

ARTÍCULO

El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia

Laureano Checa

Universidad de Chile lcheca@u.uchile.cl

Claudia Lagos Lira

Universidad de Chile clagos@uchile.cl

Cristian Cabalin

Universidad de Chile ccabalin@uchile.cl

Resumen: En este artículo se exponen los principales resultados de una investigación que tuvo como objetivo identificar y caracterizar los mecanismos de participación ciudadana declarados por ministerios y subsecretarías durante el gobierno de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet (2006-2010), considerando que su administración incluyó entre sus objetivos implementar “un gobierno ciudadano”. Se propone, también, un análisis crítico de la construcción de un ciudadano “tipo” que se desprende de la descripción de los diferentes espacios y mecanismos de participación declarados por la Administración central del Estado.

Palabras Clave: Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Ciudadanía, Información Pública, Democracia.

The case of Chile during Michelle Bachelet’s Administration. Citizenship Participation for Strengthening Democracy

Abstract: Considering that implementing “a citizen government” was one of the main goals of the Bachelet Administration (2006-2010), this article aims at presenting key findings of a study that focused on identifying and characterizing the mechanisms of citizen participation as enacted by State Offices during this era. It will also critically analyze the construction of a citizen “type”, which was derived from the description of the different spaces and mechanisms of participation that were declared by the Central State Administration.

Keywords: Citizen Participation, Public Policy, Citizenship, Public Information, Democracy.

O caso do Chile durante o governo de Michelle Bachelet. Participação cidadã para o fortalecimento da democracia

Resumo: Este artigo mostra os principais resultados de uma pesquisa cujo objetivo é identificar e caracterizar os mecanismos de participação cidadã declarados pelos ministerios e subsecretarías durante o governo da Presidenta do Chile Michelle Bachelet (2006-2010), considerando que sua administração incluiu entre os seus objetivos implementar “um governo cidadão”. Se propõe, também, uma análise crítica da construção de um cidadão “tipo” que se desprende da descrição dos diferentes espaços e mecanismos de participação declarados pela Administração central do Estado.

Palavras-chave: Participação Cidadã, Políticas Públicas, Cidadania, Informação Pública, Democracia.

INTRODUCCIÓN

Establecer un “gobierno ciudadano” fue la gran consigna que inspiró la campaña que llevó a Michelle Bachelet a convertirse en la primera mujer en ser electa Presidenta de Chile (2006-2010) y en la cuarta Primera Magistratura consecutiva en manos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que gobernó desde el fin de la dictadura de Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990) hasta marzo de 2010. La promesa era gestionar una administración del poder que reconociera el valor de la participación ciudadana en el proceso de democratización de Chile, intentando hacerse cargo de una de las grandes deudas de la postdictadura chilena. Según De la Maza (2005, p. 48):

Durante la transición se pusieron nuevamente en tensión las fuentes de legitimidad de la acción política: en los '80 había brotado desde la experiencia populista hacia la democratización, y en los '90 produjo una democracia incompleta, limitando incluso las posibilidades de la política democrática institucional que la administra. La consecuencia de lo anterior ha sido la escasa participación social que caracteriza a la democracia chilena.

La democracia chilena en la post dictadura corresponde, en palabras de De la Maza, a una democracia consociativa: para resguardar la repre-

sentación de las minorías, otorga poder de veto y sobrerrepresentación a éstas “aumentando con ello el tamaño y sustento de la mayoría gobernante mediante coaliciones” (De la Maza, 2010, p. 279). Sin embargo, “la adaptación chilena de la democracia consociativa fue en sentido contrario de la intencionalidad de los teóricos originales de la misma que buscaban asegurar la representación de minorías (p. ej., indígenas, grupos excluidos, etc.) cuyos intereses no quedaban asegurados por la regla de mayoría” (De la Maza, 2010, p. 279). Para este autor, esta estructura fue una estrategia que hizo que el proceso de transición no fuera participativo, ya que se temía que la participación desestabilizara el proceso, tal como habría sucedido antes del golpe de Estado de 1973.

Con el objetivo de contrarrestar esta debilidad, en el mandato de Ricardo Lagos (2000-2006) se convocó al Consejo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y bajo su gobierno se diseñó el proyecto de Ley de Participación Ciudadana, así como también se redactó y dictó un Instructivo Presidencial al respecto. En esa misma línea, Michelle Bachelet lanzó al inicio de su presidencia la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010 (APPC). Con ello, materializaba en lo formal una de las propuestas de su programa de gobierno que reconocía que “la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están ineludiblemente vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación”. La APPC fue definida en este contexto como un “marco programático de una manera de hacer gobierno, donde las políticas públicas vinculan el desarrollo del país y su cohesión social, con el ejercicio de los derechos ciudadanos para una democracia de mejor calidad”.

En el presente artículo se exponen los resultados de una investigación¹ que se propuso identificar y caracterizar los espacios de participación ciudadana que el Estado declara a nivel de ministerios y subsecretarías, sistematizando y analizando críticamente los tipos y mecanismos de participación ciudadana implementados en el período 2006-2010.

El texto se ha dividido en cuatro partes. En la primera se exponen las referencias teóricas sobre los conceptos de ciudadanía y participación; en la segunda se describe la metodología empleada en la investigación, para luego presentar los principales resultados y, por último, se exponen las reflexiones finales tras el análisis de los datos recogidos en el estudio.

Ciudadanía y participación

Durante el período post autoritario en América Latina, las nuevas democracias de la región serán consideradas como tales en tanto garantizaran ciertas dosis de libertades individuales a sus habitantes y pusieran en práctica aquello que Joseph Schumpeter (1942) denominó el método democrático, que “es aquel mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular” (citado en Sartori, 2003, p. 47).

Esta mirada se plasmó en lo que O'Donnell conceptualizó como “democracia delegativa, aludiendo a que “quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho de gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido solo por la dura realidad de las relaciones de poder existente y por un período en funciones limitado constitucionalmente” (2009, p. 12). En otras palabras, a “los representantes elegidos, y no a los ciudadanos, les atañe decidir qué políticas llevar a cabo; a los ciudadanos sólo les corresponde respaldarles o sustituirles en el momento de las elecciones” (Maravall 2003, p. 71).

Paralelo a esta discusión sobre la definición de democracia, el debate académico tanto en Estados Unidos como en Europa tomó como eje la teoría liberal de la ciudadanía, inaugurada por T.H. Marshall en 1949 cuando publicó *Citizenship and Social Class*. En este texto, el concepto de ciudadanía se entiende como la posesión de ciertos derechos que el Estado debería garantizar a todos los individuos.

Marshall divide estos derechos en tres categorías que, desde su punto de vista, se materializaron en Inglaterra en tres siglos sucesivos: derechos civiles, que aparecen en el siglo XVIII; derechos políticos, que se afirman en el siglo XIX y derechos sociales (educación, salud pública, asistencia sanitaria, seguros de desempleo y a las pensiones de vejez) que se establecen en el siglo XX (Kymlicka y Norman, 1997, p. 7).

Así, se configura una de las principales características de la ciudadanía, que se relaciona con la posesión de derechos individuales y la pertenencia a una comunidad política organizada.

La definición de Marshall reúne de forma modélica los rasgos principales de lo que entiendo por concepto clásico de ciudadanía: es un estatus que se traduce en términos de derechos y obligaciones, los cuales (a) son individuales, (b) son los mismos para todos los miembros de la sociedad y (c) encarnan un ideal normativo de identidad compartida (Esteban Enguita, 2007, p. 261).

La apropiación de estos derechos por parte de la ciudadanía y consiguiente consolidación de los regímenes democráticos latinoamericanos generó mayor presión hacia la apertura de espacios participativos que permitieran ejercer esta ciudadanía redescubierta y potenciada. El cambio de siglo institucionalizó la voluntad de avanzar en este camino gracias a adopción de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, proclamada en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizó en Estoril, Portugal, en 2009. En su capítulo primero, artículo segundo estipula que

Se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

Del mismo modo, se entenderá la participación como un componente indispensable para la construcción y constitución de la ciudadanía. En palabras de Montecinos (2007):

Cuando se habla de la dimensión participativa se hace alusión a la articulación de actores en torno a un proyecto compartido, integrados en un marco político común, en donde no tanto sólo se consulta e informa al ciudadano, sino que también se consensúan definiciones de problemas, se negocian prioridades, se fiscaliza la gestión municipal, se intercambian recursos y se coopera para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes (p. 236).

