debiera estar integrada por expertos conocedores del campo en el que se aplicarán las políticas institucionales. Para que ello sea posible puede promoverse la participación del Consejo de Alta Dirección Pública en la presentación de los candidatos a integrar el órgano colegiado que luego serán elegidos

49. En Estados Unidos está la Negotiated Rulemaking Act (5 U.S.C. §§ 561 - 70a). En la Unión Europea: European Parliament, Council and Commission, Interinstitutional Agreement on Better Law-Making (2003/C 321/01) (31.12.2003).

50. Ejemplo de esto son los Acuerdos de Producción Limpia (www.pl.cl) y otras instancias de autorregulación en el mercado de valores.

por la autoridad política correspondiente, sea el ministro o el Presidente de la República.⁵¹

En este esquema de directorio se abren nuevos canales de contacto ciudadano con el órgano directivo de la institución. El simple hecho que ciertas decisiones son tomadas ya no por una sola persona sino que por un órgano colegiado aumenta las posibilidades de acceder a quienes toman la decisión. En la misma línea, el riesgo de captura de la institución completa disminuye, pues las decisiones ya no dependen de una sola autoridad sino que de un órgano más amplio. El costo de captura, en consecuencia, aumenta.

Al mismo tiempo, podrían institucionalizarse mecanismos de participación ciudadana específicos para cada uno de los órganos que adopten este esquema, de forma tal de lograr un contacto más directo entre el órgano directivo, la ciudadanía y los grupos de interés. En ocasiones, estos mecanismos derivarán en un consejo consultivo permanente integrado por los grupos interesados, pero en otras la participación ciudadana podría darse en ciertas instancias o a través de mecanismos periódicos.

Participación ciudadana, diseño e implementación de políticas

Otro grupo de propuestas se encamina a instalar como práctica regular la participación ciudadana en el diseño e implementación de nuevas políticas o en la adopción de decisiones de significancia o impacto público. Nos referimos tanto a los procesos de consulta eventuales —que indagan acerca del nivel de aprobación de determinado acto o decisión— o permanentes —que acompañan los procesos de diseño o implementación de determinada política o programa—. En este espíritu, diversos instrumentos deben ser revisados.

i. Consultas ciudadanas

Si bien, como se ha señalado, es posible realizar plebiscitos y consultas ciudadanas, lo cierto es que el marco institucional no parece el más adecuado. En lo que respecta a los plebiscitos, la normativa los hace excesivamente engorrosos, no solo por los costos que implica organizarlos, sino también porque imponen sobre los vecinos obligaciones que no deben menospreciarse. La obligación de votar, la de ser vocal y la de cerrar los locales comerciales que vendan bebidas alcohólicas en la medianoche del día que comienza el plebiscito son algunos ejemplos. Adicionalmente, el hecho que se prohíba realizar ese tipo de votaciones en años de elecciones municipales parece dificultar las cosas más que facilitarlas.

Por esta razón, la regulación en torno a los plebiscitos debiera simplificarse para, por una parte, dar garantías a la ciudadanía de un proceso electoral confia-

51. La estructura que se propone no es totalmente novedosa a nuestro sistema. Actualmente se tramita en el Congreso Nacional un proyecto de ley que crea la Agencia de Calidad en materia educacional cuya estructura es como la que se propone.

ble y, por la otra, evitar o disminuir lo más posible los trastornos que este tipo de actividades genera. Así, debiera permitirse a los municipios, supervisados de algún modo por el Servicio Electoral, la determinación de lugares de votación más accesibles (un centro comercial por ejemplo), la votación por medios electrónicos, el desarrollo del acto en más de un día y, en general, la determinación de todas aquellas materias que, sin dañar la confiabilidad del proceso, permitan llevar a cabo una elección con verdadera participación. Muy probablemente será cada municipio, y no el legislador, el que mejor conozca las maneras adecuadas para promover la participación y garantizar la confiabilidad del proceso en cada comuna.