La semántica empleada para definir el gobierno de Michelle Bachelet tiene en sí misma una carga de compromiso que conviene no olvidar:

el eslogan “El gobierno ciudadano” cruzó la campaña presidencial y tiñó las primeras medidas de la nueva administración. La materialización de esa premisa tiene a la Agenda Pro Participación Ciudadana como uno de sus principales productos; sin embargo, el establecimiento de procedimientos, normativas y reglamentos no asegura por sí sola la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones; más aún porque no tienen rango legal, sino que sólo administrativo.

Así quedó demostrado con el Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana elaborado durante el gobierno de Ricardo Lagos. Esta medida permitió la formulación de 106 iniciativas para promover la participación, pero un análisis crítico de Vicente Espinoza (2004) constata que solo la mitad de éstas corresponde a participación propiamente tal. En una línea similar, Matías Fernández y Martín Ordóñez (2007, p. 22) indagan “en los modos mediante los cuales la ciudadanía es incorporada en los compromisos de participación ciudadana desarrollados por las distintas divisiones gubernamentales”. Su estudio concluye que no se ha conseguido institucionalizar como fundamento real del sistema político a la participación ciudadana, definida por ellos como “el conjunto de actividades mediante las cuales los ciudadanos, en virtud de sus derechos cívicos e intereses concretos, inciden en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno, otorgándoles de esta manera legitimidad” (Fernández y Ordóñez, 2007, p. 20).

En resumen, para Fernández y Ordóñez (2007) y Espinoza (2004) no existe en Chile participación ciudadana empoderada. A su juicio, los intentos que se han desarrollado desde el Estado se han caracterizado por proponer una relación verticalista e instrumental con el ciudadano, reconociendo esencialmente la participación ciudadana en el uso de los canales de información. Y en la visión más crítica, en algunos casos, se replicarían patrones de clientelismo².

Fernández y Ordóñez (2007) utilizan un cuadro tipológico para caracterizar y definir la participación ciudadana, en el cual establecen tres etapas para clasificar la participación:

No participación encubierta: Se trata de un grado de participación que se vincula solo a la entrega/recepción de información y al uso de las tecnologías de la información. En estricto rigor, no se trata de participación y de ahí su nombre.

Participación instrumental: Es el grado en el cual no existe injerencia directa de la sociedad civil en las políticas públicas y solo hay consulta, pero no capacidad de incidir en la toma de decisiones, y

Participación empoderadora: Se trata de un grado mayor de involucramiento de la ciudadanía y se concibe como una participación deliberativa y se manifiesta en la co-ejecución de las políticas públicas.

Siguiendo la línea anterior, María Eliana Artanz y Sebastián Soto (2008) también realizan un análisis de la participación ciudadana durante el gobierno de Michelle Bachelet, utilizando cuatro modalidades: consultiva, resolutive, informativa e instrumental. Concluyeron que el 50% de las iniciativas de la Agenda Pro Participación es instrumental, coincidiendo en cierta medida con Fernández y Ordóñez (2007).

Para incorporar y poner en juego un nuevo elemento a las indagaciones ya descritas, a continuación se presenta un análisis de los mecanismos de participación que se declaran en el Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana así como la constitución de los Consejos Ciudadanos Consultivos: éstos debían ser implementados a más tardar en abril de 2009, por lo que no habían sido considerados por estudios anteriores.

Metodología

Los estudios sobre participación se caracterizan por considerar una tipología de ciudadano. La presente propuesta recoge la necesidad de concebir a la ciudadanía como un conjunto de derechos y deberes, pero a la vez incorpora una posición más simbólica al proponer también la preocupación por el sentido de pertenencia y el reconocimiento de los diversos grupos sociales y su injerencia en el sistema político.

El análisis de esa noción de ciudadanía requiere de la reducción de la complejidad de sus fenómenos en elementos observables y cuantificables. Para operacionalizar el objetivo señalado hemos establecido una conceptualización de una tipología de participación que permite el análisis de los espacios, mecanismos y procedimientos en el ámbito de la administración del Estado. Para ello, se construyeron y

desglosaron los perfiles de ciudadanía, elaborando indicadores que permitieran constatar la existencia (o ausencia) de aquellas manifestaciones visibles de los fenómenos a investigar.

Los perfiles de ciudadano utilizados pueden resumirse en:

Informativo: La ciudadanía recibe o puede acceder a la información sobre una normativa o política pública específica.

Consultivo: La ciudadanía es convocada a dar su parecer y esta opinión es considerada como parte de los antecedentes para –eventualmente- reformular la medida.

Deliberativo: La ciudadanía es convocada a una consulta vinculante que determinará la adopción de la medida y el proceso que va desde el diagnóstico a la ejecución y evaluación.

Lo anterior se puede simplificar utilizando metáforas sobre las acciones que la ciudadanía organizada o un ciudadano en tanto individuo puede realizar. Éstas contribuyen a graficar de mejor manera que el ciudadano tiene derecho a:

Saber: El ciudadano puede conocer información sobre una decisión que va a tomarse o que ya se tomó.

Voz: Puede manifestar su opinión y que ésta pueda ser considerada al momento de tomar una decisión.

Voto: Tiene poder formal para incidir en la decisión.

Entendemos que el ámbito de la incidencia es más ambiguo y, en este caso, se ubica como bisagra entre el derecho a **voz** y el derecho a **voto**.

En referencia al “Derecho Involucrado”, esto se refiere a los derechos de **saber, voz y voto** descritos en “Perfiles de Ciudadano”. Son excluyentes en su clasificación, aunque se asumen incluyentes entre sí. Es decir, en un espacio de ejercicio del derecho a **voz**, se asume que el **saber** está garantizado; cuando se tiene la prerrogativa del **voto**, se asume que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a **voz** y a **saber**.

Respecto a los destinatarios, en los sitios *web* de los organismos públicos, son definidos como beneficiarios. Aquí se desglosó la lista de las posibles opciones de quienes son identificados como destinatarios de estas iniciativas:

1. **Ciudadanos:** Ciudadanía en general. Cualquier espacio que permita participar como persona, sin necesidad de organización.
2. **Organizaciones de Base:** Organizaciones que tienen vínculo directo con sus representados (juntas de vecinos, centros de padres, centros de alumnos, etc.).
3. **Sociedad Civil:** Organizaciones que promueven intereses más allá de sus representados: corporaciones, fundaciones, centros de estudios. Participan en la promoción de temas en el debate público.
4. **Asociaciones Sindicales:** Representan intereses vinculados al aspecto laboral.
5. **Asociaciones Gremiales:** Representan intereses de grupos que comparten profesiones o actividades: Colegio de periodistas, federaciones de microempresarios, la Confederación de la Producción y el Comercio, etc.
6. **Expertos:** Personas seleccionadas por su dominio técnico de un área.
7. **Otros (identificar):** Espacios para incluir a destinatarios que no caben dentro de las definiciones anteriores.

La clasificación propuesta considera dos criterios:

- a) **Interpretación de la normativa:** La descripción de los mecanismos que se puede encontrar en la Agenda Pro Participación Ciudadana hace suponer que hay derechos asociados *a priori* a ellos. Esto significa que la implementación de los mecanismos tales como “portales de información” (Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias –OIRS-; sitios *web*, etc.) o “cartas de derechos ciudadanos” pueden vincularse al derecho a **saber**; mientras, los consejos de la sociedad civil o los diálogos participativos, en su formulación, podrían asociarse al derecho a **voz**
- b) **Análisis semiopragmático:** El anterior criterio establece una base de clasificación. Sin embargo, ésta no puede ser taxativa. Ello porque es necesario revisar cómo define sus mecanismos, porque de esa denotación pueden obtenerse matices que permitan romper los límites del encasillamiento. En otras palabras, cuando el

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes establece una serie de órganos colegiados (es decir, asociados al derecho a **voz**), que ofician de jurados para la asignación de fondos de fomento, pasan a tener derecho a **voto**, puesto que sus decisiones son vinculantes.

Es necesario aclarar que este estudio no tuvo como objetivo comprobar la aplicación efectiva de las normativas y políticas que los organismos declaran desarrollar y ejecutar; solamente se ha constatado su presencia como expresión de una voluntad política referida a la participación en alguna de las dimensiones consideradas para esta investigación (**saber, voz, voto**).

Análisis de la agenda pro participación ciudadana

En este apartado se entrega una sistematización de los mecanismos de participación ciudadana detallados por los propios ministerios y subsecretarías en sus páginas de Gobierno Transparente³, revisados entre septiembre y octubre de 2009. Los mecanismos por ellos descritos fueron clasificados según los EJES, LÍNEAS y COMPONENTES PARTICIPATIVOS (CP) que se desprenden de la Agenda Pro Participación Ciudadana (APPC) del gobierno de Bachelet.

Cuadro 1. Descriptores de la Agenda Pro Participación Ciudadana

Eje	Línea	Componentes participativos (CP)
I. Derecho Ciudadano a la información Pública	Acceso a Información de Políticas Públicas	I.A.1. Sistema Integral de Atención Ciudadana
		I.A.2. Portales de Información Ciudadana
		I.A.3. Dispositivos de Información y comunicación políticas
		I.A.4. Cartas de Derechos
	Transparencia activa y acceso a la información administrativa de los órganos públicos	I.B.5. Transparencia activa y acceso a la información administrativa de los órganos públicos

II. Gestión Pública Participativa	Incidencia ciudadana en la Gestión Pública	II.C.6. Consejos de la Sociedad Civil
		II.C.7. Diálogos Participativos
		II.C.8. Minutas de Posición
		II.C.9. Cuentas públicas participativas
		II.C.10. Presupuestos participativos
	Desarrollo de capacidades institucionales en participación ciudadana	II.D.11. Constitución de Coordinación Interministerial de Participación Ciudadana (CIPAC)
		II.D.12. Procesos de apoyo a la descentralización y la participación ciudadana
		II.D.13. Instancias de participación ciudadana a nivel municipal
	Educación ciudadana	II.E.14. Formación de dirigentes sociales
		II.E.15. Escuelas de gestores sociales para las políticas públicas
III. Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Iniciativas para el Asociacionismo y el Desarrollo Social	III.F.16. Iniciativas para el Asociacionismo y el Desarrollo Social
	Fomento al Voluntariado	III.G.17. Fomento al voluntariado
	Apoyo institucional a dirigentes sociales	III.H.18. Apoyo institucional a dirigentes sociales
	Infraestructura y apoyo tecnológico	III.I.19. Infraestructura y apoyo tecnológico
IV. No discriminación y Respeto a la Diversidad	No Discriminación y respeto a la diversidad	IV.J.20. No Discriminación y respeto a la diversidad
	Derechos económicos, sociales y culturales	IV.K.21. Derechos económicos, sociales y culturales
	Igualdad de oportunidades y equidad de género	IV.L.22. Igualdad de oportunidades y equidad de género
	Pueblos originarios	IV.M.23. Pueblos originarios

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Agenda Pro Participación Ciudadana.

A modo de síntesis, la APPC se desglosa en 4 EJES principales, de los cuales se desprenden 13 LÍNEAS y 23 COMPONENTES (Cuadro N° 1). Este último término se utiliza tanto para aludir a mecanismos de participación como para referirse a los principios inspiradores a los cuales alude la Agenda.

Análisis por Eje

a) Aspectos generales

Como se indicó anteriormente, la APPC puede desglosarse en mecanismos de participación y principios inspiradores. Para graficar lo anterior conviene observar lo que ocurre con el primer eje “Derecho Ciudadano a la información Pública”. Mientras la primera línea se traduce en mecanismos factibles de implementar por las distintas reparticiones (Sistema Integral de Atención Ciudadana [SIAC]; Portales de Información Ciudadana; Dispositivos de Información y comunicación políticas; Cartas de Derechos y Varios, u otros), la segunda línea y su componente genérico aluden a la observancia del principio de Transparencia activa y Acceso a la Información Pública. Es decir, mientras los componentes de la primera línea pueden ser cuantificados, lo referido en la segunda tiene un carácter orientador.

Algo similar a esto último ocurre en el caso de las cuatro líneas del eje IV “No Discriminación y Respeto a la diversidad”, que no se traducen en acciones o mecanismos a implementar, sino en principios que orientarán la creación de dichos instrumentos.

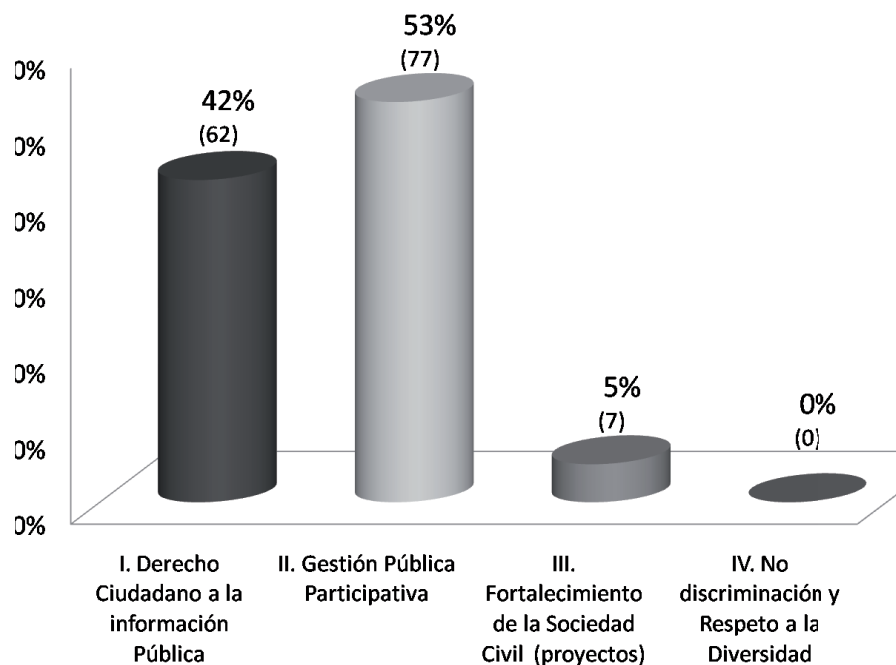
Distinto será el caso del segundo eje, referido a la “Gestión Pública Participativa”. Durante la investigación fue posible encontrar una serie de mecanismos vinculados a la primera de sus líneas, “Incidencia ciudadana en la Gestión Pública”, mientras en sus otras dos líneas la cantidad de mecanismos identificados fue notablemente inferior. Esto se explicaría porque el desarrollo de las capacidades institucionales y la educación ciudadana radicarían en los servicios, los gobiernos regionales o locales y no necesariamente en la administración central del Estado (ministerios y subsecretarías), que es el nivel analizado en el presente estudio. En parte, lo mismo sucedería con las líneas y componentes del tercer eje “Fortalecimiento de la Sociedad Civil”⁴.

A partir de la recolección de datos de los sitios web de ministerios y subsecretarías fue posible identificar y clasificar 146 mecanismos de participación ciudadana reconocidos por los órganos de administración del Estado (Gráfico 1):

- 62 de ellos corresponden al eje Derecho Ciudadano a la información Pública,

- 77 al eje Gestión Pública Participativa,
- 7 al eje de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, y ninguno al eje de No discriminación y respeto a la diversidad.

Gráfico 1. Mecanismos según Eje de participación ciudadana



FUENTE: Elaboración propia

Llama la atención la predominancia del eje II sobre el I. Es decir, que los mecanismos de participación correspondientes a la Gestión Pública Participativa sean más numerosos que aquellos referidos al Derecho Ciudadano a la Información Pública. Sin embargo, esta situación es una distorsión que se da principalmente porque los ministerios y subsecretarías estudiados muchas veces no reconocen explícitamente en sus páginas *web* los mecanismos referidos en el eje I. En otras palabras, los ministerios están obligados a contar con un Sistema Integral de Atención al Ciudadano (CP 1), Portales de información (CP 2) y cartas de derechos ciudadanos (CP 4). Si todas las secretarías de

Estado hubiesen mencionado un mecanismo en cada componente⁵, esta cifra debería haber superado las 66 unidades.

Respecto a la situación del eje IV “No discriminación y Respeto a la Diversidad”, es importante destacar que allí era esperable no encontrar mecanismos operativos, sino que, más bien, solo principios que inspiren su implementación⁶.