En el caso de las consultas ciudadanas sucede lo mismo. El hecho que éstas carezcan de regulación y sean no vinculantes lleva a que cada municipio las regule libremente. No obstante lo anterior, parece aconsejable establecer algún grado de institucionalidad que permita dar garantías de confiabilidad. Actualmente, el Servicio Electoral se limita a informar el padrón electoral de inscritos en esa comuna.

Creemos que esta forma de participación ciudadana es más adecuada para el ámbito local. Esto por cuanto, tal como argumentan Navia y Aninat, en plebiscitos nacionales “existen dificultades para definir las preguntas en procesos legítimos ausentes de manipulación política. Es más, resulta más fácil hacer campañas para distorsionar la forma en que se expresa la voluntad popular en un plebiscito”.⁵² En el ámbito local, en cambio, aun cuando el riesgo existe, es más probable que los temas a decidir tengan impacto local y haya altos incentivos a informarse, lo que disminuye las posibilidades de manipulación.

ii. Consejos consultivos y *Green & White Papers*

En relación a los consejos consultivos, interesa aumentar el número ellos en los ministerios y servicios e innovar en sus prácticas, de manera que estos constituyan un aporte efectivo al mejoramiento de la gestión y de la calidad de las decisiones que se adoptan. En esta línea, conviene volver la mirada sobre una discusión que recoge acertadamente el Informe del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, el llamado Informe de la Comisión Meller. En esa oportunidad se desarrollaron las conveniencias e inconveniencias de optar, en lo que respecta a participación, por un modelo más cercano a un Consejo de Diálogo Económico Social –integrado por representantes de grupos corporativos, sindicales y empresariales– o por un modelo más cercano a los Consejos Asesores Presidenciales –integrados principalmente por expertos relacionados con el tópico en cuestión–. En dicho informe se acuerda en forma unánime la preservación y no institucionalización de los Consejos Asesores Presidenciales. Sin embargo, en lo que respecta a los Consejos de Diálogo Económico y Social, hay dos posturas. Uno grupo estuvo de acuerdo en su creación. Otros la rechazaron pues, no obs-

52. Aninat y Navia (2005).

tante valorar el diálogo al interior de la sociedad, no era la institucionalización de un Consejo la forma de hacerlo, por tratarse de una instancia de representación corporativa y no representativa.⁵³

Este debate es replicable en esta oportunidad pues cabe preguntarse si los consejos consultivos que se propone crear cuando sean necesarios debieran seguir uno u otro modelo. Para decidirlo, lo adecuado es analizar cada caso concreto y sus características especiales. En ocasiones será razonable sentar en una misma mesa a partes en conflicto para solucionar un determinado desafío de política pública. En otras, lo adecuado será convocar a un grupo de expertos que analice en profundidad la materia y proponga las soluciones óptimas. La mayoría de las veces, ambas instancias podrán constituir un aporte. Lo importante, llegado el momento de decidir, es no olvidar los desafíos que este tipo de participación presenta en la elaboración de políticas públicas. Como ya se ha dicho, los riesgos de captura o de corporativizar las decisiones son especialmente atendibles en estas circunstancias.

En relación a los *Green & White Papers* debiera evaluarse la opción de importar este tipo de herramientas a nuestro debate político. Ello podría constituir un aporte que incentivaría el diálogo sobre decisiones de política sin estar necesariamente constreñidos por la institucionalidad propia de la tramitación de la ley. Según propone Lucas Sierra, “lo más adecuado parecería que el gobierno publicara un documento con su posición ya más o menos definida y, una vez recibidas las opiniones que el documento despierte, el gobierno elabore el articulado a ser enviado al Congreso, con la discusión pública que ha servido de antecedente”.⁵⁴ De este modo, la etapa prelegislativa se abre a la discusión ciudadana aumentando así los espacios de debate público.

Revisar institucionalidad de fondos concursables

El financiamiento del quehacer de las organizaciones de la sociedad civil constituye uno de los grandes problemas que este sector enfrenta. Siguiendo el estudio de Irrarázabal ya citado sobre las organizaciones sin fines de lucro, el 46 por ciento del financiamiento de las OSC provienen de las subvenciones y los pagos del sector público, alcanzando el 46 por ciento de los ingresos. En el mismo estudio se indica que esta proporción del financiamiento del sector duplica lo que ocurre en países en desarrollo (23 por ciento) y es más cercano a lo que se da en países tipo europeo de Estado de bienestar (55 %).