El otro punto a destacar es que todos los mecanismos detectados en el EJE III “Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, se refieren a instancias donde la ciudadanía participa a través de proyectos. Esto se verá en mayor detalle más adelante.

b) Eje Acceso a la Información

La Agenda Pro Participación ciudadana describe este eje como

Las políticas públicas deben ser conocidas por la sociedad, especialmente por quienes son sus destinatarios, tanto en el acceso a la oferta de los servicios institucionales y garantías de protección social, como en el control y transparencia de la función ejecutiva. El Estado, al reconocer el derecho a la información, se obliga a mantener espacios y sistemas informativos de calidad, para las consultas de las personas sobre sus beneficios y oportunidades sociales, y para la publicidad y conocimiento ciudadano de los actos o resoluciones de la administración.

Tal como se afirmó anteriormente, hay un número de mecanismos identificados en el eje I “Acceso a la Información” que es menor a lo que inicialmente podía esperarse, sobre todo en el marco de una administración volcada a la implementación de una ley en la materia aprobada en 2008. Pese a ello, todos los ministerios –excepto Obras Públicas– identifican al menos un mecanismo.

Pese a ser la repartición que más mecanismos declara, y al igual que casi todas las carteras, en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones entregan una definición parcial e incompleta de Sistema Integral de Atención al Ciudadano (SIAC).

Cuadro 2. Ministerios: mecanismos identificados en el Eje Derecho a la Información

Ministerios	SIAC	Portales	Dispositivos	Cartas de Derechos	Transparencia Activa	Total mecanismos
22	5	37	10	7	3	62

FUENTE: Elaboración propia

La Agenda Pro Participación establece que el objetivo del SIAC:

...es la entrega de asistencia técnica para la implementación del modelo integral de atención al usuario, promoviendo la modernización de la gestión de sus espacios de atención, procedimientos de derivación, sistemas de registro, planes de difusión y sistematización de información para retroalimentar a los servicios, basado en un enfoque comunicacional participativo y no discriminatorio.

Por el contrario:

La Subsecretaría de Telecomunicaciones pondrá en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuesto, a través de medios electrónicos como sitio web y blog, más impresos, y atención presencial a través de las Secretarías Regionales ubicadas en el país.

Y

La Subsecretaría de Transportes pondrá en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible”.

La diferencia entre la definición del SIAC y aquellas dadas por los Sistemas de Información son muy significativas. Mientras el primero propone un modelo de gestión de la información, que va desde cómo ésta se registra, las formas de derivar las solicitudes y hasta cómo y dónde se atienden las consultas de los ciudadanos, la segunda es una descripción –un tanto general– de la función de transparencia activa. Así, mientras la primera será considerada dentro del componente “Portales de Información Ciudadana”, la segunda cabe dentro de la definición de Transparencia Activa⁷.

La categoría “Dispositivos” (Dispositivos de Información y comunicación políticas) agrupa a todas aquellas instancias que no podrían ser consideradas portales (sitios *web*, OIRS, etc.), pero que cumplen una función informativa. Aquí destacan cinco cuentas públicas (ministerios de Interior, Salud, Vivienda y Urbanismo, y dos de la Comisión Nacional de Energía) que son definidas únicamente como instancias para informar a la ciudadanía. Es decir, no contemplan un diálogo o la posibilidad de interpelar a la autoridad.

Por ejemplo, la Comisión Nacional de Energía (CNE) define su Cuenta Pública Anual como un:

Mecanismo a través del cual el Ministro-Presidente y el Secretario Ejecutivo de CNE dan cuenta pública de la gestión realizada durante el año. Se presenta ante medios de prensa, como asimismo en un evento con empresas del sector, centros de investigación, organizaciones o entidades vinculadas al sector el Comité Operativo y es publicada en la web institucional.

Esta definición se complementa con el propósito de la actividad, que sería:

Informar a los sectores de interés respecto al cumplimiento de objetivos específicos, rendición de la ejecución de los programas, logros obtenidos en el periodo y desafíos para el año siguiente.

Es decir, en ningún caso se contempla una instancia de diálogo, que es un requisito indispensable para considerar participativa una cuenta pública y, por lo tanto, no es más que un balance de gestión. Por lo tanto, cabe dentro de la clasificación de este dispositivo.

Por último, hay una muy baja mención de las Cartas de Derechos Ciudadanos, algo que por ley deben tener todas las reparticiones.

[L]a Carta de Derechos debe estar contenida en un documento escrito. La Carta de Derechos señala las funciones que realiza el organismo público, los estándares de calidad de la atención ofrecida, y los términos en que puede ser solicitada o, si es el caso, exigida, por las personas cuyos derechos se hallan protegidos. Asimismo, esta Carta debe establecer el procedimiento para interponer una queja o pedir una reparación, si no se hubiese dado cumplimiento, por parte del organismo, a las obligaciones propias de su misión institucional.

Nuevamente, aquí se constata un problema de reconocimiento explícito del instrumento por parte de las reparticiones. Ello, porque en los sitios *web* de los ministerios de Educación, Obras Públicas, Relaciones Exteriores y Defensa, por ejemplo, efectivamente está el documento. Sin embargo, estas carteras no lo identifican ni mencionan como un mecanismo de participación.

c) Eje Gestión Pública Participativa

La Agenda Pro Participación Ciudadana establece en su segundo eje que:

El Estado, porque reconoce a las personas el derecho a participar en las decisiones de interés público, debe crear o fortalecer, en los distintos ministerios y servicios, espacios abiertos a la ciudadanía, que le permitan, con el pluralismo y la diversidad de sus organizaciones, incidir en el diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas.

Para efectos operativos, la Agenda desglosa este eje en tres líneas: “Incidencia ciudadana en la gestión pública”, “Desarrollo de capacidades institucionales en participación ciudadana” y “Educación ciudadana”. Los dos últimos apuntan más a principios sobre los cuales incentivar el involucramiento de los ciudadanos con el gobierno local, regional o nacional, por lo que sus manifestaciones son bastante escasas⁸.

Cuadro 3. Ministerios: mecanismos identificados en el Eje Gestión Pública Participativa

Ministerios	Cuentas públicas participativas	Consejos de la Sociedad Civil	Diálogos Participativos	Total mecanismos
22	14	54	8	76

FUENTE: Elaboración propia

Por el contrario, la primera línea –“Incidencia ciudadana en la gestión pública”– detalla mecanismos y metodologías concretas y específicas para operar. Así, la Agenda Pro Participación establece que la Incidencia está:

Orientada al diseño y transferencia a las instituciones públicas de metodologías, para su aplicación a través de un proceso de

acompañamiento y monitoreo en las diversas etapas de la gestión pública.

Por lo mismo, gran parte de los componentes que se encuentran identificados en esta primera línea referida al Eje sobre gestión pública participativa, tienen por finalidad instruir sobre cómo dar cumplimiento a la implementación de mecanismos, tales como Consejos de la Sociedad Civil (se contaron 54), Cuentas públicas participativas (14 menciones), Diálogos Participativos (8 menciones). En los casos de las Minutas de posición y Presupuestos participativos, el presente estudio no detectó ninguna mención en los ministerios y subsecretarías analizadas.

Los consejos “[s]on instancias [autónomas, independientes y representativas] que buscan institucionalizar la participación ciudadana en la gestión pública, en el acompañamiento de los procesos de toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas impulsadas por los órganos de la administración del Estado” (Agenda Pro Participación). Su mayor presencia en relación al resto de los mecanismos (39% del total de los mecanismos identificados) se explica porque la Presidenta Bachelet instruyó su implementación a más tardar para abril de 2009. Sin embargo, aun así no todos los organismos analizados cumplen efectivamente con tal instructivo presidencial a la fecha de levantamiento de información para el presente estudio.

Aquí también llama la atención la nula presencia de minutas de posición y la baja identificación de diálogos participativos. Ambos mecanismos son requisitos obligatorios para las cuentas públicas participativas, por lo que no se entiende que estas últimas puedan ser realizadas sin ejecutar las anteriores.

Las Cuentas Públicas Participativas son instancias donde las “autoridades superiores de ministerios, servicios, intendencias y gobernaciones” deben informar y dar explicaciones “sobre la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria, como práctica de responsabilización de la administración pública ante los ciudadanos” (Agenda Pro Participación).

La metodología de una Cuenta Pública, según la misma Agenda, debe considerar los siguientes pasos: 1) Elaborar un documento con la información más relevante del ejercicio del servicio; 2) difundir el

documento (Cuenta), lo que incluye habilitar una página en el sitio *web* del servicio; 3) entregar o rendir en un acto público la información contenida en la Cuenta, y 4) realizar un diálogo participativo a propósito de la cuenta. Los participantes pueden expresar sus dudas, críticas y sugerencias a la cuenta de la autoridad.

[En ese contexto, los] Diálogos Participativos deben entenderse como procesos de información, educación y construcción de acuerdos. Son informativos, porque la comunidad puede conocer los fundamentos en que debe apoyarse una decisión pública. Son educativos, porque las personas y los grupos de interés ciudadano se empoderan en el conocimiento de temas que resultan determinantes en su desarrollo social. Son constructivos porque permiten alcanzar acuerdos de colaboración mutua entre autoridades y representantes de la sociedad civil, en un ejercicio de democracia deliberativa (Agenda Pro Participación).

Los diálogos participativos deben celebrarse sobre la base de la definición previa de las materias que contemplará y debe contemplarse una amplia y diversa convocatoria. Del mismo modo, la autoridad debe presentar una minuta de posición⁹ sobre la materia de la cual versará el diálogo y desarrollar el trabajo colectivo en talleres, que derivarán en un plenario donde alcanzar una plataforma de compromisos entre la autoridad/el servicio y los ciudadanos. Finalmente, los diálogos participativos deben concluir en dos procesos: el de difusión y el de seguimiento y monitoreo de los compromisos.

Atendiendo la metodología y los procedimientos descritos, entonces, es poco probable (sino imposible) realizar una cuenta pública participativa sin cumplir con la preparación de una minuta de posición y sin desarrollar un diálogo participativo. Por lo mismo, se estima que existe una deficiencia en las definiciones entregadas por los servicios en estos puntos.

No fue posible hallar en este estudio menciones a los Presupuestos Participativos. Posiblemente eso se deba a que son herramientas orientadas a la planificación de carácter regional o local, y no nacional¹⁰.

d) Eje Fortalecimiento de la Sociedad Civil

La Agenda Pro Participación Ciudadana estima que “[e]n democracia, las instituciones públicas, respetando la autonomía de la sociedad civil en relación al Estado, tienen que favorecer el derecho ciudadano a formar asociaciones u organizaciones, y apoyar aquellas que trabajan directamente en bien de la comunidad, realizan una labor de voluntariado o son de interés público”. Por lo mismo,

[l]as políticas públicas deben incluir iniciativas concretas de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que corresponden a su ámbito programático, teniendo en cuenta criterios de equidad y descentralización.

A partir de esta declaración de intenciones, la Agenda establece 4 líneas:

Cuadro 4. Líneas del Eje Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Línea	Descripción
Iniciativas para el Asociacionismo y el Desarrollo Social	“Establecer mecanismos adecuados que fortalezcan la alianza del Estado con la sociedad civil exige desarrollar modelos de cooperación y de interacción compatibles con las funciones sociales propias de una sociedad democrática y pluralista”. “Para lograr este objetivo de empoderamiento ciudadano es preciso que el apoyo estatal sea diverso en sus modalidades de cooperación -innovando respecto de los mecanismos de concursabilidad-, según los grupos destinatarios y el carácter de las iniciativas, cuidando a la vez del buen uso de los recursos públicos como de una efectiva transferencia de responsabilidades a las organizaciones de la sociedad civil”.
Fomento al Voluntariado	“El voluntariado constituye una modalidad de acción social, que se caracteriza por su alto contenido ético solidario. Las y los voluntarios realizan actividades de interés público, no remuneradas, y llevadas a la práctica de forma libre y por propia convicción personal, a través de organizaciones que le dan al compromiso voluntario una proyección en el tiempo, en forma regular, permanente y sistemática”.
Apoyo institucional a dirigentes sociales	[Reforzar la labor de los dirigentes, dotándolos de legitimidad]. “Se calcula que son 60.000 las y los dirigentes de Juntas de Vecinos en los 345 municipios del país. Su trabajo está orientado a mejorar la calidad de vida para cada una de las comunidades que representan” [Se menciona como ejemplo un programa de salud implementado por la DOS, que otorga beneficios a los líderes locales]..
Infraestructura y apoyo tecnológico	“Fortalecer la sociedad civil significa generar las condiciones para que las organizaciones cuenten con sedes comunitarias, tecnologías y conectividad. Junto con la implementación de medidas para favorecer el ejercicio de los derechos ciudadanos, los mecanismos de información son determinantes en la concreción de estos objetivos”.

FUENTE: Elaboración propia en base a contenidos de la Agenda Pro Participación Ciudadana

De acuerdo a la revisión y análisis realizado, es posible afirmar que la segunda, tercera y cuarta líneas no presentan mecanismos asociados a sus componentes. Así, las siete instancias de participación declaradas por los ministerios tienen que ver con “Iniciativas para el Asociacionismo y Desarrollo Social” y están concentradas principalmente en el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y, en menor medida, en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y en la Comisión Nacional de Medio Ambiente¹¹.

Cuadro 5. Mecanismos del Eje Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Ministerio	Mecanismo
Trabajo y Previsión Social	Concurso Fondo de educación previsional
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Concurso Fondo para el fomento de la Música Nacional
	Concurso Fondo nacional de escuelas artísticas
	Concurso Fondo nacional de desarrollo cultural y las artes –Fondart
	Concurso Fondo de fomento del libro y la lectura
	Concurso Fondo de fomento audiovisual
Comisión Nacional del Medio Ambiente	Concurso Fondo de protección ambiental

FUENTE: Elaboración propia

Llama la atención que en la definición entregada por la Agenda Pro Participación se indicara que para lograr el “objetivo de empoderamiento ciudadano es preciso que el apoyo estatal sea diverso en sus modalidades de cooperación –innovando respecto de los mecanismos de concursabilidad–”. A la luz de los resultados, no queda del todo claro qué significa “innovar respecto de los mecanismos de concursabilidad”, por cuanto todas las instancias aquí identificadas implican concursar con proyectos.

La concursabilidad conlleva que muchas organizaciones compitan entre sí, lo que podría generar desincentivar que éstas trabajen de manera complementaria y colaborativa y, en definitiva, no contribuye a la recomposición del tejido social. Diversas investigaciones han criticado estas iniciativas, porque muchas veces los fondos concursables, más que facilitadores, burocratizan la participación ciudadana y, debido a sus exigencias técnicas, tienden a profesionalizar la participación.

Espinoza, por ejemplo, afirma que los miembros que se involucran en el desarrollo de estos proyectos concursables establecen redes que no siempre abren espacios para una mayor integración. En este tipo de herramientas, las redes que operan “revelan un ‘modelo’ apto para movilizar recursos políticos, sea desde las instancias de la administración local o fuera de ella, pero mucho menos eficaz para generar acción colectiva” (Espinoza, 2006, p. 14).

Finalmente, produce y reproduce capital social ya desarrollado y no contribuye necesariamente a articular otros nuevos.

e) Eje No Discriminación y Respeto a la Diversidad

La descripción del eje establece que “[l]a calidad participativa de las políticas públicas se halla comprometida con una sociedad libre de discriminaciones arbitrarias, la cual requiere de medidas tendientes a un enfoque de derechos para la inclusión ciudadana. Hay en ello una responsabilidad especial con las personas y grupos vulnerados por motivos de racismo, xenofobia y otras formas de discriminación e intolerancia” (Agenda Pro Participación).

En definitiva, se asume que a mayores niveles de participación, mejores mecanismos destinados a contrarrestar la discriminación por cualquier motivo. Tal como se indicó anteriormente, no fue posible identificar mecanismos que se asociaran a los componentes presentes en este último eje, ya que está compuesto por principios orientadores y no por mecanismos comprobables. Así, si bien es posible encontrar elementos dentro de otros mecanismos que se asocien con los principios aquí aludidos, se consideró pertinente hacer primar el procedimiento por sobre la orientación.

Por ejemplo, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes administra el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart), por medio del cual financia investigación, creación, formación y difusión de todas las manifestaciones artísticas y culturales, así como también desarrollo de infraestructura; tanto vinculadas a la “alta cultura” como al folclor, la artesanía y las culturas indígenas.

Esta iniciativa, en una primera mirada, sería clasificable en las líneas de “No discriminación y Respeto a la Diversidad”, “Derechos Econó-

nicos, Sociales y Culturales” y “Pueblos Originarios” (Cuadro 7).