Esta realidad obliga a repensar el sistema de transferencias de recursos a la sociedad civil, de modo que permitan, por un lado, limitar la cooptación estatal del quehacer de estas organizaciones, fomentando su autonomía, a la vez que se incrementen las exigencias por resultados y transparencias en el uso de los recursos públicos.

53. Informe del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008), p. 143 y ss.

54. Sierra (2003).

Entre las herramientas más utilizadas está la contratación de servicios y los fondos concursables. Respecto de estos últimos resulta deseable incrementar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la convocatoria de los concursos, y otorgar mayor espacio para el desarrollo autónomo de programas y proyectos de las OSC, que representen más genuinamente la misión institucional de las organizaciones, independientemente si estos se enmarcan en las políticas públicas que desarrollan los ministerios y servicios respectivos.

De este modo se incentiva la innovación, la mirada crítica a las políticas públicas y la autonomía de la sociedad civil respecto al quehacer público.

Utilización de internet como herramienta de apoyo a los procesos de participación

A nivel mundial, internet se ha convertido en uno de los aliados más importantes para que cada vez más gobiernos incrementen la calidad y cobertura de los procesos de participación.

Aunque en países como el nuestro —con brechas digitales tan significativas— aún no es posible pensar en su uso como herramienta exclusiva de consulta e información ciudadana, es importante la habilitación de las instituciones públicas en herramientas informáticas y capacitación a sus funcionarios, que viabilicen el uso de esta herramienta en la relación con sus usuarios, beneficiarios y ciudadanía en general.

Incentivar la transparencia activa en las organizaciones de la sociedad civil que reciben fondos públicos

La entrega de fondos públicos a las OSC, a través de las distintas modalidades disponibles, debiera ser condicionada a la incorporación de estándares de transparencia de la gestión de las OSC. Eso implica poner a disposición de la ciudadanía en general, los fondos recibidos, sus usos y los resultados alcanzados.

Participación ciudadana en la evaluación de la gestión de los órganos públicos

Progresivamente, en algunos países se está incorporando la evaluación ciudadana como insumo para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, adaptando las prácticas de satisfacción de los clientes de las empresas privadas. Una de las fórmulas innovadoras es aquella que no solo considera la percepción ciudadana en los procesos de planificación estratégicas, sino que tiene expresión en el sistema de incentivos remuneracionales de los funcionarios del servicio respectivo.

Este tipo de experiencia ha sido utilizada en algunos servicios aun cuando no siempre va acompañada de premios o sanciones. Por ejemplo, el Registro Civil

lleva realizando encuestas de satisfacción a los usuarios desde hace algunos años.⁵⁵ El Servicio de Impuestos Internos también ha avanzado en esta línea.

Se propone incorporar estas experiencias, de manera piloto, en algunos servicios donde la satisfacción del usuario es clave en la misión institucional, particularmente en los servicios de prestación de servicios directos a la ciudadanía como son FONASA o el Registro Civil, a modo de ejemplo.

Otras iniciativas actualmente en discusión: defensor del ciudadano e iniciativa popular de ley

Ya se ha mencionado que la figura del Defensor del Ciudadano podría contribuir a aumentar las alternativas de participación ciudadana en la fiscalización del aparato público.

Al respecto, cabe señalar que la discusión que se ha llevado a cabo en Chile tiende a seguir, en cuanto a la orgánica, los modelos europeos de defensoría que, a diferencia del sistema norteamericano, conciben la defensoría del ciudadano como un órgano centralizado. Otro aspecto que ha sido más debatido se refiere al ámbito de competencias de un órgano como éste, debiendo dilucidarse si se le enfoca exclusivamente en la acción de los órganos del Estado o se extiende también a otras instancias privadas que ejerzan funciones públicas.