Cuadro 6. Líneas del Eje Discriminación y Respeto a la Diversidad

Línea	Descripción
No Discriminación y Respeto a la Diversidad	“Se entiende por acto o conducta de discriminación arbitraria toda forma injustificada de distinción, exclusión, restricción o preferencia, cometida por agentes del Estado o particulares, que prive, perturbe o amenace el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución, en la Ley o en los Tratados Internacionales, en particular cuando aquellas se encuentren fundadas en motivos de raza, etnia, nacionalidad, situación socioeconómica, lugar de residencia, idioma, ideología u opinión política, sindicación o participación en asociaciones gremiales, sexo, género, orientación sexual, estado civil, edad, filiación, apariencia personal, enfermedad o discapacidad”.
Derechos económicos, sociales y culturales	“Corresponden a la segunda generación de derechos humanos, que se hallan reconocidos por Naciones Unidas, y en la tradición constitucional chilena, y cuya observancia permite tener un desarrollo más inclusivo y de mayor calidad democrática. Tales derechos se ven garantizados hoy por nuestro sistema de protección social, aunque es necesario consolidar su alcance universal y solidario”.
Igualdad de oportunidades y equidad de género	“Con el fin de incorporar efectivamente, en las políticas públicas, la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, así como el principio de la equidad, se debe impulsar, intersectorialmente, la Agenda Política de Género”. “[E]n la implementación de los programas sociales, es imprescindible trabajar con organizaciones de mujeres, y resaltar también su rol ciudadano, y las implicancias de la perspectiva de género, en las actividades de capacitación que se realicen con la sociedad civil”
Pueblos originarios	“La admisión de la diversidad de los pueblos indígenas como un valor que nos hace crecer como país implica un cambio cultural profundo en nuestra sociedad. Se debe poner término a las discriminaciones que históricamente les han afectado, asumiendo para ello la construcción de una convivencia que respete su identidad, garantice sus derechos sociales, incorpore su visión de territorio y reconozca la legitimidad de sus aspiraciones comunes en su desarrollo integral, en los sectores rurales como en las zonas urbanas”.

FUENTE: Elaboración propia en base a contenidos de la Agenda Pro Participación Ciudadana

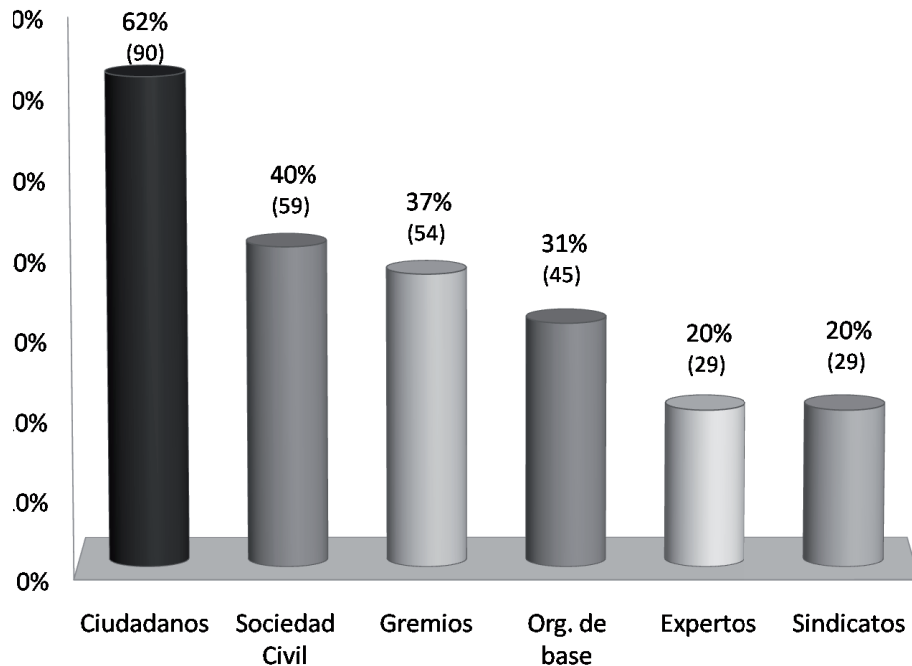
Destinatarios

En su mayoría, los mecanismos de participación aquí clasificados están orientados a los ciudadanos (62%), a las organizaciones de la Sociedad Civil (40%) y a las asociaciones gremiales (37%). Tal como muestra el Gráfico 2, estas categorías no son excluyentes.

Es importante destacar que la participación de los sindicatos, son los que cuentan con menores espacios de participación. Mientras, las

organizaciones de base tienen solo un 20% de instrumentos orientados a ellos.

Gráfico 2. Destinatarios de mecanismos de participación



FUENTE: Elaboración propia

El que los ciudadanos sean los destinatarios de tres de cada cinco instrumentos puede tener varias interpretaciones y, con los datos disponibles, no podemos explicar acabadamente cuál es la más pertinente.

Entre otras posibilidades, cabe pensar que puede ser una mirada individualista y competitiva de la participación ciudadana, que no incentiva el asociacionismo. Pero también este resultado puede deberse a una mala definición de los propios organismos públicos, tal como lo hemos explicado a lo largo del artículo.

Mientras, la alta presencia de mecanismos donde participan los gremios está directamente relacionada con la constitución de instancias de diálogo público-privado y con la incorporación de quienes desa-

rollan actividades productivas en áreas reguladas o protegidas a los consejos de la Sociedad Civil de ministerios y subsecretarías.

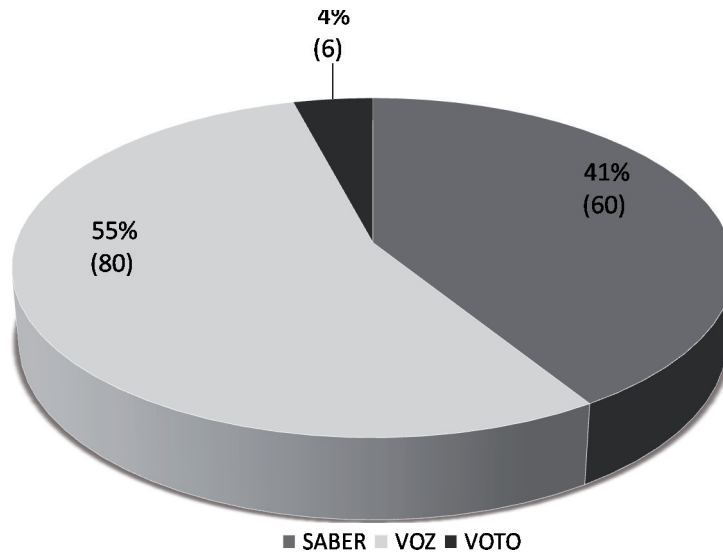
Podría ser preocupante la baja presencia de las organizaciones de base. No obstante, conviene recordar que los mecanismos detallados están al más alto nivel de la administración del Estado –ministerios y subsecretarías-, donde se definen políticas de alcance nacional, por lo que es probable que las organizaciones de base no sean consideradas en tanto se asumiría que éstas inciden en espacios de participación locales o sectoriales. Lo mismo sucede en el caso de los sindicatos (más allá de las negociaciones sectoriales que puedan encabezar sus representantes máximos). A medida que se va subiendo en la escala de la administración pública, resulta más restringido el acceso de las organizaciones de base o más directamente vinculadas con sus representados a las esferas superiores de la administración central del Estado. Sin embargo, esta es una hipótesis que debiera constatare en un estudio similar aplicable a niveles regionales y locales de decisión porque cabe preguntarse si efectivamente este tipo de organizaciones tiene otros espacios de participación. Pero ésa es una pregunta para otra investigación.

Derechos Involucrados

Retomando la clasificación de derechos presentada en la primera parte de este artículo, es posible sostener que los perfiles de **voz** y **saber** agrupan la gran mayoría de los mecanismos detallados. El gráfico 3 muestra que, nuevamente, el resultado más abultado está vinculado al ejercicio de la incidencia en el espacio público (**voz**), superando a la posibilidad de acceder a la información (**saber**) que posibilite esa incidencia.

La gran mayoría de ministerios ha nombrado explícitamente todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el ejercicio de la Transparencia activa y el Derecho de Acceso a la Información Pública, pero todos (excepto Hacienda y Obras Públicas) aseguran contar con Consejos de la Sociedad Civil (los que se asocian al derecho a **voz**).

Gráfico 3. Mecanismos según Derechos



FUENTE: Elaboración propia

Se identificaron seis mecanismos que fueron considerados como instancias de ejercicio del derecho a **voto**. Es decir, espacios donde los compromisos son vinculantes. Dos de ellos se encuentran en el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA): los órganos colegiados y los consejos sectoriales. Al menos en lo que se refiere a iniciativas y proyectos, la sociedad civil allí representada posee la capacidad de adoptar decisiones que deben ser ejecutadas por la instancia ministerial.

Los otros cuatro casos son las Comisiones Regionales o Provinciales de Plaguicidas (Ministerio de Salud), el Consejo Cambio Climático y Agricultura (Ministerio de Agricultura), los Consejos Comunales de Seguridad (Ministerio del Interior) y el Fondo de Protección Ambiental (Comisión Nacional de Medio Ambiente). Según las descripciones publicadas en las páginas *web*, estos mecanismos tienen por finalidad ejercer la función de control social o fijar políticas en la materia sobre la cual versan. Aunque podría cuestionarse esta clasificación, sería un contrasentido dotar de tales objetivos a estas instancias si no tienen poder de incidencia real.

El cuadro siguiente resume a cuál/es destinatario/s contempla/n cada una de estas iniciativas identificadas como instancias de ejercicio del derecho a **voto** (en materia de participación). Exceptuando al Fondo de Protección Ambiental, todos los mecanismos presentes en el siguiente listado han sido clasificados como Consejos de la Sociedad Civil.

Cuadro 7. Mecanismos identificados como Derecho a voto y destinatarios

Ministerio	Mecanismo	Ciudds.	Org. Base	Soc. Civil	Org. Sindicales
Interior	Consejos Comunales de Seguridad	No	Sí	No	No
Salud	Comisiones Regionales o Provinciales de Plaguicidas	No	Sí	No	Sí
Agricultura	Consejo Cambio Climático y Agricultura	No	No	Sí	Sí
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Órganos Colegiados CNCA	No	No	Sí	No
	Consejos sectoriales CNCA	No	No	Sí	No
Comisión Nacional del Medio Ambiente	Fondo de Protección Ambiental	Sí	Sí	Sí	Sí

FUENTE: Elaboración propia

Reflexiones finales

Tal como mencionábamos, la participación ciudadana es una de las condiciones elementales para el funcionamiento de la democracia (De la Maza, 2005). Esto representa un gran desafío, atendiendo el descrédito de la política y el déficit de representación que, por lo tanto, imponen la necesidad de involucrar más activamente a los ciudadanos en las decisiones que les competen. Es una demanda de la propia ciudadanía así como también un requerimiento de la modernización de la función pública “que ha ido introduciendo mecanismos de consulta, deliberación, control social, entre otros, en sus diversas expresiones: política representativa, gestión de políticas y programas públicos, administración de todo tipo de asuntos” (De la Maza, 2010, p. 281).

La promesa del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet apuntaba justamente a fortalecer el rol de la sociedad civil en la administración del poder.

“Un gobierno ciudadano” era el eslogan, que fue materializado en la Agenda Pro Participación Ciudadana. Sin embargo, de acuerdo con el análisis señalado en este artículo, el impulso por empoderar a los ciudadanos y abrir los cauces institucionales de la participación está aún en una etapa embrionaria.

En este sentido, tal como Espinoza (2004), Fernández y Ordoñez (2007) y Artz y Soto (2008), concluimos que existe una participación ciudadana limitada a un plano más informativo e instrumental. No obstante, advertimos un énfasis especial en ministerios y subsecretarías por establecer instancias de participación.

Sin embargo, los mecanismos y procedimientos declarados por estos organismos no son lo suficientemente claros para describir con certeza en qué medida la participación es posible. La calidad en la información es deficiente, lo que altera una condición básica para ejercer una ciudadanía activa: información oportuna, definida y transparente.

Surge, entonces, la interrogante en torno a si es posible garantizar una participación ciudadana real sin antes tener certeza de que ésta tendrá un carácter informado. Los conocimientos teóricos aludidos anteriormente hacen pensar que la respuesta es no. Los resultados obtenidos indican que aún resta mucho por avanzar.

Dentro de los mecanismos de participación declarados por ministerios y subsecretarías destacan aquellos que apuntan a la categoría que denominamos **saber**, es decir, informar (aunque sea deficiente o erráticamente) a los ciudadanos o destinatarios de las políticas o decisiones adoptadas o por emprender.

Es importante considerar que el perfil consultivo no garantiza que las opiniones y recomendaciones de la ciudadanía sean efectivamente adoptadas -ni siquiera consideradas- por las autoridades. Sólo en escasas ocasiones existen instancias donde los acuerdos son vinculantes (**voto**). Por lo tanto, el panorama queda definido en un gran grupo (indeterminado) de mecanismos vinculados al derecho a **saber**, otra cantidad (difusa) de instancias donde se puede ejercer el derecho a **voz** (sin garantizarse que las indicaciones sean acogidas) y un muy reducido grupo de oportunidades de incidir efectivamente (**voto**).

Verificar el efectivo cumplimiento de los mecanismos descritos y analizados en el estudio que acá resumimos, sus alcances y limitaciones,

su periodicidad y apropiación por parte de la ciudadanía requeriría un estudio de otras características que las del que aquí presentamos.

De todos modos, un punto que merece una reflexión es aquel relacionado a los fondos concursables y su consideración como herramientas de participación ciudadana, que ha sido ampliamente criticada (Espinoza, 2006). La propia Agenda Pro Participación indica que para lograr el “objetivo de empoderamiento ciudadano es preciso que el apoyo estatal sea diverso en sus modalidades de cooperación -innovando respecto de los mecanismos de concursabilidad-”.

No obstante, esa innovación no queda del todo clara por cuanto todos los mecanismos detectados en el Eje de Fortalecimiento de la Sociedad Civil son, precisamente, fondos concursables. Como se indicó anteriormente, la evidencia de investigaciones anteriores cuestiona si este tipo de procedimiento no termina por dañar (más que construir o restituir) el tejido social.

La concursabilidad implica una asociación instrumental en pos de un objetivo definido y limitado. Es un trabajo con un horizonte determinado, sin la certeza de mantener la unidad y la participación colectiva en contextos donde los concursos no sean el instrumento, que está asociada a productos específicos e incertidumbre respecto de su sustentabilidad.

Aunque existan muchos concursos disponibles, los principales destinatarios son las personas naturales; los individuos. Los mecanismos de participación se orientan principalmente a los ciudadanos (62%), a las organizaciones de la Sociedad Civil (40%) y a las asociaciones gremiales (37%).

Llama la atención el hecho de que la participación de los entes sindicales sea la más baja (20%) -incluso a la par de los expertos- y que las organizaciones de base cuentan con apenas un 31% de instrumentos orientados a ellas. En otras palabras, solo uno de cada cinco mecanismos de participación ciudadana está destinado a entidades que representan a los trabajadores, y menos de uno de cada tres mecanismos contempla a las organizaciones que tienen contacto directo con sus representados.

Esto podría responder a una de las características negativas de la democracia chilena relacionada con los bajos niveles de asociatividad

y el debilitamiento de la confianza entre las personas (PNUD, 1998 y 2002). Existiría una creciente instrumentalización de las relaciones sociales y, por lo tanto, los esfuerzos por aumentar la participación ciudadana deberían ir en la dirección de fortalecer los vínculos entre las organizaciones y las personas.

Desafortunadamente, la mala definición de los beneficiarios de los mecanismos que hay en algunos casos no permite sacar aquí una conclusión categórica respecto a si esto se deriva de la desarticulación del tejido social iniciada por la dictadura y no del todo reparada por los sucesivos gobiernos de la Concertación (Gómez Leyton, 2008; De la Maza, 2010). No obstante, esta información se puede relacionar con los escasos mecanismos detallados en materia de Educación Ciudadana y de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, reforzando la noción de que aún hay mucho camino que recorrer en estas materias.

En cuanto al perfil de los derechos del ciudadano a los cuales ape- lan los diversos mecanismos de participación, éstos también se verán afectados negativamente por el mal desempeño en materia de defini- ciones aquí aludida. Ello porque no se puede determinar claramente si se aspira a darles a tales mecanismos un perfil informativo (**saber**) o consultivo (**voz**).