En esta materia se propone, ante todo, evitar la duplicidad de funciones entre la nueva institucionalidad que se crea y las actuales existentes. En caso de crearse una defensoría de las personas con un ámbito de competencias excesivamente amplio, se desnaturaliza la institución que se está creando. Como tendrá recursos limitados, al igual que todos los organismos públicos, deberá priorizar los objetivos que se impondrá. Esa priorización quedará a criterio de la autoridad de turno y será susceptible de todo tipo de presiones. En cambio, si se entregaran tareas acotadas, resultaría mucho más fácil definir los objetivos de la institución y evaluar la gestión. Adicionalmente, al otorgar un amplio abanico de facultades aumentan las posibilidades de que se produzca una duplicación de funciones. No parece adecuado ni eficiente duplicar funciones entregando al defensor las mismas competencias que ya tienen otros órganos de la Administración del Estado.

Desde la perspectiva orgánica, más que crear una institucionalidad centralizada parece razonable analizar la conveniencia de crear este tipo de figuras al interior de los organismos públicos y de los municipios. Ello por cuanto resulta difícil que un organismo centralizado llegue a ocuparse de los problemas que pueden tener personas en las comunas más pequeñas o alejadas de los grandes centros urbanos. La descentralización promueve también la especialización y la cercanía con el ciudadano, facilitando su intervención.

55. Ver <http://www.registrocivil.cl/Institucion/gestion_institucional/PDF/Informe_Parcial_Encuesta_Nacional_2008.pdf>

En lo que respecta a la iniciativa popular de ley, es esta otra muy sentida aspiración de quienes promueven una agenda de participación ciudadana. Así lo consideran, por ejemplo, el Observatorio Parlamentario, que coordina la Corporación Humanas e integran el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, OXFAM, Fundación Ideas y el Centro de Estudios de la Mujer.⁵⁶

Sin embargo, en el régimen político vigente, donde la iniciativa de ley está compartida entre legisladores y el Poder Ejecutivo, concentrando este último importantes atribuciones en materias financieras, algunos creen que parece difícil idear un mecanismo de iniciativa popular de ley que sea eficaz y no simplemente un instrumento no utilizable en la práctica. En efecto, muchos de los proyectos que tendrían su origen en la iniciativa popular serían inadmisibles por decir relación con materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que aumentaría el desprestigio del instrumento. Por lo demás, en una democracia representativa son los parlamentarios los encargados de reflejar los intereses ciudadanos en la discusión legislativa, operando al mismo tiempo como canalizadores y como filtros. Complementario a lo anterior, en lugar de otorgar el derecho a las personas para presentar directamente proyectos de ley, es un paso en la misma dirección fortalecer un sistema de audiencias públicas más permanentes y más amplias que las que hoy día se convocan. Otra opción igualmente interesante es la que se ha planteado en relación a los *Green & White Papers*.

Referencias bibliográficas

- Aguilera, C.** “Participación Ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Los Consejos Asesores Presidenciales”. En *América Latina Hoy*, vol. 46, Agosto 2007.
- Aninat, C.; P. Navia** (2005). *Reformas Políticas: los avances y lo que falta*. Serie En Foco, 41, Expansiva - UDP.
- Astorga, E.** (2006). *Derecho Ambiental Chileno*. Lexis Nexis.
- Bignami, F.**, *Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings*, Jean Monnet, Working Paper 11/03. 2004.
- Cea, J.L.** (1999). *Teoría del Gobierno, Derecho Chileno y Comparado*. Ediciones UC.
- Cordero, L.** (2008). Minuta Órganos de Dirección Superior Colegiada. *Sin Editar*.
- Delamaza, G.** (2004). “Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: El Caso de las Políticas Sociales (1990-2004). Programa Ciudadanía y Gestión Local”. *Revista Política*, 43, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile .
- Directorio Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.** (2007). www.consejodelacultura.cl.
- Erazo, X.; M.P. Martín, H. Oyarce** (2007). *Políticas públicas para un estado social de derechos: El paradigma de los derechos universales*. Santiago: LOM Ediciones.

56. Ver Balance Ciudadano a la Labor Parlamentaria elaborado por las mencionadas instituciones. En <<http://www.elmostrador.cl/index.php?noticias/articulo/empresarios-el-sector-mas-escuchado-por-el-congreso/>>

- Estudios y Elaboración de Estrategia Comunicacional Cámara de Diputados.** 2008.
- Figueroa Valdés, J.E.** (2001). "Los Planes Reguladores Urbanos". En: *Revista del Abogado*. Colegio de Abogados de Chile.
- Font, J.** (2001). *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.
- Gaymer, M.; V. Fernández, M. Weinstein** (2007). Informe Final de Evaluación Programa de Pavimentación Participativa. <http://www.dipres.cl/574/articulos-31626_doc_pdf.pdf>
- Informe del Consejo Asesor Presidencial, Trabajo y Equidad.** 2008. <<http://www.trabajoequidad.cl>>
- Irrarzával, I.** (FOCUS) y Salomón Lester (Johns Hopkins University). Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro en Chile. 2006.
- Irrarzával, I.** (1999). "Participación y Descentralización: ¿Mito o Desafío?". En *Desafíos para Chile en el siglo. XXI*, Universidad Alberto Hurtado y Konrad Adenauer Stiftung.
- Irrarzával, I.** Participación Ciudadana en Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina: Experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Diálogo Regional de Política Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto 2006.
- Latinobarómetro** 2008.
- Lavín, J.** (2006). "El SEIA: Visión Crítica a 10 Años de su Vigencia". Expansiva, *En foco*, 95.
- Mezones, F.** (2005). Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: estudio de caso Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda. DIPRES** (2007). Balance de Gestión Integral. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno** (2006). *AGENDA PRO PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2006-2010*. <http://www.participemos.cl/docs/agenda_participativa.pdf>
- MINVU** (2008, Octubre 23). Ley-20.296 Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- OECD y CEPAL** (2005). Evaluaciones del Desempeño Ambiental.
- OECD** (2005). Evaluating Public Participation in Policy Making.
- OIT** (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.
- Orellana, M.** (2001). *Participación Ciudadana en el Ámbito Ambiental*, Universidad de Talca.
- Orrego Larraín, C.** (2001). *Internet en Chile*. Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Poduje, I.** (2008). Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. Temas de la Agenda Pública, Universidad Católica de Chile.
- Presidencia de la República** (2008). *Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <http://www.participemos.cl/docs/Instruct_presidencial_part_ciud.pdf>

- Recabarren, L.; M. Aubry** (2005). Resultados del Estudio de Asociatividad y Participación Ciudadana. En “Más Democracia, Propuestas para la Participación Ciudadana”. Más Ideas.
- Secretaría General de la Presidencia.** Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. (2001). *La Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual*. Santiago.
- Shepard, G.** (1996). Fierce Compromise: *The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics*, 90 Nw. Univ. L. Rev. 1557, 1583.
- Sierra, L.** (2003). La Iniciativa en la Potestad Legislativa Chilena. *En Foco*, 5. Expansiva-UDP.
- Sierra, L.** (2003). Reforma de la Institucionalidad Ambiental: Problemas y Oportunidades. Centro de Estudios Públicos, 111, 2008.
- Silva, J.P.; J.F. García, F. Leturia** (2005). Justicia Civil y Comercial: Una Reforma Pendiente. Bases para el Diseño de la Reforma Procesal Civil. Universidad Católica, Libertad y Desarrollo y Universidad Autónoma de Madrid.
- The Economic Intelligence Unit's Index of Democracy** (2008).
- Varas, A.; M. Abregú, M.A. Palacios, J.P. Lacoste, G. Delamaza, M. Fernández et al.** (2006). *La Propuesta Ciudadana: Una Nueva Relación Sociedad Civil-Estado*. Santiago: Catalonia.
- Viveros, F.** (n.d.). Participación: dimensiones teóricas, políticas y jurídicas. Visitado en enero 2009, en <http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_pdf/2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/34%20participacion.pdf>