La predominancia del derecho a **voz** por sobre el derecho a **saber** aparece como un contrasentido: es difícil hablar de gestión partici- pativa si los ciudadanos no tienen garantizado su derecho a la in- formación. Esto refuerza la convicción sobre la necesidad de definir correctamente los mecanismos.

Todos estos elementos derivados de malas definiciones confirman la despreocupación de dichos organismos por la calidad de la infor- mación que entregan en materia de participación ciudadana, tanto aquella que ellos mismos disponen (transparencia activa) como la que facilitan al ser requeridos por la vía de solicitudes de acceso a la información.

Valorar positiva o negativamente estos resultados excede los alcan- ces de esta investigación, pero sí puede afirmarse -otra vez- que la calidad de la información extraída u obtenida atentó también contra la posibilidad de establecer este vínculo. La razón es que muchos de los ministerios y subsecretarías se conformaron con adoptar para sí

la definición de consejos de la Sociedad Civil que entregaba la normativa general.

Al hacer esto, cumplen con la norma, pero no acaban de identificar en qué consistirán y cómo operarían dichos consejos ni quiénes participarán en ellos. Probablemente, en su implementación habrá una conformación que gire en torno a temas sectoriales, algo imposible de determinar con la información disponible para el presente artículo.

En resumen, la participación de los ciudadanos en la gestión pública solo será posible en la medida en que el Estado se comprometa con la calidad de la información que brinda. Sin información es imposible participar, y si ésta no cumple criterios mínimos de calidad, tampoco se puede esperar una participación de verdad. Como dice De la Maza (2010):

En el caso chileno (...) la participación se ha tendido a restringir a una dimensión principalmente instrumental y funcional a la ejecución de programas públicos definidos sin ella. Plantear criterios de democracia participativa obliga a introducir una dimensión participativa a una democracia que ha sido construida con un criterio unilateralmente delegativo y restringido a la selección de élite (pp. 281-282).

La investigación a nivel macro es necesaria e indispensable en una primera etapa, puesto que sirve para reconocer y trazar el terreno sobre el cual pueden moverse las organizaciones sociales en su relación con el Estado. Tener información sobre los ministerios y subsecretarías da luces sobre cómo abordan la necesidad de incorporar a la ciudadanía en sus decisiones.

Una vez hecho lo anterior, solo resta trabajar en el nivel micro, en los gobiernos regionales y locales, verificando si aquellas líneas trazadas desde los organismos superiores de la Administración del Estado toman cuerpo al salir del Barrio Cívico de Santiago, en su relación cotidiana con las ciudadanas y los ciudadanos.

Notas

1 Los resultados que aquí se presentan corresponden a una parte del estudio “Espacios de participación ciudadana en el Estado: Un análisis sistemático a normativas y mecanismos en ministerios y subsecretarías”, realizado por el Programa de Libertad de Expresión del ICEI durante 2009, por encargo de la red de ONGs ACCIÓN A.G., y que contó con financiamiento de la Unión Europea.

2 Lo que es coherente con los orígenes y tradición sobre la cual se ha constituido el ámbito de la participación en Chile, fuertemente vinculada a la labor de la Iglesia e instituciones de caridad, primero, y de los partidos políticos y poder político (Ejecutivo), después (De la Maza, 2005).

3 La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LAIP), vigente desde abril de 2009, obliga a todos los organismos de la Administración Central del Estado a cumplir con ciertos estándares de transparencia activa y publicar una serie de informaciones en los sitios web de los organismos. Todos, bajo el mismo banner de Gobierno Transparente.

4 Sin embargo, éstas son sólo hipótesis que debieran comprobarse en futuros estudios que incorporen otros organismos descentralizados (gobiernos regionales, municipios) o servicios dependientes o relacionados a la administración central (servicios intermedios o especializados como FOSIS, SENCE, INDAP, por mencionar sólo algunos ejemplos).

5 Hay que recordar que los portales de información pueden ser las páginas *web*, teléfonos de contacto, oficinas móviles y buzones.

6 El Consejo de la Sociedad Civil que se constituyó para trabajar en torno a la equidad de oportunidades en el Servicio Nacional de la Mujer, por ejemplo.

7 No indica, por ejemplo, ningún mecanismo a través del cual se hará efectiva la entrega.

8 Sólo 1 mecanismo detectado.

9 Las Minutas de Posición “[b]uscan explicar el contenido y la lógica de una iniciativa o una nueva política a un público relativamente extenso y heterogéneo. Las reparticiones gubernamentales publican en Internet estos documentos, estableciendo un período mínimo para la recepción de comentarios y observaciones sobre ellos”.

10 En este punto, es importante indicar que la experiencia en presupuestos participativos en Chile corresponde básicamente a municipios y, adicionalmente, se reduce a la ejecución de un porcentaje del presupuesto comunal. En ningún caso, los presupuestos participativos corresponden a la totalidad del presupuesto comunal en aquellos municipios que han impulsado este mecanismo de participación.

11 No aparece mencionado aquí el Fondo de Desarrollo de Organizaciones de Interés Público, pese a ser reconocido como uno de los mecanismos que efectivamente contribuye al fortalecimiento de la Sociedad Civil, porque en su caso el Ministerio Secretaría General de Gobierno identifica como instancia de participación la composición del Consejo del Fondo de Organizaciones y Asociaciones y de Interés Público, que define las asignaciones del mencionado Fondo.

Referencias bibliográficas

Recursos bibliográficos

- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, N° 4, pp. 216-224.
- Artzn, M. y Soto, S. (2008). *Participación Ciudadana*. Santiago: Expansiva Universidad Diego Portales UDP.
- Asún, R (2006). Construcción de cuestionarios y escalas: El proceso de la producción de información cuantitativa. En Canales Cerón, M. (Ed.), *Metodologías de Investigación Social. Introducción a los oficios*. (pp. 63-113). Santiago: LOM Ediciones.
- Canto Chac, M. (2007). Las Políticas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local, consultado el 6 de octubre de 2011 en www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf.
- De la Maza, G. (2010). La disputa por la participación en la democracia elitista chilena. *Latin American Research Review, Special Issue*, Vol. 45, pp. 274-297.
- De la Maza, G. (2005). *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Espinoza, V. (2006). Los nuevos agentes políticos locales: Revisión estructural de la tesis de Arturo Valenzuela ¿Cómo se articulan el nivel de representación local con el nacional en la arena local y qué papel juegan el gobierno central y las políticas públicas? *MAD. Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad*, N° 14, pp. 8-18.
- Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación ciudadana en un nuevo contrato con la ciudadanía. *Revista Política*, N° 43, pp. 149-183.
- Esteban Enguita, J. (2007) Política del reconocimiento y tipos de ciudadanía. *Logos. Anales del seminario de metafísica*, N° 40, pp. 259-280.

- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007). *Participación Ciudadana en la agenda gubernamental de 2007*. Santiago: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gómez Leyton, J. C. (2008). Política y ciudadanía en una sociedad neoliberal avanzada, Chile 1990-2007. *Cuadernos del CENDES*, N° 67, pp. 59-83.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, N° 3, pp. 5-39.
- Lahera, E. (2004). *Chile como pregunta*. Santiago: LOM Ediciones.
- Maravall, J. M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, N° 2, pp. 319-351.
- O'Donnell, G. (2009). Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, Vol. 1, pp. 7-23.
- PNUD (2002). *Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (1998). *Paradojas de la modernidad. Informe de desarrollo humano en Chile*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus.
- Serrano, C. (1998). Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo, consultado el 6 de octubre de 2011 en <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/528639170.pdf>

Documentos administrativos

- Agenda Pro Participación Ciudadana 2006–2010. División de Organizaciones Sociales (DOS). Gobierno de Chile.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del “Plan de Acción de Lisboa”).
- DECRETO 100. Aprueba norma técnica para el desarrollo de sitios *web* de los órganos de la administración del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 2006

GUÍA WEB. Guía para el desarrollo de sitios web del Gobierno de Chile. [en línea]
Santiago, Ministerio de Economía. Obtenido el 6 de Octubre de 2011 en
<http://www.guiaweb.gob.cl>

Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
2008. División de Organizaciones Sociales (DOS). Gobierno de Chile.

Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet