



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**¿DEMOCRATIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA?
FACTORES INSTITUCIONALES CLAVES PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE.**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RODRIGO ANTONIO FAÚNDEZ VERGARA

**PROFESORA GUÍA:
MARÍA GABRIELA RUBILAR DONOSO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN
GONZALO DELAMAZA ESCOBAR
SARA ARANCIBIA CARVAJAL**

**SANTIAGO DE CHILE
2018**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por: Rodrigo Faúndez Vergara

Profesora guía: Gabriela Rubilar

Fecha: diciembre de 2018

¿Democratizar la Gestión Pública? Factores institucionales claves para impulsar la participación ciudadana en la gestión pública en Chile

La participación ciudadana en la gestión pública ha representado un desafío creciente de los Estados en las últimas décadas, producto de una creciente desconfianza ciudadana, desafección política y ante la emergencia de nuevas relaciones de la sociedad civil con lo público. En Chile, en el año 2011, se promulgó la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que establece cuatro mecanismos que los órganos públicos centralizados y locales deben implementar.

A la fecha, existen diversos estudios que evalúan la implementación de esta ley, así como de otros ámbitos de la participación ciudadana; sin embargo, gran parte de ellos, carecen de análisis que permitan identificar los principales factores que inciden en sus logros, así como en sus debilidades y fracasos. Asimismo, existe una carencia de propuestas que identifiquen factores claves que se deben considerar para instalar gestión pública participativa en órganos del Estado.

Es justamente este elemento el que se aborda en este estudio, que identifica las capacidades y los arreglos institucionales determinantes que permiten a los órganos públicos, tales como ministerios o subsecretarías, desplegar procesos de participación ciudadana que apunten al empoderamiento y logren superar los mínimos establecidos por el marco legal vigente en Chile.

El estudio realiza un análisis comparativo de carácter cualitativo, sobre las estrategias, procesos e instrumentos desplegados por tres ministerios chilenos, entre los años 2014 y 2017: el Ministerio de Salud, Ministerio de Medioambiente y Ministerio de Energía, todos con amplio desarrollo en materia de participación. El análisis de los casos fue complementado con juicios de especialistas, en base al método de Proceso de Análisis Jerárquico (AHP), que permitió elaborar una propuesta de modelo que considera los factores determinantes de la participación ciudadana en la gestión pública.

Se concluye que existen cuatro ámbitos clave para el impulso de procesos participativos en dichos organismos: (i) el liderazgo de las autoridades, necesario para darle prioridad el tema en cada organismo; (ii) el ámbito normativo y procedimental, que deben acomodar las instituciones para otorgarle sostenibilidad y consistencia a los procesos; (iii) las competencias y compromiso de los equipos que desarrollan la participación; (iv) los enfoques y culturas de gestión que predominan en cada organismo, asociado a los arreglos que se deben establecer para el establecimiento de una cultura democrática.

Todos estos factores contienen una serie de elementos complementarios, que, en su conjunto, constituyen una propuesta de modelo para una gestión pública participativa. De todas formas, su implementación estará dada por el establecimiento de acuerdos societales que incluyan modificaciones legales y arreglos institucionales que apunten a la democratización de la gestión y las políticas públicas en Chile.

Palabras clave: participación ciudadana; gestión pública; análisis comparado; análisis jerárquico; democratización.

Agradecimientos

A Gabriela Rubilar por su apoyo permanente y gran profesionalismo.

A María Pía Martín y Antonio Galdames por cada uno de los comentarios y aportes propuestos en el marco de la tesis.

A Sara Arancibia por colaborar desinteresadamente en la revisión de la tesis.

A cada uno de los entrevistados y especialistas, que puso a disposición su valioso tiempo para aportar con su conocimiento y experiencia a este trabajo. En especial, a los miembros del panel de expertos que apoyaron desinteresadamente y creyeron en este proyecto.

A Anselmo Cancino y Tito Pizarro, quienes me motivaron y apoyaron para cumplir esta meta.

Agradecimientos a CONICYT por otorgarme la Beca de Magíster que me permitió realizar este excelente programa.

A Paula, por su amor y apoyo constante en todo este proceso.

Tabla de Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	MARCO CONCEPTUAL	4
2.1.	La participación ciudadana en “tiempos de incertidumbre”	4
2.2.	Los diversos enfoques participativos de la Democracia y la Gestión Pública	6
2.3.	Las conceptualizaciones de participación ciudadana en la Gestión Pública	8
2.4.	La discusión en Chile a la luz de una nueva ciudadanía	10
2.5.	Niveles y grados de participación ciudadana.....	13
2.6.	Aproximación a los factores claves de la participación ciudadana en la gestión pública	15
III.	METODOLOGÍA.....	17
3.1	Objetivos del estudio	17
3.2	Tipo de estudio	17
3.3.	Estrategia: Técnicas de producción y recolección de información	18
3.4.	Criterio de selección de casos e informantes al interior de los casos	18
3.5.	Análisis de la información	21
IV.	ACERCAMIENTO AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	26
4.1	Contextualización histórica de la participación ciudadana en Chile	26
4.2	Aproximación a la participación ciudadana en el ámbito de salud	29
4.3	Aproximación a la participación ciudadana en el ámbito del medioambiente	30
4.4	Aproximación a la participación en el ámbito de energía.....	32
V.	ANÁLISIS COMPARADO DE MINISTERIOS	34
5.1	Ámbito institucional y procedimental.....	34
5.2.	Ámbito de la gestión de la participación.....	48
5.3.	Balance global de la participación ciudadana	56
VI.	PROPUESTA DE MODELO MULTICRITERIO SOBRE LOS DETERMINANTES INSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA	68
6.1.	Definición de los expertos	68
6.2.	Construcción de la estructura jerárquica	68
6.3.	Diccionario de definiciones de los elementos del modelo	71
6.4.	Prioridades del modelo.....	73
6.5.	Las prioridades de la estructura jerárquica (PG y PL)	75
6.6.	Análisis de los resultados del modelo jerárquico ponderado.....	76
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	84
ANEXOS	90	
	Anexo A: Pauta de entrevista.....	90
	Anexo B: Modelo de consentimiento informado	91

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Niveles de participación, según IAPP (2018).....	14
Tabla 2: Niveles decisionales y alcances participación, según CNPC (2017)	14
Tabla 3: muestra del estudio.....	19
Tabla 4: Criterios maestros de muestreo.....	20
Tabla 5: Objetivos específicos, técnicas de producción de datos y muestra	20
Tabla 6: Ámbitos y parámetros conceptuales para comparación.....	21
Tabla 7: Panel de expertos en Participación Ciudadana Modelo AHP	24
Tabla 8: Matriz de comparación de a pares, según Saaty (1997)	25
Tabla 9: Comparación definiciones de participación	37
Tabla 10: Comparación sobre estructuras institucionales.....	42
Tabla 11: Comparación presupuestos en participación 2015-2017 (pesos chilenos).....	44
Tabla 12: Comparación sobre recursos financieros, técnicos, humanos	45
Tabla 13: Liderazgo y voluntad política	46
Tabla 14: Desajustes y resistencias en la cultura organizacional.....	47
Tabla 15: Mecanismos declarados en norma sectorial de participación ciudadana de cada ministerio	49
Tabla 16: Diálogos ciudadanos Programa Participación y Empoderamiento en salud, 2014-2017.....	50
Tabla 17: Comparación monitoreo, seguimiento y evaluación	56
Tabla 18: comparación innovaciones y superadores del mínimo legal	58
Tabla 19: Comparación facilitadores del proceso.....	60
Tabla 20: Comparación barreras del proceso	63
Tabla 21: Niveles de participación según Arnstein y CNPC	66
Tabla 22: Definiciones de los factores principales del modelo (criterios).....	71
Tabla 23: Definiciones del factor voluntad de la autoridad	71
Tabla 24: Definiciones del factor normativo e institucional	72
Tabla 25: Definiciones del factor competencias técnicas y metodológicas	72
Tabla 26: Definiciones del factor enfoques y paradigmas de gestión pública	73
Tabla 27: Comparación de a pares con método combinado de factores del modelo	74
Tabla 28: Comparación de a pares con método combinado del factor voluntad y liderazgo de la autoridad	74
Tabla 29: Comparación de a pares con método combinado del subfactor normativo e institucional	74
Tabla 30: Comparación de a pares con método combinado del factor compromisos y competencias técnicas y metodológicas de los equipos	74
Tabla 31: Comparación de a pares con método combinado del sub- subfactor capacidades técnicas	75
Tabla 32: Comparación de a pares con método combinado del subfactor habilidades	75
Tabla 33: Comparación de a pares con método combinado del factor Enfoques y paradigmas de gestión pública	75

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1: Escalera de la participación ciudadana	13
Esquema 2: Árbol de códigos	22
Esquema 3: Principales hitos del marco regulatorio e indicativo nacional sobre participación ciudadana en la gestión pública	28
Esquema 4: Estructura Participación en Ministerio de Salud.....	39
Esquema 5: Estructura División de Participación y Diálogo Social, Ministerio de Energía	40
Esquema 6: Modelo de Gestión Depto. Participación Ciudadana MMA	41
Esquema 7: propuesta de estructura jerárquica	70
Esquema 8: modelo jerárquico con ponderaciones	76

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: ponderadores globales por criterios ordenados.....	77
Gráfico 2: Ponderadores globales por criterios terminales	78

I. INTRODUCCIÓN

"Desde que, al tratarse de los negocios del Estado, hay quien diga '¿qué me importa!' se debe contar con que el Estado está perdido"

J.J.Rousseau. 1762

La participación ciudadana en la gestión pública constituye un elemento fundamental para el desarrollo de la democracia en los países (CLAD, 2009). En Chile, la promulgación en 2011 de la Ley 20.500 estableció la concepción del Estado sobre la participación ciudadana en la gestión pública, además de instaurar cuatro mecanismos que las instituciones públicas debían impulsar: (i) el acceso a la información pública; (ii) las cuentas públicas participativas; (iii) las consultas públicas; (iv) los Consejos de la Sociedad Civil (en adelante, COSOC).

Varios años después de su promulgación, diversos autores e instituciones (CNPC, 2017; Delamaza, 2014; División de Organizaciones Sociales, 2016; Loyola, 2016) han constatado su insuficiencia para lograr una mayor democratización y ampliar la participación ciudadana en el país, a la luz de nuevas formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y las transformaciones en la cultura cívica y política del país en los últimos años (PNUD, 2015).

En este contexto, el segundo gobierno de Michelle Bachelet, propuso en 2014 un impulso a la participación ciudadana, que quedó consignado en el Instructivo Presidencial N°007, (Gabinete Presidencial, 2014); este puso énfasis en la implementación exhaustiva de la Ley 20.500 y, entre otras medidas, mandató la creación de unidades de participación en todos los servicios públicos.

Algunos de los cuestionamientos hacia la referida ley, señalan que: dicho instrumento no establece mecanismos vinculantes, sino que sólo de consulta, lo que dificulta a la ciudadanía la incidencia en decisiones y políticas públicas; no planteó una nueva institucionalidad para la participación; dejó de lado el fortalecimiento de la participación en servicios públicos, dado que se centró en el ámbito local; ni consideró financiamiento para su implementación (CNPC, 2017; Delamaza, 2014; División de Organizaciones Sociales, 2016; Loyola, 2016).

Son justamente algunos de estos elementos los que son de interés para este estudio que busca identificar los factores determinantes que, en base al ordenamiento jurídico y marco institucional existente, llevan a los ministerios y servicios públicos de carácter nacional a desplegar diversas formas y procesos de participación ciudadana en la gestión pública, ya sea, orientados a la deliberación y la incidencia de la ciudadanía en decisiones, gestión y políticas públicas, o bien, hacia cumplir solo con el mínimo procedimental establecido en la ley. Dicho de otra forma, el estudio busca comprender qué estrategias y arreglos institucionales sobre la participación han dado mejores resultados y cuáles han sido inviables. Si bien, es imposible establecer parámetros inamovibles y homogéneos para cada país, al menos en Chile se pueden establecer algunos criterios que son clave para el logro de proceso de participación ciudadana de calidad, basado en enfoque de derechos, que apunten a equiparar relaciones de poder, pero también que otorguen legitimidad a las políticas públicas.

En el marco de este contexto, este estudio de casos comparados se propuso responder a la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los factores institucionales más relevantes que llevan a los ministerios o servicios públicos a desarrollar procesos de participación ciudadana orientados a la incidencia en las decisiones, políticas y gestión pública?

A partir del análisis de experiencias concretas, se buscó identificar los factores institucionales más relevantes que permiten alcanzar mayores niveles en la escala de participación ciudadana en la gestión pública. Para ello, se realiza un análisis comparativo de las estrategias, procesos e instrumentos desplegados por tres ministerios con un amplio desarrollo participativo; esto es, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Medioambiente y el Ministerio de Energía. Con el foco en estos casos se estudian los principales elementos que consideran cada una de estas carteras para lograr participación ciudadana. Posteriormente se analizan los factores que son transversales en dichos ministerios para el logro de mayores grados en la escala de la participación ciudadana (Arnstein, 1969; CNPC, 2017), lo que se realiza a través de un modelo multicriterio AHP (Saaty, 1997), que jerarquiza y prioriza dichos factores en una estructura jerárquica basada en juicios de especialistas y tomadores de decisión en participación ciudadana. Con esto, se puede contar con un modelo que establece estándares para el impulso de la participación en ministerios y servicios públicos.

Relevancia de la investigación

La investigación buscó ser un aporte, tanto para las carteras investigadas, como para el campo de investigación relacionado con la temática, ya que indagó, de forma comparada, en las valoraciones de actores vinculados a la participación en la gestión pública, así como también, jerarquizó los factores determinantes de una participación ciudadana orientada a generar poder ciudadano, de tal manera de contribuir a la construcción de conocimiento en la materia.

Tomando en cuenta lo anterior, se pudo evidenciar que en la actualidad existen aproximaciones a diversos casos de participación, pero una carencia de análisis que permitan comparar los procesos y mecanismos de participación ciudadana implementados por carteras específicas, para determinar los factores que inciden en sus logros, así como en sus debilidades y fracasos. Esto, abre un campo para la investigación y exploración en el tema de la participación ciudadana en la gestión pública, con énfasis en estudios comparados de análisis de procesos.

Al respecto, es preciso señalar que, en los últimos años, diversos estudios han analizado las transformaciones en la democracia, en la sociedad civil y en la participación ciudadana que se ha experimentado en nuestro país. En particular, podemos mencionar el Informe “Auditoría a la democracia”, PNUD 2014; el Estudio nacional de Transparencia 2015; el Informe PNUD 2015 *Los Tiempos de la Politización*; el Mapa de las organizaciones PUC 2016; el Informe del proceso de consulta participativa de la Ley N°20.500, realizado por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB, 2016); el Informe OCDE: *participación ciudadana en el proceso constituyente* y el Informe del Consejo para la Participación Ciudadana (CNPC, 2017). Si bien, en el marco conceptual profundizaremos aspectos relevantes que señalan dichos estudios, resulta relevante destacar que ninguno de ellos ha enfatizado en la implementación de mecanismos y procesos de participación ciudadana a nivel sectorial.

Por ejemplo, la metodología del informe elaborado por el Consejo para la Participación se centró en grupos de discusión y entrevista a actores clave del mundo académico y de instituciones vinculadas con la participación; no obstante, no se profundizó respecto de la implementación de mecanismos y procesos de participación ciudadana en la gestión pública en términos sectoriales o comparativos; esto es, cómo se acondicionan las instituciones de la administración central para la participación de la ciudadanía en el diseño o implementación de políticas públicas específicas (CNPC, 2017).

Por su parte, los estudios de caso que pudimos catastrar a la fecha, todos ellos ponen foco en programas o instancias específicas en ámbitos educacionales, medioambientales y municipales, como las investigaciones de Rupin (2006); Aránguiz (2010); González (2014); Loyola (2016); Insunza (2017); los que se suman a dos estudios sobre participación ciudadana en el Ministerio de Energía (Aranzáes, 2017; Pizarro, 2017).

Sumado a esto, en términos de evaluaciones a programas de Participación Ciudadana, se encuentra la evaluación de gestión realizada al Programa de Participación Ciudadana de Segegob (Dirección de Presupuesto, 2007), así como al Programa Deporte y Participación Social del Ministerio del Deporte, el cual fue evaluado con desempeño insuficiente (Dirección de Presupuestos, 2017). Cabe señalar que dichas evaluaciones se orientan principalmente a procesos e indicadores de costo eficiencia del programa (Martínez, 2017).

Por su parte, se han desarrollado diversos seguimientos realizados desde el Ministerio de Desarrollo Social a evaluaciones ex ante realizadas por programas de participación ciudadana de diversas carteras, tales como; los programas *Participación y liderazgo y Mujer, Ciudadanía y Participación* (Servicio Nacional de la Mujer); *Deporte y Participación Social* (Instituto Nacional del Deporte); *Participación Inclusiva y Territorial* (Servicio Nacional de la Discapacidad); *Participación Social y Empoderamiento en Salud* (Ministerio de Salud) (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). En los informes de seguimiento de estos programas es posible observar un marcado énfasis en la medición de resultados cuantitativos, tales como, número o porcentaje de personas participantes, número o porcentaje de organizaciones participantes, porcentaje de capacitaciones, entre otros. El problema de lo anterior es que, por un lado, no es posible identificar características fundamentales del proceso participativo, así como tampoco dimensiones cualitativas de estos mismos.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede evidenciar que en la actualidad existen en el país aproximaciones a diversos casos de participación, pero una carencia de análisis que permitan comparar los procesos y mecanismos de participación ciudadana implementados por carteras específicas. Esto, abre un campo para la investigación y exploración en el tema de la participación ciudadana en la gestión pública, con énfasis en estudios comparados.

Por lo tanto, el estudio se piensa como un aporte para ministerios e instituciones públicas, ya que podrán contar con evidencia y un instrumento concreto para analizar sus condiciones y potencialidades para realizar procesos de participación ciudadana en la gestión pública.

Finalmente, se considera que el estudio también contribuye en términos metodológicos, por medio de una propuesta de análisis comparativo de tres procesos de participación sectorial; al mismo tiempo que proporciona las claves de un modelo de análisis jerárquico que permitirá realizar futuras evaluaciones de la participación ciudadana en instituciones públicas.

Este documento se organiza en seis partes. En una primera sección se presenta el marco conceptual que fundamenta la investigación. Luego, se presenta el diseño metodológico utilizado. En un tercer apartado se presentan los antecedentes sobre la participación ciudadana en Chile y el contexto sobre participación en los tres ministerios comparados. Posteriormente se presentan los resultados del análisis comparativo. A continuación, se presentan los resultados del modelo multicriterio sobre los factores determinantes de la participación ciudadana en la gestión pública. Finalmente, se exponen las conclusiones del estudio y recomendaciones para la mejora de la participación ciudadana en ministerios.

II. MARCO CONCEPTUAL

Para dar cuenta de los principales elementos que engloban las discusiones teóricas sobre la participación ciudadana, se ha organizado el capítulo en seis partes. La primera de ellas introduce la discusión sobre el contexto de transformaciones que ha traído consigo la denominada globalización y sus incertidumbres asociadas. La segunda parte revisa los principales enfoques deliberativos y participativos de la democracia y la gestión pública. La tercera y la cuarta plantean diferentes definiciones y alcances que existen sobre el concepto de participación y su relación con lo público, tanto a nivel global, como en Chile. El quinto apartado aborda tres elaboraciones conceptuales respecto de los niveles o grados de participación ciudadana en la gestión pública. Finalmente, en la última parte se indaga acerca de las dimensiones que se han estudiado sobre los factores que determinan la forma en que se desarrollan los diversos procesos de participación ciudadana en la gestión pública.

2.1. La participación ciudadana en “tiempos de incertidumbre”

La discusión teórica sobre la participación ciudadana es relativamente reciente para el desarrollo de las ciencias sociales, políticas y jurídicas, pero se inscribe en un debate de más larga data –post segunda guerra mundial-, relacionado con los ámbitos de democracia, sistemas políticos y ciudadanía.

Dichas concepciones, enfrentan una tensión entre lógicas de comportamiento individual o privado de las personas y lógicas de tipo colectivo o comunitario. A grandes rasgos, las lógicas centradas en el individuo se asocian a un pensamiento liberal (Huntington, 1997; Marshall, 1998; Sartori, 2007; Shumpeter, 1996) que deposita en el individuo la clave de construcción del orden social. Por su parte, la tradición más "colectivista" o deliberativa (Bobbio, 1986; Habermas, 2005; Taylor, 2012; Touraine, 2001) apunta a construir vías de representación y deliberación basadas en la construcción de procesos comunicativos, que contribuyan a fortalecer la *cohesión social y la gobernanza*, mediante la solidaridad, la revalorización de lo público, la pertenencia, así como la densificación de las relaciones sociales. Una tercera tradición, de carácter más comunitarista, tiende a poner en valor el sentido de la identidad, la inclusión y los principios asociados a la multiculturalidad (Kymlicka, 1996).

Si bien la discusión sobre el carácter y contenido de la democracia que albergan estas corrientes sigue vigente, en la actualidad la idea de la democracia parece sufrir una serie de cuestionamientos a la luz de las transformaciones que ha experimentado el mundo con la denominada globalización y los impactos de la revolución tecnológica, así como los riesgos que ella trae consigo (Bauman, 2008; Castells, 2009; Ottone, 2015; Subirats & Parés, 2014).

No es objeto de este estudio realizar una indagación más profunda respecto de este debate, sino que nos interesa contextualizar las nociones de participación ciudadana, teniendo en consideración las transformaciones económicas, sociales, culturales y en los sistemas políticos sucedidas en las últimas décadas con el advenimiento de la nueva fase de la modernización y la denominada era de la información (Castells, 2009) o bien, la denominada época de la incertidumbre (Bauman, 2008).

En particular, Bauman reflexiona sobre la incertidumbre que produce la separación creciente entre el poder y la política. Desde su perspectiva, el poder ha tendido a globalizarse y a depender cada vez menos de las fronteras nacionales de los Estados modernos, mientras que la política no logra trascender esta esfera, por lo que es incapaz de controlar al poder global y tiende a entregar al mercado espacios cada vez más crecientes de la vida social; cuestión que produce desconfianza y desafección por parte de los ciudadanos que ven en el Estado una impotencia para ejercer control y protección (Bauman, 2008, p. 8).

Este contexto de incertidumbres y complejidades de la vida social actual lleva a diversos autores y corrientes de pensamiento social y político a señalar la necesidad y oportunidad de desarrollar nuevas formas de ejercer la construcción democrática, el gobierno y la gestión pública, que se adapten a estas renovadas circunstancias (Blanco & Goma, 2003; Brugué, 2009; Brugué & Tarragó, 2015; Castells, 2009; Delamaza, 2014; Kooiman, 2003; Subirats & Parés, 2014; Waissbluth, 2008).

Asimismo, resulta de interés señalar la relevancia que Castells (2009) le imprime en la “era de la información” al ejercicio de la ciudadanía para otorgarle “vitalidad a la institucionalidad democrática” (p.174). En esta línea, no son pocos los autores que consideran inseparable el concepto de ciudadanía respecto de la democracia, ya que define al sujeto de la democracia, que goza de derechos y deberes (Delamaza, 2014, 2016b; O’Donell, 1994; PNUD, 2014).

Por su parte, este fenómeno de incertidumbre y transformaciones democráticas ha puesto sobre la mesa el debate respecto de la noción de *accountability*, que se asocia al control sobre la política y la acción de las instituciones estatales. Para O’Donell (2002) existen diversas dimensiones del *accountability*, ya sean de carácter horizontal o vertical. Las primeras corresponden a aquellos mecanismos o agencias al interior del Estado que, investidos de poder legal, se orientan a controlar la acción de las instituciones y los poderes estatales. Las segundas, en tanto, corresponden al *accountability electoral* y el *accountability social*, que se refieren a mecanismos de control que realizan agentes externos al Estado, tales como medios de comunicación, o grupos organizados de la sociedad civil, o la ciudadanía al momento de votar.

De particular relevancia para este estudio es el concepto de *accountability social*, dado el creciente rol que toma la sociedad en el control sobre la política y la gestión pública, cuestiones fundamentales para el fortalecimiento de la democracia. Como indica O’Donell, “se trata de una voz que espera y demanda ser oída, en el sentido de que tal o cual agencia estatal adopte, o deje de adoptar, las decisiones a las que ella se refiere” (2002, p. 96).

Lo anterior, ha sido relevado por Robert Putnam (2002), quien -en sus estudios desarrollados en Estados Unidos e Italia sobre las relaciones sociales y la asociatividad- concluyó que el capital social y el involucramiento ciudadano en las cuestiones públicas son fundamentales para el desarrollo de un buen gobierno y una relación virtuosa entre la sociedad civil y el Estado. Con esto, el autor plantea la centralidad de la *virtud cívica*, la cual se fortalece cuando está anclada a redes de relaciones sociales recíprocas y de confianza. La ruptura de la confianza supone serios riesgos al desarrollo de la democracia y la participación de la sociedad en el sistema político (2002, p. 24).

2.2. Los diversos enfoques participativos de la Democracia y la Gestión Pública

Tal como se han desarrollado diversas corrientes teóricas sobre la democracia y la ciudadanía, también existen corrientes de administración y gestión pública que se corresponden con estos enfoques, o que introducen elementos novedosos respecto de la administración¹ en términos teóricos, como experimentales.

En este apartado, a riesgo de simplificar los diversos planteamientos, se dará cuenta de los principales enfoques deliberativos o participativos que se han elaborado respecto de la gestión pública. Entre ellos se destaca el enfoque de la Democracia Participativa y Construcción Democrática (Cunill, 1991, 1997; Delamaza, 2014; Habermas, 2005), de la Gobernanza Participativa o de Proximidad (Blanco & Goma, 2003; Delamaza, 2014; Font & Blanco, 2005; Subirats & Parés, 2014) y de la Administración Pública Deliberativa (Brugué, 2009; Brugué & Tarragó, 2015). Todas estas propuestas desarrollan críticas al enfoque burocrático weberiano, así como los enfoques gerencialistas y de la denominada Nueva Gestión Pública.

La Democracia Participativa es un concepto polisémico, pero que ha sido relevado con especial énfasis en América Latina. Para Cunill (1997) cualquier esfuerzo por democratizar las sociedades actuales pasa por recuperar la esfera pública del “patrimonio” estatal y ampliarla a la esfera social. Siguiendo a Habermas (2005) plantea que, en paralelo a la necesidad de reformas políticas a los partidos y los parlamentos, los sujetos sociales pueden ser quienes intervienen en la voluntad política, a través de una democratización de la institucionalidad Estatal y la creación de una institucionalidad social democrática, que permita la igualdad de representación.

Esta nueva institucionalidad debe implicar que el Estado construya dispositivos para la representación de los intereses sociales menos representados, a la vez que la propia sociedad genera una suerte de asociatividad o “capital social” -en el sentido señalado por Putnam (2002)- para ejercer funciones públicas. En particular, el Estado debe democratizar los mecanismos formales de la representación, así como hacer participativa la administración y las políticas públicas.

En este sentido, la autora señala una crítica a las reformas de la administración pública en América Latina en las décadas del ochenta y noventa, dado que no lograron superar aspectos centrales del enfoque burocrático ni sus transformaciones gerencialistas, que apuntaron, principalmente, a una “corporativización” del Estado. Con una orientación principalmente normativa, este enfoque apunta a una autonomía de la esfera pública frente a la estatal, así como una recuperación del denominado triángulo del poder entre representantes electos, ciudadanía y administración pública (Cunill, 1991, 1997).

Por su parte, el enfoque de la Administración Pública Deliberativa señala un cuestionamiento a la forma *segmentadora* del enfoque burocrático tradicional y la forma tecnocrática de los enfoques gerencialistas, en especial la Nueva Gestión Pública. Retomando la centralidad de la propuesta de Habermas, este enfoque sugiere que la clave para enfrentar los problemas complejos que presentan las administraciones públicas en la actualidad, de un modo inteligente y creativo, es el diálogo, el

¹ En América Latina, las preocupaciones sobre la democracia han estado centradas, principalmente, en la cuestión de la calidad democrática de los regímenes políticos contemporáneos. Guillermo O’Donell es uno de los principales referentes teóricos en esta materia, quien se realiza cuestionamientos respecto de la *democraticidad* del Estado, y, de qué manera, los Estados pueden promover una “ciudadanía integral” (Delamaza, 2014).

intercambio de perspectivas y recursos al interior de la administración y de ésta con su entorno (Brugué, 2009; Brugué & Tarragó, 2015).

Algunos elementos que sugiere este enfoque para avanzar en su implementación tienen relación con: primero, el fortalecimiento de la confianza a través de la transparencia, esto es, fomentar administraciones que antepongan la credibilidad de sus acciones para enfrentar la desconfianza de los funcionarios y la sociedad civil. Un segundo elemento, se relaciona con orientar la comunicación organizacional hacia el contenido de la administración, por sobre las cuestiones formales, como son los procedimientos. En la administración se tiende a sobreponer los actos administrativos y procedimientos por sobre una comunicación efectiva sobre el contenido de lo que se produce, por lo tanto, este enfoque sugiere dar vuelta esta “ecuación”, de tal forma de pasar de formas organizacionales sustentadas en la autoridad, hacia formas sustentadas en las relaciones de confianza. Esto trae consigo un trabajo de comunicación persuasiva al interior de los organismos públicos, de tal manera de abrir espacios de reflexión y diálogo interorganizacional, tanto en funcionarios, como en autoridades. Finalmente, otro factor fundamental para implementar este enfoque es contar con liderazgos relacionales, más que jerárquicos. Estos liderazgos se sostienen en la mediación y la bidireccionalidad, el diálogo y la negociación (Brugué, 2009; Brugué & Tarragó, 2015).

En diálogo directo con la propuesta de Administración Deliberativa, el enfoque de *Governance* Participativa o de Proximidad, desarrollado en Cataluña, se sitúa desde las ciencias políticas e intenta superar el plano de la administración propiamente tal, dado que apunta al cambio de relación entre Estado y sociedad. Si bien, el término gobernanza ha sido utilizado por diversos autores y consta de diversas significaciones, para Kooiman (2003) se fundamenta en la creación de nuevas capacidades de gobierno y estructuras vinculadas a la interacción de múltiples actores influyentes.

El enfoque de Gobernanza Participativa (Blanco & Goma, 2003; Font & Blanco, 2005; Subirats & Parés, 2014) rescata lo medular de la propuesta de Kooiman, pero incorpora el ámbito de la deliberación e implicación ciudadana pluralista.

La propuesta catalana, sostiene un análisis crítico de los modelos tradicionales de gestión pública que los autores de esta corriente denominan como racionalistas y delegativos. Dicha crítica la sitúan a partir del análisis de las crecientes dificultades que enfrentan los gobiernos en escenarios con cada vez más grados de incertidumbre, complejidad y cambio. Como lo expresan Blanco y Goma (2003), en este nuevo contexto, gobernar “no puede seguir siendo la tarea de unos pocos expertos que aplican conocimientos contrastados, sino que deber ser concebido como un proceso abierto de aprendizaje, donde múltiples actores aportan sus conocimientos, y sus propias percepciones vivenciales de la realidad” (2003, p. 14). Con esto, esbozan una propuesta de gobierno en red² o *governance participativa* que se sustenta en tres ámbitos: (i) la aceptación de la complejidad como fenómeno propio del proceso político; (ii) el reconocimiento en el sistema de gobierno de una multiplicidad de actores diversos articulados en redes plurales, lo que sitúa a la participación como elemento central de la propuesta; (iii) la incorporación de nueva funciones y nuevos instrumentos de gobierno, así como una nueva posición de los poderes públicos resultantes de la interacción de una diversidad de actores (Blanco & Goma, 2003).

² La cuestión del gobierno en red y la crítica a los modelos tradicionales de gestión pública también han sido desarrolladas por otras corrientes de la gestión pública, tales como el enfoque de sistemas complejos. Ver: Waissbluth (2003, 2008).

Tomando en cuenta lo anterior, este enfoque sugiere una serie de elementos innovadores que las administraciones públicas podrían incorporar; a saber, participación o involucramiento de la ciudadanía en la formulación de políticas; articulación horizontal y estable entre los diversos actores; articulación relacional en la que los actores interactúan en forma de red; actuación transversal para superar la compartimentación extrema de las estructuras estatales; así como gobernanza multinivel, que se refiere a la articulación creciente entre niveles locales, regionales, nacionales y supranacionales, la cual pone el foco central en el rol de los gobiernos locales (Blanco & Goma, 2003; Subirats & Parés, 2014).

Como indica Delamaza (2014) estos enfoques deliberativos contienen una dimensión normativa y otra empírica; la primera, asociada a la búsqueda de diversos autores por enfrentar la creciente complejidad societal, así como las limitaciones de las estructuras tradicionales de gobierno; mientras que la segunda, asociada a la experiencia, principalmente europea y latinoamericana, en materia de gobierno local, participación y articulación en red.

Claro está que estas perspectivas han tenido implementaciones concretas en diversos contextos específicos, pero que no dejan de ser innovaciones experimentales que aún no alcanzan una presencia hegemónica en la gestión pública latinoamericana y europea. De todas formas, cabe resaltar que las diversas manifestaciones de estas corrientes han tenido un desarrollo más institucionalizado en contextos locales.

2.3. Las conceptualizaciones de participación ciudadana en la Gestión Pública

Si bien, en Chile y América Latina la discusión de la participación ciudadana estuvo muy presente en la década del noventa y parte del dos mil, en la actualidad reviste una gran importancia, dada la crisis de desconfianza y legitimidad hacia las instituciones de la democracia que se señala en los antecedentes. En este sentido, dada la polisemia del concepto, diversos autores e instituciones han avanzado en otorgarle mayor precisión a esta definición, acotando de distinta forma sus alcances, mecanismos, temporalidades, entre otros aspectos; lo que no implica que la discusión teórica esté zanjada (Delamaza, 2011).

En la década de los noventa, diversos estudios dieron cuenta de la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública (Baño, 1998; Cunill, 1991, 1997; Serrano, 1998). Resulta de interés señalar las diversas definiciones que se asocian a este concepto. Por un lado, algunos autores, más cercanos a las nociones deliberativas de la democracia y la gestión pública, asocian el concepto al enfoque de derecho y a la forma en que permite equiparar relaciones de poder en democracias poco sustantivas (CLAD, 2009; Delamaza, 2014; Delamaza & Maillet, 2017; Sepúlveda, 2014); mientras que, por otro lado, autores que ponen el foco en aspectos más instrumentales de la participación, lo asocian a la gestión de controversias o conflictos sociales propios de la vida moderna, para otorgar legitimidad a las acciones públicas y privadas (Fung, 2015; Somma, Márquez, Tironi, & Flores, 2017).

Para Sepúlveda (2014), por ejemplo, la participación no busca sólo otorgar sostenibilidad ni legitimidad a la política, sino que, concebida como derecho, le otorga valor al derecho de las personas a participar en los asuntos públicos. En ese sentido, los Estados debiesen generar un

entorno adecuado para la participación efectiva de todos los grupos vulnerables de la sociedad, en todos los niveles y momentos de las políticas.

Al igual como lo plantean diversos autores (CLAD, 2009; CNPC, 2017; Cunill, 1997, 2010, Delamaza, 2010, 2014; Sepúlveda, 2014), la participación debe estar asentada en los derechos humanos, lo que implica aceptar que deben enfrentarse las asimetrías de poder “y por ello buscan detectar y afrontar explícitamente la desigualdad, incluidos los desequilibrios de poder estructurales y sistémicos existentes en la vida social y económica” (Sepúlveda, 2014, p. 32).

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009) plantea que la participación ciudadana surge de la búsqueda de una democracia plena, que esté basada en pilares asociados a diversos derechos, tales como el derecho a la información, a la asociación y expresión sobre lo público, vale decir, “en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” (p.2). Dicho instrumento ha posicionado la participación ciudadana como parte de los Derechos Humanos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Dicho derecho trae consigo una serie de principios asociados, como son la constitucionalización, la igualdad, la autonomía, la gratuidad, la institucionalización, la corresponsabilidad social, el respeto a la diversidad y no discriminación y la adecuación tecnológica (CLAD, 2009, p. 5).

Asimismo, el derecho a la participación implica el establecimiento de diversos mecanismos que permitan llevarlo a la práctica, que son complementarios a los mecanismos formales de representación política en el Estado (CLAD, 2009).

En términos específicos, dicho documento define la participación ciudadana en la gestión pública como:

“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” (p.4).

En este sentido, la participación ciudadana sería, a la vez, un derecho y un deber. Como derecho debe ser exigible al Estado y poderes públicos, quienes deben garantizarlo estableciendo mecanismos y procesos adecuados. Como deber, se entiende como responsabilidad cívica de los miembros que integran una comunidad “bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos” (CLAD, 2009, p. 4).

Un elemento interesante de resaltar es el vínculo que esta Carta establece con el proceso de los programas, servicios y políticas públicas en todo su ciclo, esto es, planificación, implementación, seguimiento, evaluación. Consustancial a esta idea, señala que le corresponde a los Estados “garantizar la participación ciudadana en la gestión pública en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y en sus correspondientes sistemas de gestión” (p.5). Lo anterior, permite generar condiciones para fomentar la participación ciudadana e impone la responsabilidad al Estado para facilitar la emergencia de una cultura cívica.

En suma, este instrumento representa una visión integral de la participación ciudadana, en tanto derecho y proceso orientado a la democratización de la gestión pública (CLAD, 2009).

Para otros autores (Abelson et al., 2003) la forma en que se ejercita la participación ciudadana tiene relación directa con el tipo de mecanismo que se impulsa y con el enfoque y principios que contiene. Los principios básicos que señalan corresponden a: la igualdad de acceso, la equidad en los procesos participativos y el respeto mutuo para producir resultados legítimos.

Una particular noción de participación es la impulsada en Chile por sectores como Energía y Medioambiente, a propósito de la expansión de conflictos de carácter socioambientales, se denomina como “participación temprana”. Este concepto, si bien no se refiere a la incidencia en la gestión pública propiamente tal, se asocia a los procesos de diálogo social y participación ciudadana en los proyectos de inversión antes de su ingreso en el Sistema de Evaluación Ambiental, con el objeto de atenuar o controlar eventuales situaciones de conflicto, previo de su implementación (Díaz, 2017; Snell and Cowell, 2006)³.

La literatura respecto de este tipo de participación apunta a analizar la gestión de controversias o conflictos locales. El foco de análisis, en este caso, se encuentra puesto en la participación como espacio de diálogo que permite otorgar legitimidad a los sectores productivos y proyectos de inversión, que eventualmente tendrán diversos tipos de impactos en la vida de la población que habita el territorio (Somma et al., 2017).

Para efectos de este estudio, se comprenderá la participación ciudadana en el sentido de incidencia de la ciudadanía, ya sea, en la gestión, así como en el ciclo de las políticas públicas, y no indagará en lo que Cunill (1997) denomina como institucionalidad social. De todas formas, conviene tener en consideración lo que advierte Delamaza (2011), al señalar que no solo basta una estructura institucional con mecanismos adecuados para la participación ciudadana, sino que “una contraparte social” para hacer exigible dichos mecanismos.

2.4. La discusión en Chile a la luz de una nueva ciudadanía

En Chile el debate sobre la participación ciudadana ha tenido diversos momentos. Si bien, en la década del noventa diversos autores abordaron el tema (Baño, 1998; Brunner, 1997; Correa & Noé, 1998; Hopenhayn, 2001; Serrano, 1998), para autores como Delamaza (2011), la participación ciudadana estuvo enmarcada en un discurso formal, y su significado fue ambiguo y su práctica fue restringida, dado que “no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional” (p. 47). No obstante, en los últimos años esta discusión ha tomado otras características asociadas a los nuevos diagnósticos sobre la democracia y las nuevas formas de ejercer la ciudadanía y la relación con lo público.

Por este motivo, no se profundizará en décadas pasadas, sino más bien, en lo acontecido a partir de la última década. En efecto, en los últimos años se ha profundizado el debate respecto de la democracia en nuestro país. Una serie de estudios han dado cuenta de diversos diagnósticos sobre la democracia y la participación en Chile.

³ Este concepto ha sido impulsado recientemente en Chile por instituciones como la ONG Espacio Público, o la alianza *Valor Minero*. De todas formas, este debate tiene un mayor desarrollo conceptual en el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente, así como en las experiencias de Europa y de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos (Díaz, 2017).

El informe Auditoría a la Democracia (PNUD, 2014), ya mencionado al inicio de este trabajo, le otorga centralidad a la participación ciudadana en los sistemas democráticos, señalando que “el gobierno del pueblo requiere necesariamente del involucramiento, deliberación y participación de quienes son reconocidos como ciudadanos” (p.228). No obstante, declara que existen diferencias respecto de la cantidad, los tiempos y los espacios para implementar participación que son necesarios para el buen funcionamiento del gobierno y la “satisfacción” ciudadana.

Dicho estudio reconoce que, si bien Chile ha gozado de estabilidad institucional, “el sistema político no ha podido enfrenar oportunamente temas como la desigualdad, la baja participación ciudadana de la política, la desafección hacia la política” (p.39).

En este sentido el estudio, si bien no entrega una definición de participación ciudadana propiamente tal, pone la atención en que los ámbitos de participación y representación no son contradictorios, “sino que dimensiones que deben ser equilibradas para dar cuenta de las transformaciones que ha experimentado el país en la manera en que ciudadanos y ciudadanas, individual y colectivamente, se relacionan con lo público y con las instituciones políticas” (p.42).

El informe del PNUD (2015) *Los tiempos de la politización*, entrega nuevas luces para nutrir la discusión sobre la participación ciudadana, ampliando la óptica desde la cual se mira este concepto, y llevándolo al plano de la politización de la sociedad. Para este informe, “la politización es una condición del Desarrollo Humano porque contribuye a la consolidación de la democracia, ampliando el espacio de participación y libertades políticas, y aportando a la definición de un régimen político y social acorde con las necesidades y expectativas de las personas” (p.55).

De acuerdo a lo señalado por el PNUD, la ciudadanía tiene una importante demanda de cambios, frente a la cual las formas tradicionales de participación y representación parecen no ser suficientemente válidas. Sin embargo, las personas tienen un interés por discutir temas públicos y demandan mayor participación en la toma de decisiones, por lo que “su relación con lo político, si bien existe, está llena de tensiones y ambivalencias” (2015, p.44). Bajo esta consideración, el informe señalado elaboró tres categorías para enmarcar lo que denominó el “involucramiento con lo público”; esto es, “como ampliación de la discusión pública, como aumento de la conflictividad y la movilización social, y como involucramiento ciudadano en los debates sobre los temas públicos” (p.37). En este sentido, podríamos atribuir estas tres categorías a diversas formas de manifestación de la participación ciudadana que amplían su campo de comprensión, independiente si se da en forma de rechazo a la representación o en coherencia con ésta.

Otro estudio que indaga sobre ciertos aspectos de la participación ciudadana es el Informe Nacional de Transparencia (MORI, 2015). Si bien, dicho estudio se orienta fundamentalmente a evaluar la transparencia en la gestión pública, realiza aproximaciones al concepto de participación. En este sentido, la participación se puede comprender como “un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos públicos o colectivos a nivel comunitario o nacional, en los diversos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto [...] se plasma en el ejercicio de derechos civiles y políticos fundamentales que toda democracia defiende: elegir a quienes toman decisiones de gobierno y legislan, representar y ser representados, asociarse, organizarse, y defender ideales, causas e intereses públicos o privados” (p.228).

Por su parte, el informe OCDE (2017) sobre el Proceso Constituyente desarrollado en Chile, define la participación como “la interacción, ya sea formal o informal, entre el gobierno y los ciudadanos (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado) a iniciativa

de cualquiera de los dos de una manera que garantice una toma de decisiones bien informada y evite la captación de políticas” (p.4). Asimismo, plantea la participación ciudadana como una condición para una gobernanza efectiva, dado que los ciudadanos exigen un papel más proactivo en la formulación de políticas. En este sentido, el informe plantea una visión activa de la participación ciudadana, apelando que los ciudadanos, no solo pueden participar en el proceso de las políticas públicas, sino que además, “pueden pasar de una asociación entre ciudadanos y gobiernos a una coproducción/cocreación” (OCDE, 2017, p. 5), lo que puede constituir un fortalecimiento de la democracia y exista una mejor interacción entre autoridades y ciudadanos.

De acuerdo al informe del Consejo para la Participación (2017), la incidencia, los grados de participación y los mecanismos institucionales que se establecen para la participación ciudadana están determinados principalmente por la relación de poder que existe en un determinado país entre el Estado, el mercado y la sociedad.

El estudio se refiere a una concepción amplia de la participación política, la que no solo se puede restringir la participación al ejercicio del voto para la elección de representantes, sino que, dado el desequilibrio existente en las relaciones de poder en las democracias representativas, se requiere “instalar la participación política como un derecho con implicancias más allá de lo meramente procedimental, abriendo la posibilidad de entablar un diálogo horizontal y continuo sobre asuntos públicos”. Y continúa, “el derecho a tomar parte en la formación de decisiones democráticas no solo protege a la ciudadanía del poder arbitrario, sino que produce formas de poder que permiten establecer un diálogo con las instituciones de manera más simétrica” (CNPC, 2017, p. 18). En este sentido, como elemento central, el informe concibe la Participación Ciudadana como un derecho humano que debe estar consagrado constitucionalmente.

Lo anterior, es refrendado por Rebolledo (2017), quien señala que la participación ciudadana se puede entender en un sentido más amplio que el acto de elección de representantes. De esta forma, para el autor “una definición exhausta de participación ciudadana incluye, entre otras dimensiones, el derecho a información, el derecho a consulta, la adhesión a causas y la participación política formal” (p.6).

Esta definición amplia, se debe situar en un contexto de cambio cultural asociado a los *social media*, los cuales han generado “su propio tipo de manifestaciones cívicas que escapan de la participación formal o tradicional” y se orientan a una participación activa (Rebolledo, 2017, p. 7).

En suma, es pertinente tomar en consideración la complejidad del debate respecto de la participación ciudadana. Al respecto, nos interesa relevar algunos aspectos señalados por los distintos autores, organismos y estudios mencionados, que resultan/son orientadores para el desarrollo del estudio:

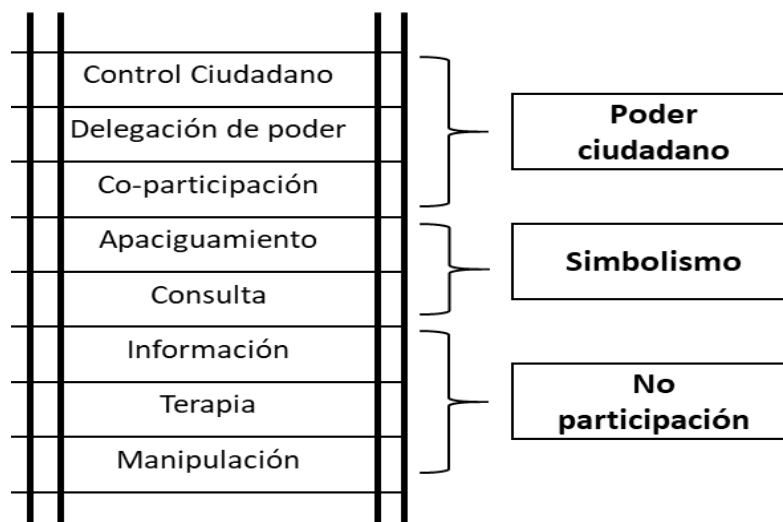
- a. La participación ciudadana en un contexto de crisis, deslegitimación de los sistemas democráticos y desafección hacia la “política formal” frente a la emergencia de nuevas formas de participación.
- b. La necesidad del Estado de acondicionar sus instituciones y adaptarse estas nuevas culturas de participación ciudadana.
- c. La búsqueda por ampliar los aspectos procedimentales de la democracia representativa hacia un plano deliberativo.
- d. La identificación de los factores clave que permiten a los ministerios y servicios públicos desarrollar gestión participativa.

2.5. Niveles y grados de participación ciudadana

De acuerdo al propósito de esta investigación, conviene traer a colación las distintas clasificaciones que se han realizado respecto de los niveles y alcances de participación que diversos autores u organismos han utilizado para categorizar el grado de involucramiento e incidencia de la ciudadanía en su relación con el Estado.

Uno de los primeros estudios sobre este tema lo realizó Sherry Arnstein (1969), quien casi medio siglo atrás diseñó la “escalera de la participación”. Dicha autora, postula la importancia de que el Estado considere una participación real bajo un poder ciudadano. En términos concretos, como indica el esquema 1, la escala de participación contiene ocho niveles; los dos primeros niveles (1 y 2) no son considerados como participación; los siguientes tres niveles (3,4,5) son considerados como manipulación o simbolismo, mientras que los tres niveles superiores (6,7,8) son clasificados como poder ciudadano, instancia de mayor relevancia para la *coproducción* de políticas públicas.

Esquema 1: Escalera de la participación ciudadana



Fuente: *Extraído de Arnstein (1969)*

Por su parte, la *International Association for public participation* de Canadá subiere cinco niveles de participación, que se expresan en la tabla 1.

Tabla 1: Niveles de participación, según IAPP (2018)

Nivel	Definición
Información	Implica otorgar al público la información equilibrada y objetiva para ayudar a comprender problemas, alternativas y/o soluciones
Consulta	Orientada a obtener información pública sobre análisis, alternativas y/o soluciones
Involucramiento	Implica trabajar directamente con el público a lo largo del proceso, para garantizar que las aspiraciones del público sean comprendidas y consideradas
Colaboración	implica asociarse con el público en cada ámbito de la decisión incluido el desarrollo de alternativas y la solución
Autorización	poner en manos del público la toma de decisiones final (IAPP, 2018)

Fuente: Elaboración propia en base a IAPP (2018)

En el plano nacional, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017) define cuatro niveles decisionales y alcances de la participación, que tiene la sociedad civil que participa en espacios institucionales. Estos se indican en la tabla N°2.

Tabla 2: Niveles decisionales y alcances participación, según CNPC (2017)

Nivel	Definición
Información y consulta	se comprende como la base para los siguientes niveles, y comprende la obligatoriedad de la autoridad de dar respuesta a sus ciudadanos, la rendición de cuentas. Puede transitar desde la mínima información a la información de alta calidad.
Participación consultiva-propositiva	este nivel tiene como propósito “recibir opinión y posturas respecto de un tema a través de preguntas, sugerencias e ideas que se establecen en una relación bidireccional entre quien efectúa la consulta y quien responde” (2017, p. 20). Puede variar en su intensidad, obligando a la autoridad a dar respuesta o no.
Decisorio-impugnatorio	este nivel tiene como objetivo “dar parte en la toma de decisiones respecto de un tema específico” (p.21) y los acuerdos tienen carácter vinculante, lo que implica que la institución o servicio que hace la consulta está obligado a incorporar o ejecutar lo establecido en el mecanismo utilizado para ello
Co-participativo	tiene como propósito “la ejecución y/o la gestión de programas o servicios públicos a través de un proceso de negociación” (p.21). Dicho proceso puede darse como <i>coadministración</i> o como una alianza estratégica.

Fuente: Elaboración propia en base a CNPC (2017)

Para el Consejo de Participación (2017) lo más relevante es que los mecanismos deben evaluarse en su capacidad de generar empoderamiento en la ciudadanía, en tanto co-constructores de las acciones públicas, e incidencia en la acción de las políticas públicas.

2.6. Aproximación a los factores claves de la participación ciudadana en la gestión pública

Como se mencionó en la introducción, el foco central de esta investigación son los factores institucionales que determinan la participación ciudadana en la gestión pública. En los apartados anteriores se evidenció que la discusión sobre la participación ciudadana responde a la diversidad de corrientes de pensamiento que llevan a diversas definiciones del concepto, así como los diferentes contextos históricos, políticos e institucionales en los que se lleva a la práctica un determinado tipo de participación ciudadana. Reconociendo esta diversidad es que en el presente apartado se realiza una revisión de la discusión acerca de los factores determinantes de la participación. En ninguno de ellos se encuentran pretensiones de generalización, sino que se constituyen como marcos de referencias, en base a fenómenos de estudio particulares. De todas formas, sirven de apoyo para introducir la cuestión acerca de los elementos que son clave para el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública.

De acuerdo a Parés y Resende (2009), existen dos factores clave para el desarrollo de un proceso de calidad de participación ciudadana; esto es, un marco regulador sobre la participación, así como la existencia de órganos estables de participación.

Desde el Foro de Diputados de Guipuzkoa (2009), luego de analizar diversas experiencias locales, proponen una serie de factores, tales como, el liderazgo de la autoridad que dirige la institución, el cual debe ser relacional; la declaración de la participación como un objetivo estratégico de la institución; el establecimiento de normas y procedimientos prácticos; el impulso a una cultura participativa en la institución; la existencia de recursos técnicos, materiales y financieros a disposición de la participación; la difusión del contenido y los resultados de la participación, así como el fortalecimiento de los aprendizajes colectivos.

Por su parte, Andrade (2010), para el estudio de la relación entre el Estado y la sociedad civil en las políticas de infancia reconoce tres factores fundamentales claves para el desarrollo de la participación ciudadana, esto es, el factor institucional, el factor financiero y el factor organizacional.

Fung (2015) pone el acento en otros factores adicionales, más que para la estabilidad de la participación, más bien para el logro de procesos sustantivos. En este sentido, sugiere que el liderazgo de la autoridad que dirige un servicio público es el elemento determinante de un proceso de calidad. Pero también, propone la articulación popular, lo que se traduce en la vinculación de sectores claves de la ciudadanía que demanden cambios en las relaciones de poder. Lo anterior está unido a un tercer factor, que dice relación con la necesidad de que los instrumentos desplegados para la participación deben ser vinculantes, de tal forma que la participación no se constituya como un proceso vacío o meramente formal.

Por su parte, Abelson et al. (2003) reconocen cuatro criterios transversales al proceso de participación: el grado de representación que tienen, la estructura o procesos asociados; la información utilizada en el proceso; y los resultados y decisiones surgidos del proceso.

Delamaza (2011, 2014, 2016a), por su parte, identifica una serie de factores clave, de carácter externos a los servicios públicos y otros de carácter interno. Algunos de los factores externos corresponden al factor constitucional y la contraparte social que reclame participar (2011). Para el caso chileno, el autor plantea que esa “contraparte social” ha estado atomizada, la que “se ha estructurado sobre la competencia y la iniciativa individual” (Delamaza, 2016a, p. 178), que ha

inhibido su participación en cuestiones públicas. En términos internos, propone una serie de indicadores que se constituyen como un “esquema operacional para analizar mecanismos de participación ciudadana” (Delamaza, 2016a). Algunos de ellos son, los criterios de inclusividad que permitan hacer parte a quienes son tradicionalmente excluidos; el alcance que logran estos mecanismos; el grado de representatividad que tienen, ya sea directa, representativa o por invitación o cooptación; la existencia de institucionalización; el carácter del mecanismo, ya sea informativo, consultivo, vinculante o deliberativo; de publicidad abierta o restringida; la noción que subyace, ya sea como derecho o como respuesta práctica; de consecuencias decorativas, instrumentales o *empoderadores* y, finalmente, de tipos de recursos de poder al que apelan; ya sean de certificación, de asignación de recursos o de veto de autoridades o funcionarios. Finalmente, sugiere considerar que se cuente con funcionarios con capacidad de “aprehender y generar compromiso con estos nuevos enfoques”, lo que podría traducirse como un necesario cambio en la cultura organizacional de los servicios. En este sentido, conviene traer a colación lo que denomina -siguiendo a Long (2013)- como *interfaz*, que se asocia al aspecto relacional de la participación, entre racionalidades que son distintas, vale decir, el sector público frente a la sociedad civil.

III. METODOLOGÍA

La metodología del estudio fue diseñada buscando responder al problema de investigación, la pregunta guía y los objetivos propuestos; todo ello englobado en un marco conceptual que permitió establecer los contornos teóricos del estudio. A continuación, se señalan, de forma desagregada, cada uno de estos aspectos de la metodología.

3.1 Objetivos del estudio

Objetivo General

Identificar los factores institucionales que determinan el desarrollo de procesos y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, orientados a transferir poder a la ciudadanía.

Objetivos Específicos

1. Describir las orientaciones, procesos, mecanismos y culturas de participación ciudadana en la gestión pública en los Ministerios de Salud, Medioambiente y Energía en los años 2014 y 2017.
2. Desarrollar un análisis comparativo de los aspectos teóricos, normativos, procedimentales, culturales, así como de los resultados de la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública en los Ministerios de Salud, Medioambiente y Energía en los años 2014 y 2017, a la luz de los antecedentes teóricos y metodológicos propuestos en la investigación.
3. Generar una estructura jerárquica AHP para identificar los factores más relevantes que permiten desarrollar participación ciudadana en la gestión pública.
4. Elaborar recomendaciones para mejorar los modelos de participación ciudadana implementados en la gestión de ministerios y otros organismos públicos.

3.2 Tipo de estudio

El presente estudio es un estudio de casos comparados (Stake, 1999) de enfoque analítico interpretativo, dado que busca describir los elementos en común, así como las diferencias y aspectos relevantes que surgen en los procesos de participación de tres ministerios (Ragin, 1987).

Asimismo, es un estudio semi proyectado, dado que se enmarcó dentro de un rango de tiempo y costos que fueron predefinidos a grandes rasgos, pero sufrieron modificaciones en el transcurso del trabajo analítico.

El diseño metodológico fue de carácter no experimental y cualitativo (Canales, 2006), dado que no se generó ningún tipo de manipulación de la muestra, sino que se analizó en un tiempo determinado información de fuentes primarias y secundarias. Asimismo, es de carácter cualitativo, dado que se buscó analizar las características particulares del fenómeno de participación a partir del análisis de documentos y relatos personales de actores involucrados en la toma de decisiones sobre el tema en tres ministerios.

3.3. Estrategia: Técnicas de producción y recolección de información

Para el estudio se utilizaron tres técnicas de producción de información: (i) análisis documental de fuentes secundarias; (ii) entrevistas semiestructuradas (Canales, 2006) a informantes claves; (iii) entrevistas abiertas.

- (i) El análisis documental permitió describir y comparar los procesos de participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas del Ministerio de Salud, Medioambiente y Energía. Esto se realizó en base a documentos escritos oficiales de dichos ministerios (Mc Donald y Tipton, en Valles 1999, p.121)
- (ii) Se realizaron ocho entrevistas semiestructuradas a informantes claves vinculados a la participación ciudadana en los tres ministerios que aborda el estudio. Todo ello se orientó a reconocer, a partir de la experiencia de los actores, los ámbitos clave de la participación ciudadana, así como comparar el desarrollo de la participación en cada cartera. En particular, buscó conocer el rol y experiencia de los “responsables” de implementar mecanismos de participación (“profesionales de primera línea” de los tres ministerios), o lo que se podría denominar, siguiendo a Lipsky (1980), como “burócratas en el nivel callejero”.
- (iii) A los mismos informantes anteriores, se les realizó entrevistas abiertas, en su calidad de tomadores de decisiones y “expertos”, en el sentido propuesto por Dexter (1970) en materia de participación ciudadana. A ellos se sumaron 3 informantes adicionales, dos académicos especialistas en la temática y el ex director de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno⁴. Estas entrevistas buscaron recoger sus valoraciones y juicios para construir una estructura jerárquica multicriterio AHP, que permitió identificar y priorizar los factores determinantes de la participación ciudadana en la gestión pública. Cabe señalar que la consideración de *expertos* se refiere a especialistas en el tema, que además poseen potestad de decisión respecto a la participación ciudadana en su institución.

3.4. Criterio de selección de casos e informantes al interior de los casos

Considerando que la investigación realizó análisis comparativo de casos, se desarrolló un muestreo no probabilístico, en el sentido de que la composición de la muestra no será determinada de forma

⁴ La División de Organizaciones Sociales es el organismo público encargado de monitorear la implementación de la Ley 20.500 de participación ciudadana, así como de generar orientaciones e impulsar procesos participativos en todas las instancias del Estado, entre otras funciones.

aleatoria, sino que de forma selectiva e intencionada, en función de las necesidades definidas para la recogida de datos (Valles, 2002).

La tabla 3 muestra la selección de los informantes que formaron parte de este estudio, que asciende a un total de 11 personas.

Tabla 3: muestra del estudio

Nivel	Institución Función	Informantes claves					Total Informantes
		M.S	MM A	M.E	DOS	Investigador/a	
Jerarquía Ministerial	Jefe (a) División/ Gabinete	1	0	1	1*	0	3
	Jefe(a) Depto. Participación	2	1	1	0	0	4
	Encargado/as Ley 20500	0	1	1	0	0	2
Investigación	Investigador/a	0	0	0	0	2*	2
Total		3	2	3	1	2	11

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, la elección de los informantes estuvo determinada por cuatro criterios maestros de muestreo (Valles, 1999, 2002): el *criterio de contextos relevantes*, mencionado por Valles (Valles, 1999), que lo relacionaremos con el *criterio conceptual*, propuesto por Glaser y Strauss (Canales, 2006); a los cuales sumaremos el *criterio de heterogeneidad* y el *criterio de accesibilidad*.

La definición de *contextos relevantes* (Valles, 1999), implica la definición de distintos contextos o situaciones a partir de los cuales se establecen cada uno de los casos. Los casos finales –informantes– fueron modificados una vez que comenzó el trabajo de campo, atendiendo a las consideraciones que plantean Miles y Huberman (en Valles, 1999), que las muestras no están generalmente pre-especificadas en los estudios cualitativos, ya que la inserción en el campo, muchas veces entrega mejores informantes que los definidos de forma precedente. Dicha definición de contextos la hemos complementado con el *criterio conceptual*, el cual nos ha llevado a definir la muestra con categorías conceptuales que han ido más allá de la sola representatividad. Estas categorías están estrechamente relacionadas, tanto con la formulación del problema, como con el marco teórico de esta investigación (Canales, 2006) y se resumen en la tabla número 2.

El *criterio de heterogeneidad* se refiere a la elección de tipos representativos de diferentes realidades o contextos, de manera que se asegure diversidad en la muestra. Dicha diversidad estuvo dada mediante la definición de informantes correspondientes a distintos niveles de la estructura jerárquica de los Ministerios, así como espacios desde donde se sitúan.

El *criterio de accesibilidad*, por su parte, es más bien práctico y se refiere a los recursos disponibles con que se cuenta para realizar el trabajo de campo. En este caso, el investigador se relaciona directamente con uno de los contextos relevantes. Lo mencionado anteriormente se resume en la tabla 4.

Tabla 4: Criterios maestros de muestreo

Criterio conceptual (Glasser y Straus)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ámbito normativo y procedimental ✓ Ámbito experiencia institucional ✓ Orientación deliberativa o institucional
Criterios de contextos relevantes (Valles)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministerio de Salud ✓ Ministerio de Medioambiente ✓ Ministerio de Energía
Criterio de heterogeneidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nivel ministerial ✓ Nivel Académico especialista ✓ Nivel experto DOS SEGEGOB
Criterio de Accesibilidad	El investigador tenía acceso al campo de estudio

Fuente: elaboración propia

En ambos los tres casos no se ha realizado una evaluación sectorial de procesos y mecanismos de participación ciudadana, lo que permitirá producir información relevante para las tres instituciones y para el campo investigativo relacionado con la participación ciudadana y las políticas públicas. Por límites de tiempo y recursos, no se podrá comparar otros casos que podrían entregar información relevante y, por el mismo motivo, nos centraremos en el período que comprende los años 2015-2017.

Es preciso señalar que la aplicación de las entrevistas semiestructuradas se generó en un plazo de tres semanas en el mes de abril de 2018. Una vez que la información complementaria de las entrevistas a expertos presentó *saturación*; vale decir, comenzó a ser reiterada, decidimos finalizar el trabajo de recolección o producción de información.

La tabla 5 resume la elección de la muestra, junto con la elección de las técnicas de producción de información que se aplicaron de modo combinado, en relación con los objetivos de la investigación.

Tabla 5: Objetivos específicos, técnicas de producción de datos y muestra

Objetivos Específicos de la Investigación	Técnicas aplicadas	Muestra: Informantes
Describir los procesos y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública en los Ministerios de Salud, Medioambiente y Energía en los años 2015 y 2017.	-Información documental	Jefe (a) División/ Área/Gabinete (3)
	-Entrevistas Semiestructuradas	Jefe(a) Depto Participación (4)
Desarrollar un análisis comparativo de los procesos y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública en los Ministerios de Salud, Medioambiente y Energía en los años 2015 y 2017.	-Análisis de contenido	Profesional programa (2)
	-Análisis comparativo	
Generar una estructura jerárquica AHP para identificar los factores más relevantes que permiten desarrollar participación ciudadana en la gestión pública	Entrevistas abiertas a expertos	Jefe (a) División/ Área/Gabinete (4)
		Director DOS
		Académico/a (2)

Fuente: elaboración propia

3.5. Análisis de la información

Para el análisis de la información se establecieron instrumentos diferenciados asociados a cada una de las técnicas de producción.

- a) Para el **análisis comparativo** se realizó un ejercicio analítico-sintético que permitió sistematizar, interpretar, describir y clasificar la información obtenida de los documentos de participación obtenidos de los tres Ministerios. Con esto, se generaron matrices de comparación (Pliscoff & Monje, 2003), que permitieron identificar elementos en común y en diferencia en los tres casos de estudio, de tal forma de aportar a los antecedentes de los casos.

El análisis comparativo tiene como objeto la búsqueda de similitudes y disimilitudes entre objetos de estudio de una misma especie, por lo que es preciso cautelar una definición minuciosa de los aspectos a comparar (Sartori, 1986).

Para efectos de la tesis, se siguieron los siguientes pasos que toman como base la similitud y diferencia:

Definición del tema y problema: el tema a abordar son los factores institucionales más relevantes para desarrollar participación ciudadana en la gestión pública orientada al empoderamiento en los casos seleccionados.

Definición del contexto conceptual (Mendizábal, 2006): buscó definir de forma teórica los ámbitos de comparación: se definieron una serie de temas y categorías de análisis ancladas en la revisión bibliográfica y marco conceptual. En la Tabla 4 se identifican los principales parámetros establecidos para la comparación:

Tabla 6: Ámbitos y parámetros conceptuales para comparación

Ámbito normativo y procedimental de la participación ciudadana	Definición otorgada por su institución a la participación: valores, propósito
	Estructura interna institucional y normativa
	Tipos de recursos: técnicos, financieros, humanos
	Liderazgo de autoridades y funcionarios
	Cambios y choques en cultura organizacional
Ámbito de la gestión de la participación	Implementación de la ley 20.500: prioridad otorgada, descripción mecanismos y niveles de participación
	Definición de actores o sujetos destinatarios de la participación
	Medición del logro: registro, monitoreo y formas de evaluación
Balance de la participación ciudadana	Aspectos innovadores y superadores de lo establecido en la ley
	Facilitadores del proceso
	Barreras del proceso
	Alcances y niveles de participación

Fuente: elaboración propia

Definición de los casos a comparar: Los criterios de selección de los casos a comparar estuvieron dados por corresponder a casos en que se han implementado procesos de participación ciudadana relevantes, como es el caso del Ministerio de Salud, ministerio de Medioambiente y Ministerio de Energía. Dichos criterios se orientaron a confrontar de forma empírica elementos conceptuales

(Pliscoff & Monje, 2003) y se basaron en la accesibilidad de la información por parte del investigador, dado que trabaja en el Ministerio de Salud. La comparación de casos singulares permitió indagar en un fenómeno contemporáneo relevante dentro de su contexto directo (Yin, 2009)

- b) El **análisis de contenido** (Canales, 2006), fue apoyado con el software de análisis cualitativo Atlas ti versión 7.5.7. El primer paso consistió en elaborar categorías apriorísticas en base a los criterios conceptuales del estudio, las cuales fueron cargadas como lista de códigos al software. Dichas categorías fueron complementadas con una codificación abierta, en base a la información surgida a partir del análisis de las entrevistas. Posteriormente, se pasó a una etapa de codificación axial que llevó al establecimiento de relaciones entre los códigos, la creación de familias de códigos, cuya salida fue la elaboración de un árbol de códigos (ver Esquema 2), el cual permitió extraer una estructura con las principales categorías y subcategorías conceptuales del estudio. Dicho ejercicio fue contrastándose con los criterios teóricos expuestos en el marco conceptual y llevó a generar el informe de resultados expresado en el capítulo 5 del estudio.

Esquema 2: Árbol de códigos

Valoración de la participación ciudadana	Valoración de la participación	Como transferencia de poder
		Como derecho
		Como instrumento democracia
		Cambio epistemológico
	Valoración del contexto general participación	Contexto conflictos sociales
		Nuevas formas participación
		Orientación hacia eficiencia
		Instructivo Presidencial
		Debilidad Ley 20.500
		Desconocimiento ciudadano sobre PC
		No financiamiento participación
		Desigualdad y democracia
		Relación con democracia
		Participación instrumental
Participación y descentralización		
Principios participación	Principio incidencia oportunidad	
	Principio inclusión	
	Principio planificación conjunta	
	Principio transparencia	
	Principio respeto a diversidad y pluralidad	
Objetivos Participación	Fortalecer PC sustantiva	
	Fortalecer relación con Sociedad Civil	
	PC en el período	
Actores o sujetos involucrados	Descripción actores o sujetos	
	Tipos de sujetos o sociedad civil	
Estructura e institucionalidad	Estructura participación en institución	
	Gestión intersectorial	
	Factor Institucional normativo	

Descripción participación en su institución	Factor autoridades	Convicción para impulsar proceso
		Liderazgo
		Recursos financieros equipo
		Recursos financieros procesos
	Factor Recursos	Recursos funcionarios calificados
		Recursos funcionarios comprometidos
		Recursos técnicos-metodológicos
		Acceso a la información
		COSOC
	Implementación Ley 20500	Consultas
		Cuentas Públicas Participativas
		Monitoreo PC
	Estándares y exigibilidad	Indicadores y metas
	Factor evaluación	
Balance General Participación en su institución		Crítica a PC en su institución
		Falta transversalidad PC
		Falta visión política PC
	Dificultades o límites	Cambio en cultura organizacional
		Incapacidad de incorporar nuevos actores
		Enfoque de expertos
		Buenas prácticas
		Calidad del proceso participación
	Fortalezas	Relevancia de accountability
		Transparentar Expectativas
		Legitimidad
		Niveles de participación
	Resultados globales	Superadores de lo establecido en la ley
	Aprendizajes colectivos	
	Empoderamiento cualitativo	

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la matriz de códigos, se establecieron tres grandes categorías, los cuales agrupan 13 sub-categorías, las cuales a su vez contienen 57 códigos asociados.

- c) Para realizar el **análisis multicriterio**, en un primero momento se pasó por una fase cualitativa y posteriormente se dio paso a la fase cuantitativa.

Inicialmente se realizó una revisión de la literatura especializada en español e inglés, para identificar los principales aspectos que determinan la participación ciudadana en la gestión pública. En dicha revisión se evidenciaron los factores institucionales y normativos, recursos, factores organizacionales y el factor liderazgo de la autoridad. Es importante indicar que esta revisión nos permitió elaborar la pauta para la entrevista abierta que aplicamos con posterioridad.

Luego, se aplicaron, transcribieron e interpretaron las entrevistas abiertas a expertos mediante análisis de contenido, las que arrojaron los criterios principales y secundarios que, a juicio de los

expertos, determinan la participación ciudadana en la gestión pública. Dichas entrevistas estuvieron orientadas por las siguientes preguntas: ¿cuáles son los factores determinantes para desarrollar participación ciudadana en la gestión pública? Asimismo, ¿cuáles son las dimensiones prioritarias que considera?

Si bien, en el apartado 3.4 se expuso la muestra y los criterios para su definición la tabla 7 expone el panel de expertos que compuso dicha muestra.

Tabla 7: Panel de expertos en Participación Ciudadana Modelo AHP

Organismo	Funcion
Ministerio de Salud	Jefe (a) PAC Gabinete Minsal
Ministerio de Medioambiente	Jefe(a) Depto. PAC MMA
Ministerio de Energía	Jefe (a) División Participación y Diálogo
División de Organizaciones Sociales	Jefe DOS
Investigadores/as	Investigador y Pdte. Consejo Participación
	Investigadora y académica

Fuente: elaboración propia

En un tercer momento, se desarrolló la metodología AHP, que consistió en el ordenamiento de los criterios y subcriterios identificados en la literatura y en las entrevistas a expertos, de tal forma de establecer una estructura jerárquica. Con una versión preliminar, se sometió a validación de la consistencia lógica de la estructura, en base a la revisión del cumplimiento de cuatro axiomas (Arancibia, Contreras, Mella, Torres, & Villablanca, 2003):

Axioma de reciprocidad: “dadas dos alternativas A_i y $A_j \in A \times A$, la intensidad de la preferencia de A_i sobre A_j es inversa a la intensidad de preferencia de A_j sobre A_i ” (p.20). Esto implica que debe haber correspondencia entre dos alternativas.

Axioma de homogeneidad: al comparar dos alternativas, el panel experto, o quien toma la decisión no puede juzgar a una como completamente superior a la otra y los elementos deben ser de un orden de magnitud similar; es decir, que “para comparar dos elementos, de acuerdo a un criterio dado, hay que disponer de una escala acotada” (p.20).

Axioma de dependencia: Este axioma plantea que, “al comparar elementos en la jerarquía, es necesario tener controlada la dependencia entre los elementos de dos niveles consecutivos (externo-dependencia) y dentro de un mismo nivel (interno-dependencia)” (p.21). Lo anterior quiere decir que los niveles inferiores de un criterio o subcriterio deben tener correspondencia y cierto nivel de similitud, de tal forma que se puedan comparar entre sí en un mismo nivel, a la vez que tributar directamente hacia el criterio inmediatamente superior.

Axioma de expectativas: “la jerarquía es un modelo que representa todos los criterios y jerarquías” (p.21). Este axioma apunta a que el modelo debe representar las percepciones del conjunto de los expertos involucrados, de tal manera de que sea el reflejo del consenso de grupo.

Con la revisión de los axiomas, se realizó un ajuste del modelo, que dio cuerpo a una versión final de la estructura jerárquica.

A dicha estructura se le aplicaron ponderaciones y prioridades a cada criterio determinante de la participación ciudadana en la gestión pública, apoyados en el software *Expert Choice*. En dicho ordenamiento jerárquico se realizó lo que Saaty (1997) denomina como *revisión de a pares*, instancia en que se revisan los criterios enfrentándolos a otro criterio, lo que permite ponderar su importancia respecto del par, tal como lo muestra la Tabla 8.

Tabla 8: Matriz de comparación de a pares, según Saaty (1997)

Intensidad	Definición	Explicación
1	De igual importancia	2 actividades contribuyen de igual forma al objetivo
3	Moderada importancia	La experiencia y el juicio favorecen levemente a una actividad sobre la otra
5	Importancia fuerte	La experiencia y el juicio favorecen fuertemente una actividad sobre la otra
7	Muy fuerte o demostrada	Una actividad es mucho más favorecida que la otra; su predominancia se demostró en la práctica
9	Extrema	La evidencia que favorece una actividad sobre la otra, es absoluta y totalmente clara
2,4,6,8	Valores intermedios	Cuando se necesita un compromiso de las partes entre valores adyacentes
Recíprocos		Hipótesis del método

Fuente: Saaty (1997)

Posteriormente, así como con la información que se desprendió del análisis de contenido y las comparaciones de los procesos de participación ciudadana en los tres ministerios estudiados se elaboraron recomendaciones sobre los factores que las instituciones públicas deben cumplir para desarrollar una gestión participativa orientada al empoderamiento ciudadano.

Cabe señalar que el modelo no incluye los indicadores, lo que quedará para una nueva línea de investigación, junto con su validación en otras instituciones públicas.

IV. ACERCAMIENTO AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

4.1 Contextualización histórica de la participación ciudadana en Chile

La participación ciudadana en las políticas públicas ha representado un desafío creciente en las últimas décadas. En Chile, diversos fueron los esfuerzos para institucionalizar este tema y se enmarcaron en el proceso de modernización del Estado, en el marco de la denominada “transición a la democracia”, en que el país asume el sistema de democracia representativa. Esta cuestión puso en tensión las diversas concepciones que existen respecto de la democracia, ya sea concebida en su forma procedimental (Bobbio, 1986), o bien, desde una óptica más deliberativa (Habermas, 2005).

La transición a la democracia estuvo marcada por la centralidad otorgada por los primeros gobiernos post dictatoriales a la búsqueda de estabilidad política y social, para permitir una “normalización” de la vida democrática del país y una expansión de la economía. No obstante, para diversos autores, dicha normalización implicó sostener los *enclaves autoritarios* provenientes de la dictadura militar, que tuvieron su mayor expresión en la imposibilidad de modificar la Constitución Política, reemplazar el Sistema Político Binominal, así como fortalecer la institucionalidad para la incidencia de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas (Garreton, 2010). En este sentido, de acuerdo a Delamaza (2010) la transición puede denominarse como una “democracia consociativa” (Delamaza, 2010, p. 279), o “democracia elitista” (Delamaza, 2014, 2016b), en el sentido del resguardo del poder y sobrerrepresentación de las minorías, y que restringía la participación, ante el temor de la desestabilización y un retorno autoritario.

Chile vivió aceleradamente un “cambio de época” derivado de su inserción en la globalización y el advenimiento de lo que denominó una *tercera modernización*. Este fenómeno, en conjunto con la subjetividad impulsada por el pensamiento de libre mercado, trajo consigo un proceso de individualización, así como una pérdida del “nosotros” y de la cultura democrática (PNUD, 2000, p. 24). Lo anterior estuvo relacionado con “una notoria desafección política y desconfianza hacia las instituciones representativas de la democracia” (PNUD, 2000, p. 209).

Pero también, cabe señalar que la mencionada desafección estuvo dada por los sucesivos casos de corrupción que se han dado en las últimas décadas. Basta señalar que, ante cada escándalo de corrupción acontecido, los diversos gobiernos han dado pie a la creación de Comisiones de Transparencia y Probidad en la gestión pública⁵.

Para enfrentar la situación relatada, los presidentes Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet impulsaron iniciativas de participación ciudadana de forma creciente en sus

⁵ Algunos ejemplos de lo anterior. Ante el denominado caso “desfalcos en Codelco” se constituyó en 1995 la *II Comisión de Ética Pública* que propuso 41 medidas de reforma. Ante los casos denominado “Coimas” y “MOP-Gate” se constituyó en 2003 la *Comisión Asesora Presidencial para la Transparencia y Probidad pública*, que propuso 49 medidas de reforma en este ámbito. Ante el caso denominado “Chiledeportes”, en 2007 se creó la *Comisión Agenda Probidad*, que propuso 37 medidas. La más reciente es la *Comisión Asesora Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción*, nacida a partir del denominado caso Caval. Estas comisiones han derivado en una serie de reformas, entre las que destaca la creación del *Sistema de Alta Dirección Pública*; la *Ley de Transparencia de la función pública y de acceso a la Información de la Administración del Estado* (Ley 20.285), junto con el *Consejo para la Transparencia*; la *Ley de Lobby* (Ley 20.730); el impulso a la *Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (Ley 20.500), entre otras (Egaña, 2016).

programas de gobierno. El que puso más énfasis en ello fue el programa del primer gobierno de Michelle Bachelet, que propuso un “nuevo trato ciudadano” y creó la Agenda Pro Participación Ciudadana (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2006). En este mismo periodo el país suscribió a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, mencionada en el capítulo anterior (CLAD, 2009) y entró en vigencia la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley 20.285, 2009), la cual reconoce a todas las personas su derecho al acceso a la información pública proveniente de cualquier organismo de la administración del Estado⁶.

En el año 2011, y tras un largo debate legislativo iniciado en el año 2004, se promulgó la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Dicha ley estableció el marco en el cual el Estado en Chile concibe la participación ciudadana en la gestión pública, diversas formas de asociatividad y establece los principales mecanismos que las instituciones públicas debían generar.

En el segundo gobierno de Michelle Bachelet se elaboró el Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana (Gabinete Presidencial, 2014), que puso énfasis en la implementación exhaustiva de esta Ley y el fortalecimiento de la sociedad civil a la luz de los cambios ocurridos en la cultura política del país en los últimos años. Asimismo, recogiendo las demandas por poner fin a la Constitución Política de 1980, se inició un Proceso Constituyente, cuyos resultados no tuvieron muchos efectos, dada la falta de iniciativa parlamentaria y gubernamental para transformar en vinculante este proceso, o impulsar una Asamblea Constituyente (OCDE, 2017)⁷.

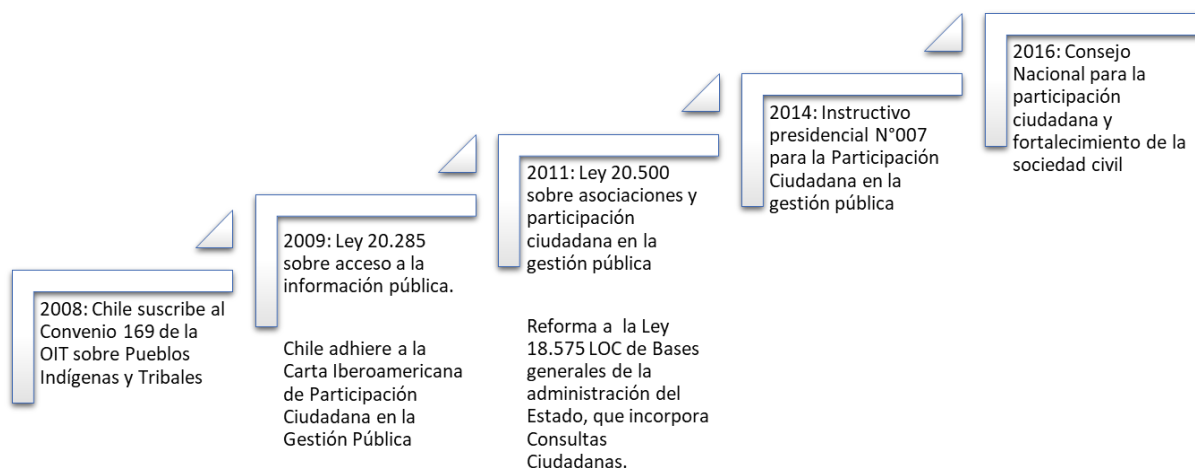
Por su parte, a partir de la preocupación por la profundización de la participación, en el año 2016 se constituyó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Dicha instancia emitió un informe que, entre sus principales recomendaciones, planteó consagrar la participación como Derecho Humano en la Constitución Política; proponer una reforma a la Ley 20.500 orientada al fortalecimiento de la sociedad civil, así como el establecimiento de una serie de mecanismos para el impulso de un tipo de democracia más deliberativa y directa (CNPC, 2017).

El esquema N°3 resume los principales hitos del marco regulatorio nacional en materia de participación ciudadana en la gestión pública.

⁶ Adicionalmente, en el año 2011, el gobierno de la época suscribió a la Alianza para el Gobierno Abierto y, a la fecha, ha elaborado cuatro planes de acción (Gobierno de Chile, n.d.). En el mismo año 2012, el gobierno publicó el instructivo N°005 sobre “Gobierno abierto” (Presidencia de Chile, 2012).

⁷ Junto con estas medidas, la División de Organizaciones Sociales generó una serie de manuales, guías y herramientas para que las reparticiones del Estado implementen procesos de participación ciudadana. Entre estas herramientas está la incorporación de un capítulo de Participación Ciudadana en el Manual de inducción para directivos públicos realizado por el Servicio Civil (Servicio Civil, 2017).

Esquema 3: Principales hitos del marco regulatorio e indicativo nacional sobre participación ciudadana en la gestión pública



Fuente: elaboración propia

Este énfasis en el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana viene dado por las demandas de democratización y reforma a diversos ámbitos de la vida social e institucional que se impulsaron desde la sociedad civil, a partir de las masivas movilizaciones sociales sucedidas desde la década del 2000 en adelante. Dichas demandas, tal como lo expresa el informe Auditoría a la Democracia (PNUD, 2014), manifiestan una distancia entre el Estado y la sociedad civil, la que si bien, plantea una nueva forma de participación en lo público a partir de la acción colectiva y los movimientos sociales, reproduce a su vez la desafección política y la desconfianza hacia las instituciones de la democracia, diagnosticada a principios del 2000. Vale decir, en los últimos años se puede hablar de una repolitización de la vida social, a la par de una “irritación” hacia la política formal o institucional (PNUD, 2015).

En perspectiva comparada, Chile se encuentra dentro de los países con un menor nivel de participación ciudadana en América Latina (OCDE, 2017), alcanzando apenas un 48%, lo que es inferior al promedio de la OCDE. Asimismo, la encuesta Casen 2017 revela que solo un 27,4% de la población de dieciocho años o más ha participado en los últimos doce meses en algún tipo de organización social, lo que significa que tres de cada cuatro personas mayores de dieciocho años en Chile no participa en organizaciones sociales (Ministerio de Desarrollo Social, 2017)⁸.

Ahora bien, es preciso señalar que este fenómeno no es propio del país. Al contrario, de acuerdo a los últimos informes de Latinobarómetro, la baja confianza interpersonal y en las instituciones democráticas en América Latina se viene manifestando desde las primeras mediciones de este

⁸ Junto con la baja participación ciudadana, conviene mencionar que, desde el retorno a la democracia se ha registrado una baja sostenida en la participación electoral de la población en edad de votar, especialmente entre los jóvenes (PNUD, 2014, p.34), pasando desde más de un 80% de participantes en edad de votar en el año 1989 hasta cerca de un 34% de participantes en el año 2016, en un contexto de introducción de voto voluntario en el año 2012 (PNUD, 2016). No obstante, dicha baja sostenida tuvo un repunte en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2017, que alcanzó un 46,7% y un 49% en la segunda vuelta presidencial. Lo anterior, se podría explicar por la modificación al sistema electoral binominal, que posibilitó la entrada de nuevos actores a la contienda electoral; así como también se instauró la votación de chilenos en el extranjero, que permitió la entrada al sistema de más de 39 mil nuevos votantes adicionales (Servicio Electoral, 2017).

instrumento en 1995, alcanzando su baja más significativa de un 14%, en el año 2017 (Latinobarómetro, 2017, p. 20). Asimismo, a nivel internacional, dicha preocupación ha sido consignada por el informe denominado ¿Qué está mal con la democracia? (The Economist, 2014), que la desilusión con la política predomina, aún en las democracias consolidadas.

Para Castells, “precisamente es esta creciente distancia entre la fe en las instituciones políticas y el deseo de acción política lo que constituye la crisis de la democracia” (Castells, 2009, p.289) y que en nuestro país ya está ampliamente documentado.

4.2 Aproximación a la participación ciudadana en el ámbito de salud

A continuación, se señalan algunas aproximaciones sobre la participación ciudadana en el ámbito de salud, que se constituye en uno de los focos de comparación del presente estudio.

El sector Salud cuenta con una vasta experiencia de participación, la que se asocia a su desarrollo conceptual y práctico a nivel nacional e internacional. En efecto, si bien, la participación en salud data de mitad del siglo XX, la Declaración de Alma Ata sobre Atención Primaria de Salud (1978), así como la Carta de Ottawa de Promoción de la Salud (1986), sitúan a la participación social y comunitaria como ejes centrales de la acción en salud.

Para López (2018) el desarrollo de la Atención Primaria fue el reflejo de una nueva forma de hacer salud desde abajo. El autor argumenta que “ese cambio histórico se reflejó en el protagonismo que alcanzó la comunidad en la gestión de sus requerimientos y que se condensó en un fenómeno que podemos describir como una *horizontalización* del nexo entre salud y sociedad”(p. 64).

En Chile, la participación comunitaria ha sido un ámbito central en el enfoque de la Atención Primaria y la salud pública en general, que ha acompañado la gestión de la salud desde la década sesenta, cuando la responsabilidad sanitaria superó los límites del Estado y sacó a la salud del ámbito estrictamente técnico, llevándolo hacia el espacio social (Illanes, 2010).

Esta democratización de la salud fue acompañada con el desarrollo de corrientes, como la medicina comunitaria y la medicina social, las cuales tuvieron expresión en los Cuadernos Médico-Sociales en la década del sesenta y principios de los setenta. Este desarrollo conceptual y práctico de la salud se complementó con la creación de la Comisión Nacional de Emergencia en Salud y la Consejería Nacional de Desarrollo Social en el año 1970, las cuales impulsaron una serie de campañas sanitarias y voluntariados masivos en terreno, los que evidenciaron “la insuficiencia e ineficacia de los centros de salud” (...) “para lo cual era indispensable la participación sistemática de los pobladores y grupos dirigentes” (Illanes, 2010, p. 481).

Lo anterior dio paso al impulso de una serie de instituciones sociales en este campo, tales como la creación de los Consejos Locales de Salud en cada establecimiento del otrora Servicio Nacional de Salud, los Consejos Paritarios de Salud de los y las trabajadoras, junto con los Consejos Locales por cada Área de Salud (Illanes, 2010).

Cabe destacar que la dictadura militar terminó con la institucionalidad pública y social creada en el período precedente y prácticamente desapareció la participación social en atención primaria de salud (López, 2018), produciendo una profunda transformación societal y sanitaria, caracterizada por “la separación del pueblo respecto del Estado; en segundo lugar, por la impunidad social del

modelo económico neoliberal; y, en tercer lugar, por el rol subsidiario del Estado en el ámbito de la asistencialidad social” (Illanes, 2010, p. 505).

Durante la dictadura militar, como respuesta al desbaratamiento del modelo integral de salud y la municipalización de ésta, surgieron múltiples iniciativas de salud comunitarias impulsadas desde movimientos sociales, organizaciones de base, ONGs, comunidades cristianas, que tomaron forma asistencial y de resistencia ante el régimen, produciendo una “praxis democratizadora” principalmente en el movimiento poblacional (Illanes, 2010).

Para el período de transición a la democracia, el foco estuvo centrado en el fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud y, particularmente en la década del noventa, se consagró en el Modelo de Atención Integral de Salud Familiar y Comunitario y en el Modelo de Redes Integradas de Servicios de Salud (López, 2018). Ambos modelos complementarios integran a la participación social como uno de sus pilares y, en la práctica, han traído consigo la institucionalización de la participación social y comunitaria en salud.

Ahora bien, cabe constatar que la participación en salud, en los últimos años ha institucionalizado diversos mecanismos de participación ciudadana en la provisión de servicios de salud y en la generación de políticas públicas o regulaciones del propio Ministerio de Salud (Donoso, 2009). Dichas experiencias a la fecha no cuentan con mayores indagaciones que permitan analizar los alcances, niveles y resultados de estas experiencias.

4.3 Aproximación a la participación ciudadana en el ámbito del medioambiente

El contexto de participación ciudadana en el plano ambiental tiene una larga trayectoria a nivel global y nacional.

Si bien, el tema ambiental tomó preponderancia en la agenda internacional desde la década del setenta con la constatación de la crisis ambiental global mediante la divulgación del informe *Los límites del crecimiento* y la posterior *Conferencia del Medio Humano*, celebrada en Estocolmo en 1972 (Estenssoro, 2014), el tema de la participación ciudadana en la esfera ambiental tomó relevancia a nivel global a partir de la Declaración de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 (Organización de Naciones Unidas, 1992) y del movimiento altermundista o antiglobalización de la última década del siglo XX, cuyo principal hito fue el Foro Social Mundial, celebrado el 2001 en Porto Alegre, Brasil (Alterglobalización, 2009)⁹.

En dicha declaración destaca el denominado *principio 10*, adoptado por los países participantes, que dice relación con la obligación de los Estados a informar y promover la participación en materias ambientales. En su redacción señala, “los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (Organización de Naciones Unidas, 1992).

⁹ Para mayor información sobre este tema, ver enlace: <https://alterglobalizacion.wordpress.com/foro-social-mundial-wsf/>

Con el desarrollo institucional acaecido en el sector, diversas categorías se asocian a la participación ciudadana en el plano ambiental, siendo los conceptos más utilizados, la “democracia ambiental” y la “ciudadanía ambiental” (Ministerio de Medioambiente, 2018a).

Pero, sumado a lo anterior, la crisis ambiental global y el cambio climático no han sido la única fuente de participación ciudadana y movilización social. En la región de América Latina desde la década del 80 se han expresado crecientes espacios de participación y movilización social vinculadas a temáticas ambientales (CEPAL, 2018)¹⁰.

En Chile, la discusión ambiental ha tenido cada vez más actores involucrados. Sumado al debate que han encabezado diversos organismos de la sociedad civil en las últimas décadas, como Organizaciones No Gubernamentales u organizaciones de carácter territorial, una amplia gama de conflictos o controversias sociales (Somma et al., 2017) se han generado en los últimos años, derivados de los efectos que producen múltiples proyectos productivos a lo largo del país¹¹. En efecto, de acuerdo al Instituto Nacional de Derechos Humanos (2018), en el año 2017 se identificaron 116 conflictos socioambientales a lo largo del país; gran parte de ellos vinculaban a comunidades y empresas con proyectos de extracción de recursos naturales o de contaminación. Dichos movimientos contra proyectos de inversión se pueden ver como un movimiento más tardío respecto a salud, pero de gran adherencia y masividad¹².

Dado el desarrollo del debate ambiental a nivel internacional, junto con el grado creciente de conflictos asociados y la vinculación cada vez más masiva de la sociedad civil y la academia en este debate, es que se considera que el Ministerio de Medioambiente ha demostrado creciente preocupación y ha destinado esfuerzos en este tema. En concreto, la institucionalidad ambiental se ha transformado considerablemente en la última década, con la creación del Ministerio de Medioambiente, la Superintendencia de Medioambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, los Tribunales Ambientales y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad en el año 2010. Con estas nuevas estructuras se pretendió modernizar la antigua institucionalidad contenida en la Comisión Nacional de Medioambiente (CONAMA), y reestructurar funciones en el sector, en términos de formulación de políticas públicas y diseño de regulación, aprobación de políticas, fiscalización, justicia ambiental y administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Asimismo, el Ministerio Medioambiente ha adherido al ya mencionado principio 1º y, en términos gruesos, ha generado una estructura de participación ciudadana y educación ambiental de mayor alcance y complejidad respecto de lo existente antes de su creación.

¹⁰ La participación ciudadana en el plano ambiental ha llegado a ser de tal relevancia en la región, que, en el año 2014 se impulsó el Acuerdo Regional sobre acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, o más reconocido como Acuerdo de Escazú, el cual fue firmado en el mes de septiembre del 2018 por 14 países, con colaboración de la CEPAL. Chile fue uno de los impulsores del Acuerdo, no obstante, en la última etapa de firmas, el Gobierno de turno decidió no adherir con su firma (CEPAL, 2018). Ver detalles del acuerdo en siguiente link: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

¹¹ Dichos conflictos han tenido momentos de realce público en casos como el movimiento Patagonia sin Represas o Salvemos Punta de Choros, en confrontación a al proyecto hidroeléctrico Hidroaysén y la Termoeléctrica Barrancones respectivamente.

¹² Para mayor información sobre conflictos socio-ambientales ver informe “Evaluación de los conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998 al 2015”, del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID, 2017).

4.4 Aproximación a la participación en el ámbito de energía

La participación en el sector energético se aleja bastante de la vasta experiencia del sector salud en materia de participación, pero se acerca bastante al contexto señalado para el sector ambiental, tanto en el plano internacional, como en el ámbito nacional.

Lo anterior, dado que la movilización de la opinión pública internacional y el mundo científico en torno al tema ambiental ha estado centrada principalmente en la alerta ante el cambio climático, cuya causa principal se asocia a la emisión creciente de gases de efecto invernadero producidos desde la revolución industrial hasta la fecha, lo cual está asociado al aumento exponencial del uso de combustibles fósiles o hidrocarburos (Organización de Naciones Unidas, 1992). Esto, ha derivado en una aguda crítica a la producción de energías derivadas de este tipo de combustibles en todas las latitudes del planeta.

En Chile, entre los años 2005 y 2015 más del 60% del consumo energético se asociaba a hidrocarburos -carbón, petróleo y gas natural-, mientras que en la oferta de energía primaria del país en la misma fecha alcanzaba cerca del 70% de hidrocarburos (Comisión Nacional de Energía, 2015). Esto trajo consigo una serie de movilizaciones y conflictos por los efectos adversos de estas actividades sobre las comunidades, como los casos de los proyectos Castilla, Barrancones o Puchuncaví, en la región de Atacama, Coquimbo y Valparaíso respectivamente. Pero también, en la misma época se desató una serie de conflictos contra proyectos hidroeléctricos en el país, entre los que destaca Hidroaysén y Alto Maipo. Lo anterior se ve reflejado en el ya referido Mapa de conflictos socioambientales (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018), que destacó que cerca del 50% de los conflictos socioambientales ocurridos en el país estaban asociados a proyectos energéticos de diversa índole¹³.

Estas situaciones llevaron en el año 2010 a la creación del Ministerio de Energía en el año 2010, que prontamente se enfrentó al complejo panorama de conflictos en diversos territorios.

De manera particular, la intención de elaborar una política energética venía dada desde la creación del Ministerio de Energía, el cual conformó la Comisión Asesora de Desarrollo Eléctrico (CADE), que elaboró un documento inicial de política energética, pero que fue cuestionado por diversos actores parlamentarios y de la sociedad civil, que conformaron la Comisión Ciudadana Técnico-Parlamentaria (CCTP). Dicha comisión entregó una propuesta de política en enero del año 2011; todo lo cual perdió continuidad (Borregaard, 2018).

Hacia el año 2014, el escenario adverso para el desarrollo de proyectos energéticos en todo el país tensionó el ambiente político y llevó al mundo empresarial a presionar a los gobiernos de la época para “destrabar” proyectos de inversión. Lo anterior, produjo una respuesta del gobierno entrante, el cual propuso la Agenda de Energía 2050, que incorporó la participación ciudadana en su formulación (Diario La Tercera, 2014), la cual planteaba impulsar una serie de medidas para dar

¹³ Es preciso señalar que uno de los primeros conflictos más renombrados en el sector energético que se sucedieron en la década del 90 fueron los casos de la instalación de centrales hidroeléctricas en zonas indígenas Pehuenche, en el Alto Bio Bio, como fueron las centrales Pangué y Ralco, de Endesa. Sin embargo, no es objeto del estudio profundizar en estos elementos, sino que situarlos como factores de contexto.

impulso al sector energético, poniendo en el centro una estrategia de diálogo y entendimiento con las comunidades a partir de otorgar un nuevo rol al Estado en esta materia.

Hacia el año 2014, la puesta en marcha de la mencionada Agenda Energética llevó a una serie de medidas, entre las que destaca la creación de la División de Participación y Diálogo Social al interior del Ministerio de Energía, que tuvo como objetivo “fomentar y promover la participación a través del diálogo, contribuyendo así a abrir nuevos cauces de relación y expresión entre el ministerio, la ciudadanía y los diversos actores relevantes para el desarrollo energético en Chile, de manera inclusiva, pluralista, diversa y representativa” (Ministerio de Energía, 2014). La creación de esta nueva División implicó la reforma a la Ley N°20.402 que creó el Ministerio de Energía. Como lo expresa Borregaard (2018) “lo que quedaba claro en 2014 era que el desarrollo energético se podía alcanzar solo si se hacía ‘con’ la ciudadanía, no ‘para’, ‘a pesar’ o, menos, ‘en contra’ de ésta” (p. 261).

V. ANÁLISIS COMPARADO DE MINISTERIOS

En este capítulo se exponen los principales resultados de este estudio, que analiza comparativamente los procesos y mecanismos de participación en el Ministerio de Salud, Ministerio de Medioambiente y Ministerio de Energía. De este análisis se desprende la formulación de la estructura jerárquica AHP sobre los factores institucionales determinantes de la participación ciudadana en la gestión pública, que se relatan en el capítulo siguiente.

Como se indicó en la metodología del estudio, el análisis comparativo estuvo precedido por la definición del contexto conceptual que dio origen a tres grandes ámbitos de comparación, a saber: a) el ámbito normativo y procedimental; b) el ámbito de la gestión institucional y ejercicio de la participación, c) el ámbito del balance global de la participación ciudadana. Dichos ámbitos contienen una serie de criterios de comparación, que fueron contrastados con lo recabado en el trabajo de campo mediante la aplicación de dos instrumentos de recolección de datos: información documental y entrevistas semiestructuradas; los cuales fueron interpretados mediante análisis de contenido (ver tabla 6).

A continuación, se exponen los principales hallazgos.

5.1 Ámbito institucional y procedimental

5.1.1. Definición de participación ciudadana que maneja la institución

Como se pudo observar en el apartado anterior, la trayectoria de cada ministerio tiene una singularidad que lo hace, en términos genéricos, tener una particular definición de la participación ciudadana en la gestión pública. Dicha definición se adecúa al contexto político, social e histórico en el que se sitúa cada cartera, pero a su vez constituye una serie de arreglos institucionales asociados a la naturaleza de cada ministerio, que le dan cuerpo a una determinada noción de participación.

Como se revisó en el marco conceptual, existen diversas tradiciones que llevan a construir distintas definiciones de participación ciudadana (Delamaza, 2010; Sepúlveda, 2014).

Para el Ministerio de Salud¹⁴ la participación ciudadana está amparada en el marco normativo del sector salud¹⁵; así como en la Estrategia Nacional de Salud 2010-2020; y la Norma General de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de Salud. Su importancia está declarada en la Visión y Misión institucional, así como en el objetivo Estratégico N°8 de esta cartera, que señala, “impulsar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de salud, con enfoque de género, enfoque multicultural e inclusión de los pueblos indígenas, a través de la construcción de espacios para la interacción con actores representativos de la comunidad; la

¹⁴ La larga historia del Ministerio de Salud como institución, creado en el año 1924, como Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social, así como su amplia llegada al conjunto de la población, ya sea a través de sus políticas de promoción y prevención de la salud, así como a través de la amplia red asistencial que se extiende a lo largo del país, son factores que lo vuelven un objeto de estudio complejo de analizar

¹⁵ Código Sanitario; Ley 19.937 de Autoridad Sanitaria; Ley 20.584 que regula los derechos y deberes de las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud.

formación de gestores sociales y el fortalecimiento de la comunicación social” (Dirección de Presupuesto, 2015a).

En particular, en la Norma General del Participación en Salud se declara que la participación se define como “la capacidad de incidir en decisiones respecto de la salud” (Ministerio de Salud, 2015), en todo el ciclo de las políticas y en el complejo salud-enfermedad.

Sumada a la definición que los documentos públicos de la institución enfatizan en torno a la participación ciudadana, cabe destacar dos definiciones que se agregan en otros documentos institucionales del Ministerio de Salud; esto es, la participación ciudadana en salud como un derecho y, también, como un determinante social de la salud: “la participación ciudadana en salud es a la vez un derecho humano y un determinante social de salud, debido a que refleja inequidades entre quienes acceden y quienes no acceden al ejercicio de tal derecho” (Ministerio de Salud, 2016, p.13).

Estos dos ámbitos que declaran los documentos institucionales lo refrendan transversalmente los entrevistados: “desde el punto de vista del discurso, del relato de las instituciones públicas y del sector salud en general, hay una tendencia a ver la ciudadanía desde la lógica del ejercicio de derechos” (S1).

Otro entrevistado de la institución agrega, “la participación desde nuestra mirada es un determinante social en sí mismo, es decir la participación orientada al empoderamiento finalmente tiene que ver con los cambios estructurales; es decir, modifica relaciones de poder y esto es un determinante social que se da de distintos niveles” (S2).

Efectivamente, desde el sector se asume que la modificación de relaciones de poder es un objetivo de la participación en Salud, lo que se asocia al grado de cesión de poder que la autoridad y la institución realicen a la ciudadanía, lo que confluye con lo señalado por la Carta Iberoamericana de Participación (CLAD, 2009).

A esto, se suma la idea de la contribución de la participación al aumento de la esfera pública: “entonces esa es la participación ciudadana, es parte de una relación del Estado con la ciudadanía desde el punto de vista de aumentar la esfera pública” (S2).

En suma, desde Salud se comprende la participación como derecho, como determinante social y como incidencia en la toma de decisiones y cesión de poder por parte de la institución y la autoridad, desde una concepción amplia de lo público. Si bien, la participación como derecho y como incidencia en la toma de decisiones la podemos encontrar presente en las el Instructivo Presidencial 007 del año 2014, la idea de participación como determinante social es más particular al sector salud.

Por su parte, para el Ministerio de Energía la participación ciudadana es relativamente reciente en comparación con salud y reviste la singular característica de ser impulsada en un contexto complejo para el sector. En su misión institucional se declara la centralidad de la participación ciudadana, así como en su objetivo estratégico N°9 (Dirección de Presupuesto, 2015b)¹⁶.

¹⁶ Cabe destacar que tal como lo expone Aranzaez (2017), en el año 2014 el Ministerio de Energía modifica su misión institucional, pasando a poner énfasis en el tema de la participación ciudadana.

En términos de marco regulador, la Norma de Participación ciudadana del Ministerio de Energía asume la participación como un derecho que el Estado debe garantizar y promover. Asimismo, declara la relevancia de la información pública, el fortalecimiento de la sociedad civil y la inclusión como bases de este concepto.

Si bien, los entrevistados del Ministerio de Energía asumen que la definición que utilizan se ajusta a lo expresado en la Ley 20.500 y el Instructivo Presidencial 007, ninguno de ellos pone el foco en la participación como derecho, sino que la definen, más bien, como un instrumento que otorga legitimidad en el proceso de las políticas públicas: “cuando tú incorporas a más gente y te equivocas, es más gente la que se equivocó contigo, no te apedrean, nos equivocamos entre todos; en cambio, si tú me dices entre pocos se equivocaron, es distinto” (E1). Como lo declara su objetivo institucional, “el problema energético dejó de ser un problema puramente técnico y se ha transformado en un desafío de legitimidad social” (Dirección de Presupuesto, 2015b). Esta definición y significación que se le da, se puede asociar, a que el sector estuvo atravesado por la presión de la industria energética para la resolución de los conflictos en el sector, como lo expresa uno de los entrevistados, “la gran pregunta del mercado y de la industria de la energía era si íbamos a ser capaces de hacernos cargo de todos los conflictos que habían, y al principio hicimos agua un rato, pero después pudimos ya llegar a esta situación de régimen que estamos abordando de manera apropiada” (E1).

Para el caso de Energía, por lo tanto, los dos ámbitos que definen la participación es como derecho e instrumento para la legitimidad de las políticas y las acciones del sector.

Para el Ministerio de Medioambiente, en tanto, a pesar de su creación reciente (2010), y, si bien, la Participación Ciudadana no está declarada en su misión institucional, sí lo está en su objetivo estratégico N°8, que dice relación con el fortalecimiento de la Educación ambiental y la Participación Ciudadana (Dirección de Presupuesto, 2015c). En su página web institucional se observa que el tema de Participación ocupa un espacio principal, y se declara que este ámbito corresponde a un mecanismo transversal en sus políticas, que se asocian al marco legal y político chileno (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994). En este sentido, dicha institución declara realizar participación ciudadana en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), así como en los procesos de información pública, transparencia, participación pública de fiscalización, denuncia y elaboración de regulaciones (Ministerio de Medioambiente, 2018b).

En base a las recomendaciones establecidas en Conferencias Internacionales, asociadas a la denominada Democracia Ambiental, el Ministerio de Medioambiente implementa acciones vinculadas a este marco global de compromiso con la sustentabilidad (MMA, 2017a).

Para los entrevistados, la participación es concebida tal como lo plantean los instrumentos referidos, pero a su vez es concebida como un instrumento para generar espacios en los que se generen políticas de forma democrática “la participación para nosotros es eso, un vehículo, tiene que ver con buscar los espacios para lo que yo hago, yo elaboro como ministerio, sea más representativo, sea más democráticamente generado” (M1).

En los tres casos se plantea la relevancia del instructivo presidencial, que dio pie a la generación de normas sectoriales de participación ciudadana (ver tabla 5).

Tabla 9: Comparación definiciones de participación

	Minsal	Energía	MMA
Similitudes	Participación entendida como un derecho		
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Como transferencia de poder o como empoderamiento ✓ Incidencia en decisiones ✓ Determinante social ✓ Como aumento de la esfera pública 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Como proceso que brinda legitimidad a la política pública ✓ Como instrumento para destrabar inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Como instrumento para hacer más democráticas las políticas

Fuente: Elaboración propia

En resumen, se puede señalar que las definiciones que maneja cada ministerio están dadas por el sustrato que otorga la ley de participación y el instructivo presidencial en esta materia; no obstante, los énfasis se asocian al carácter y propósito de cada ministerio. De todas formas, conviene señalar que las definiciones descritas son declarativas, y, en los siguientes capítulos, se contrastarán con su ejercicio en los hechos.

5.1.2. Estructura institucional, normativa y procedimental

Para comprender las diferencias en la estructura y el funcionamiento de la participación en cada sector, es preciso conocer, a grandes rasgos, la estructura orgánica de cada ministerio y sus alcances¹⁷.

El Ministerio de Salud está compuesto por dos Subsecretarías, esto es, Redes Asistenciales y Salud Pública. La Subsecretaría de Redes Asistenciales, como su nombre lo indica, elabora las orientaciones, políticas y programas, así como la gestión de las redes asistenciales del país, que cuentan con 29 Servicios de Salud a nivel territorial, de cada uno de los cuales depende la red territorial de Establecimientos de Salud hospitalaria y, en regiones como Aysén, Atención Primaria. El resto de la red de Atención Primaria es gestionada por los Municipios del país, a excepción de mencionada región de Aysén.

Dado que la Participación es un eje central en las definiciones del sector salud, en cada Servicio de Salud existen funcionarios encargados de la participación ciudadana, así como en cada centro de salud de la red de atención primaria y hospitalaria. Las orientaciones o directrices nacionales sobre la participación en las redes asistenciales emanan del Departamento de Participación Social y Trato al Usuario de la Subsecretaría de Redes Asistenciales¹⁸, en coordinación con la División de Atención Primaria, de la misma Subsecretaría.

Como expresa la ex jefa del mencionado Departamento, “si en la red de un Servicio de Salud hay dos hospitales de alta complejidad, cinco comunitarios y no sé cuántos Cesfam, Cecof y postas rurales, todo eso tiene que involucrarse con esos referentes de la red, darle lineamientos, ir viendo

¹⁷ En el apartado 5.2.2 se realizará un análisis sobre los usuarios o destinatarios de esta estructura.

¹⁸ Cabe señalar que este Departamento también tiene como función velar por el trabajo de las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias de cada Servicio de Salud, pero por cuestiones de alcance del estudio no se profundizó en este aspecto.

también una contabilidad en los lineamientos de las distintas líneas programáticas que tienes también”. Y agrega, “aparte, cada servicio de salud también tiene su instancia de participación, pero esa instancia de participación cumple un doble rol, retroalimenta el servicio, pero también a la red” (S3). Esto significa que, a pesar de toda la estructura diferenciada en las redes de atención primaria y secundaria, el sector debiese coordinar acciones en cada territorio.

Por su parte, la Subsecretaría de Salud Pública, elabora políticas, normativas y regulaciones para aplicarse a nivel nacional y tiene sus expresiones regionales en las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi) de Salud. Las orientaciones y lineamientos de participación ciudadana son establecidos por el Departamento de Promoción de la Salud y Participación Ciudadana de la Subsecretaría de Salud Pública. Entre el año 2014 y 2017 dicho Departamento creó el programa denominado “Participación Social y Empoderamiento en Salud”, el que, en el año 2015, pasó a ser objeto de seguimiento de proyectos sociales por parte del Ministerio de Desarrollo Social.

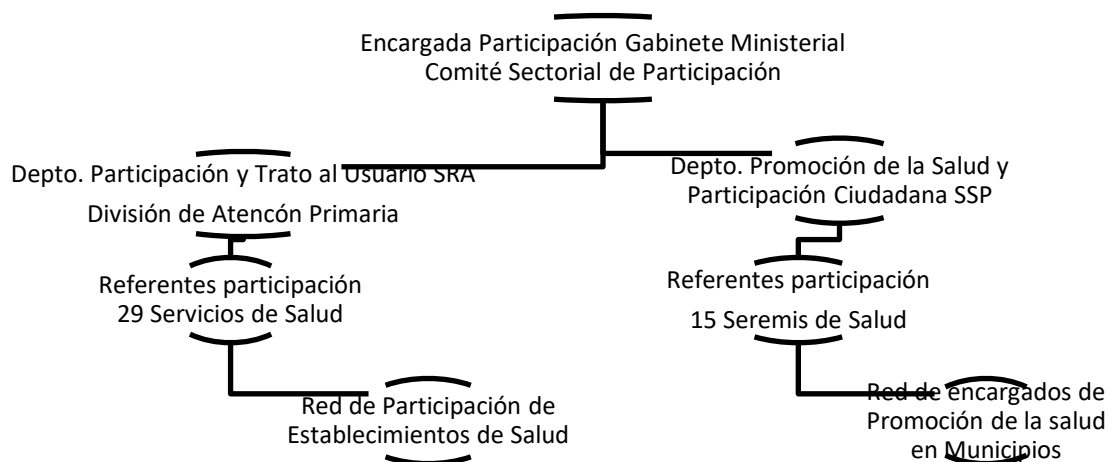
De acuerdo al responsable de esta área, lo realizado tuvo objetivos distintos, pero para la discusión de políticas, planes o reglamentos la herramienta utilizada fue el diálogo ciudadano, mientras que para la formación de ciudadanía en temas de salud se crearon las Escuelas de Gestores Sociales (S2).

Tal como ocurre en los Servicios de Salud, en las Seremi existen encargados de participación, responsables de implementar en la región los mecanismos de participación que declara la Ley 20.500 y los mecanismos del programa “Participación Social y Empoderamiento en Salud”.

De forma paralela a los Departamentos que residen en cada Subsecretaría, en el mismo período existió la figura de Encargada de Participación Ciudadana del Gabinete Ministerial. De acuerdo a lo que expresa la entrevistada, sus objetivos se relacionaron con el fortalecimiento de la relación entre el Ministerio de Salud y la sociedad civil, a través de diversas estrategias y mecanismos, tales como, atender necesidades de grupos organizados, para resolver determinados tipos de problemas y necesidades de salud, o bien, “estimular la creación y el diseño de otras estrategias que pudieran ampliar la base de participación en salud, mirando el sector de salud como un sector que tradicionalmente había tenido alto desarrollo en participación” (S1).

Desde esta unidad del Gabinete Ministerial se constituyó el Comité Sectorial de Participación Ciudadana, compuesto por referentes de participación de todas las instancias centralizadas del sector; esto es, ambas subsecretarías, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Superintendencia de Salud, el Compín. Esta instancia coordinó la redacción de la “Norma General de Participación Ciudadana en la gestión de Salud” (Ministerio de Salud, 2015), que, además de establecer los mecanismos declarados en la ley, reconoció mecanismos que son particulares del sector salud, tales como la definición en los planes comunales de salud, los diagnósticos participativos territoriales.

Esquema 4: Estructura Participación en Ministerio de Salud



Fuente: Elaboración propia, en base a información proporcionada en entrevistas

Ahora bien, más allá de lo declarado en las normativas e instrumentos de gestión que enmarcaban la participación ciudadana en el Ministerio de Salud, existe un cuestionamiento por parte de los entrevistados a diversos aspectos del funcionamiento, los énfasis y las orientaciones dadas a cada ámbito.

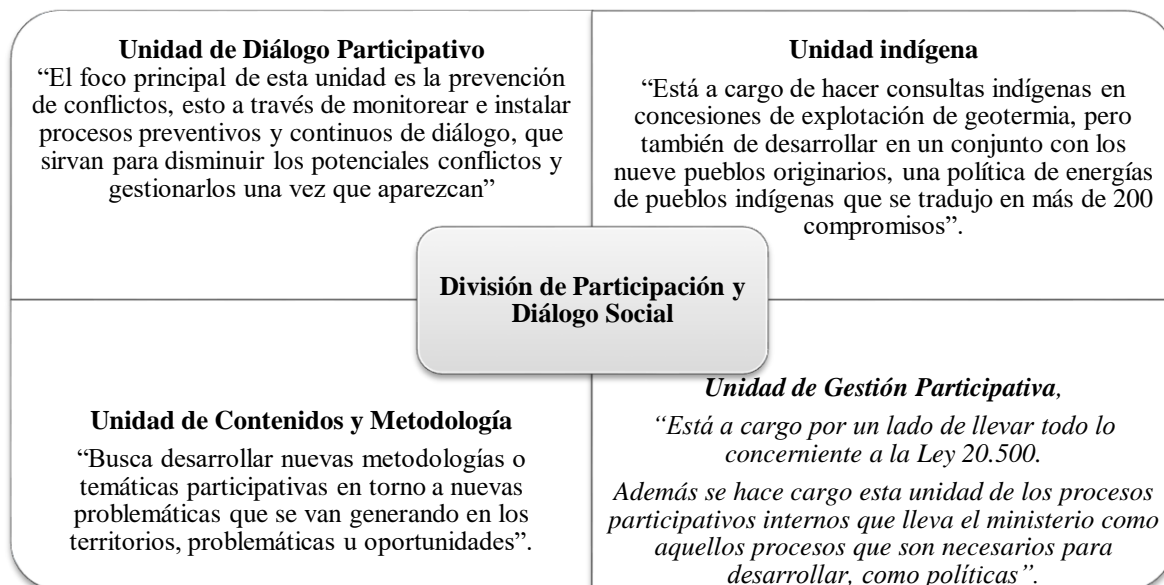
Si bien, la institucionalización de la participación ciudadana es un tema que destaca la literatura, para la encargada ministerial, las instancias de participación, tanto de las Redes Asistenciales como de Salud Pública, responden más bien a lógicas que se sobre-institucionalizaron y se hicieron parte del sistema de salud: “yo diría que esas son las que han permanecido, a pesar de que no han renovado sus integrantes, no han renovado objetivos, no han hecho una autorreflexión y análisis respecto de la calidad de los procesos de participación, ni se han abierto a la posibilidad de incorporar otros actores a nivel territorial” (S1).

Por su parte otro aspecto que los entrevistados del sector relevan es la coordinación intra sectorial, dada la complejidad y amplitud del sector salud. Sin embargo, expresan que en el período estudiado faltó mayor coordinación, “en el tema de participación yo creo no llegamos al punto de coordinarnos bien en que estamos haciendo cada uno (ver tabla 10).

El Ministerio de Energía, en tanto, el año 2014 creó la División de Participación y Diálogo Social, la cual fue formalizada mediante una modificación en la Ley que creó el Ministerio de Energía, lo que le otorga cierta sostenibilidad a sus lineamientos. Como lo expresa el jefe del área, “más que crear esta División por una medida administrativa, se quiso crear por ley, fue aprobada en el Congreso, entonces ya tenía una categoría importante” (E1).

Dicha División se conformó con 16 funcionarios especializados en el tema de participación y se constituyó como la principal responsable de llevar adelante la participación ciudadana, ya sea en el Ministerio, como a nivel territorial y cuenta, además, con cuatro unidades, que se explican en el esquema 5.

Esquema 5: Estructura División de Participación y Diálogo Social, Ministerio de Energía



Fuente: Elaboración propia, en base a información proporcionada en entrevistas

De acuerdo a lo relatado por los entrevistados, cada unidad tiene un determinado perfil, pero principalmente las unidades de Diálogo Participativo, Unidad Indígena y Unidad de Contenidos y Metodología se enfocan en la implementación de procesos en los territorios, mientras que la Unidad de Gestión Participativa es la encargada de implementar los mecanismos establecidos en la Ley 20.500 y la elaboración participativa de normativas y políticas que emanan del propio ministerio.

A diferencia de Salud, en Energía la participación ciudadana se encuentra relativamente centralizada en el ministerio, ya que solo la Unidad de Diálogo tiene coordinadores que habitan en la zona sur y norte, además de la coordinación que se establece con los denominados “Focales” en las Seremi de Energía (E2).

Esta relativa centralización de la participación responde al desarrollo reciente de la institucionalidad de participación en el sector y de las características de un ministerio que es centralizado, a diferencia del sector salud que despliega una red de establecimientos de salud descentralizados, con funcionarios que abarcan todas las comunas del país en relación directa con los usuarios del sistema.

Respecto de la particularidad de los mecanismos de participación desplegados desde el Ministerio de Energía, una de las entrevistadas señala, “el tema de participación si está asociado a proyectos de inversión, pero el mecanismo en sí también es dialogo participativo, entonces está todo enmarcado en la ley, pero tiene distintas aristas, distintos públicos y distintos objetivos” (E3).

En paralelo, en el sector medioambiental existe una institucionalidad que se ha expandido en la última década. En este contexto, de acuerdo a lo que declara la Ley 19.300 de Bases Generales del Medioambiente, en su artículo 4, “es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994). En este sector, las diversas entidades desarrollan procesos y mecanismos de participación, entre los que destaca el

Servicio de Evaluación Ambiental, que tiene relación con los proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

No obstante, dentro del Ministerio de Medioambiente la entidad encargada de gestionar la participación ciudadana en el período de estudio fue la Subsecretaría de Medioambiente, a través del Departamento de Participación Ciudadana.

Dicho Departamento fue conformado en el año 2014 con el objetivo de implementar en la cartera la ley 20.500 y las orientaciones emanadas del instructivo presidencial 007.

Como muestra el esquema 6, este Departamento no cuenta con unidades internas, sino que un modelo de gestión, en el que sus miembros dividen funciones para efectuarlos. Como lo explica una de las entrevistadas, la Norma de Participación Ambiental Ciudadana se encuentra en la cúspide de la figura, dado que es el instrumento que rige el accionar del Departamento. De ella se desprenden los Proyectos de fortalecimiento de la gestión participativa; los convenios y acuerdos internacionales sostenidos por el ministerio en esta materia para el intercambio de experiencias; el trabajo intersectorial para el desarrollo de metodologías, así como la asistencia técnica *intraministerial* para la implementación de gestión participativa.

Esquema 6: Modelo de Gestión Depto. Participación Ciudadana MMA



Fuente: Información proporcionada por el MMA.

Para el funcionamiento de la estructura, el Departamento contó con cinco integrantes, mientras que existió coordinación con los referentes de participación de las Seremi de Medioambiente en cada región.

En el centro de la figura se sitúa el Comité de Participación Ambiental Ciudadana del Ministerio, que corresponde a un comité interno “que busca hacer entender o internalizar en los funcionarios la necesidad de los procesos participativos para la elaboración de instrumentos de regulación y

políticas públicas” (M2).

Como lo indica la Norma de Participación y lo refrenda la entrevistada, en el comité participaban representantes de cada una de las unidades temáticas del ministerio, pero quienes se encargaban de convocarlo y conducirlo era el propio Departamento en cuestión.

En paralelo al comité, conviene mencionar que la implementación de políticas y normas con participación ciudadana implicó un desarrollo conjunto desde el Departamento con las unidades técnicas relacionadas con cada tema (M1).

Ahora bien, a pesar de la existencia de este comité, la entrevistada declara que la coordinación intra-sectorial no siempre funciona efectivamente, “yo creo que cincuenta por ciento, porque, de hecho, aparecen a veces instrumentos que hay que consultar que no están contemplados, o se bajan otros que estaban contemplados que no se van a hacer” (M2).

A diferencia de los otros dos ministerios señalados, de particular relevancia resultan los acuerdos internacionales que se implementaron en el período, como son acuerdos con la Agencia de Protección del Medioambiente de Estados Unidos, que consistió en capacitaciones a los equipos de participación de todo el país. O bien, con Canadá que, como lo señala la entrevistada, “tuvimos un seminario en enero de 2017 para intercambiar experiencias en materia de consultas indígenas, donde estuvo presente también Cultura que había tenido un proceso también interesante en implementación, estuvo el MDS, la CONADI y nosotros” (M1).

Tabla 10: Comparación sobre estructuras institucionales

	Minsal	Energía	MMA
Diferencias	Cuenta con función en Gabinete. Depto. Promoción y participación en SSP. Depto. Participación y trato al usuario SRA. 1 encargado por servicio 1 referente por seremi	División de Participación y Diálogo Social creada por Ley.	Departamento de Participación Comité Ministerial 1 Focal por Seremi

Fuente: elaboración propia.

Como se resume en la tabla anterior, existen diferencias significativas en la estructura de cada ministerio, que se asocian al carácter y orientación de cada entidad. El Minsal tiene una institucionalización descentralizada de amplio alcance territorial, lo que es reconocido como relevante en la literatura, pero insuficiente por sí solo. Energía y Medioambiente, en tanto, no son tan amplias, pero sí se acotan a sus prioridades, que es ampliar la participación temprana en el marco de proyectos. Conviene destacar el esfuerzo realizado desde Medioambiente por llevar a cabo procesos de discusión, aprendizaje y reflexión sobre la participación ciudadana con jefaturas y referentes de la institución, ya sea a través del comité de participación, así como los proyectos internacionales. Esto apunta a un factor que se tocará más adelante, relativo a impulsar una cultura participativa en el sector.

5.1.3. Los distintos tipos de recursos

En términos del funcionamiento de la estructura, los entrevistados concuerdan en señalar que la base para el desarrollo de procesos y mecanismos sólidos de participación es contar con recursos financieros, además de recursos técnicos y, en menor medida, recursos humanos especializados y capacitados.

En términos financieros, la Ley 20.500 no contempla la transferencia de recursos para la participación ciudadana, por lo que le corresponde a cada servicio destinar presupuesto a esta materia, asunto que es criticado transversalmente por los entrevistados.

En el caso del Ministerio de Salud, para el cumplimiento de su norma de participación no existe un presupuesto específico. Lo que sí se ha financiado son líneas de programas o iniciativas específicas de participación ciudadana, como consultas públicas en temas determinados, ya sea la consulta sobre la política de Salud Mental o la Consulta a los Pueblos Indígenas, desarrollada entre los años 2015 y 2016, pero este financiamiento responde al presupuesto que cada unidad o Departamento técnico determina para su desarrollo (S1).

Una situación más particular es la que acontece en la Subsecretaría de Salud Pública, dado que desde el Departamento de Promoción de la Salud y Participación Ciudadana se implementa el ya referido programa “Participación Social y Empoderamiento en Salud”, con financiamiento derivado del Sistema Elige Vivir Sano, que administra el Ministerio de Desarrollo Social. Dicho presupuesto ha estado vigente desde el año 2015 y ha alcanzado un promedio de 240 millones de pesos entre el año 2015 y 2017 (ver tabla 11).

A pesar de los recursos con los que cuenta el programa señalado, su responsable nacional argumenta: “yo hubiese querido que esos recursos tuvieran una expansión presupuestaria y todo lo demás, pero bueno, finalmente el ministerio de salud sigue siendo un ministerio muy de la enfermedad, muy sanitarista y siempre va a terminar priorizando los pocos recursos en cuestiones sanitarias” (S2).

Al resto de la estructura, unidades o referentes de participación les corresponde dejar presupuesto anual para las actividades participativas que se planifiquen, cuestión que queda a criterio de cada equipo o jefatura.

Para el caso de Energía ocurre algo distinto al caso de Salud, ya que no se cuenta con recursos particulares para un programa en especial, sino que existe un presupuesto permanente asignado a la División de Participación y Diálogo Social, que se aproxima a los 250 millones de pesos anuales en el período de estudio y se traduce en gastos para viajes, pago de hoteles para los funcionarios, arriendo de salones para espacios de participación, materiales, entre otros.

Dicho presupuesto explica, en parte, el grado de institucionalización que logró el tema en el sector en estos años, lo que es manifestado de forma nítida por el responsable de dicha División, quien plantea que, junto con la modificación legal que crea la referida División “se hace una modificación a la ley que crea el Ministerio, que faculta al ministerio a financiar procesos de diálogo formales. Entonces eso nos permitió poder, por ejemplo, empezar a pagar pasajes, alojamientos de los representantes del COSOC. Antes teníamos un COSOC que sólo funcionaba con gente de la Región Metropolitana porque no tenían plata la gente para venir” (E1).

Este entrevistado es tajante en señalar la importancia de la cuestión presupuestaria: “tenemos presupuesto, sin presupuesto no hay participación” (E1).

De todas formas, otra entrevistada de la misma institución expresa que, si bien, el ministerio cuenta con un presupuesto permanente, el grueso de éste se destina a la gestión de proyectos de inversión, más que para los mecanismos de participación en la gestión pública (E3).

Por su parte, para el caso de Medioambiente la situación presupuestaria también fue una complejidad, ya que, cuando se conformó el Departamento de Participación Ciudadana no se contaba con recursos. No obstante, desde el año 2015 el presupuesto del Departamento ha oscilado entre los 60 y 90 millones de pesos, sin contar las remuneraciones de los funcionarios. Dicho presupuesto se invierte principalmente en las propias actividades, así como en viáticos y materiales.

En paralelo a este presupuesto, y tal como sucede en el Ministerio de Salud, las unidades técnicas que desarrollan cierto mecanismo deben contemplar presupuesto para ello. Como lo indica la entrevistada: “en las consultas indígenas nos *echamos* más de 800 millones, pero esa plata fue también aportada por la unidad técnica y por otros lugares, ósea la institución saco plata de todos lados pa’ juntar la plata de la consulta indígena pal SBAP¹⁹” (M1).

En suma, en medioambiente es el equipo de Participación quien apoya y asesora a cada unidad técnica del ministerio para la implementación de un mecanismo de participación, pero las actividades propiamente tal son financiadas por cada unidad. De todas formas, conviene tener en consideración los presupuestos de cada sector en la materia, como lo indica la tabla 11.

Tabla 11: Comparación presupuestos en participación 2015-2017 (pesos chilenos)

Año	Minsal	ME	MMA
2015	255.500.000	110.000.000	167.228.712
2016	289.500.000	256.000.000	166.726.780
2017	348.174.000	198.000.000	84.440.925

Fuente: elaboración propia²⁰

En paralelo a los recursos financieros, los entrevistados concuerdan en la importancia de contar con lo que denominan recursos técnicos y recursos humanos capacitados. Los primeros se refieren a las herramientas técnicas y metodológicas que un servicio o institución es capaz de poner a disposición para el desarrollo de la participación ciudadana, mientras que los segundos apuntan a funcionarios y profesionales especializados en técnicas y metodologías de participación. Como expresa uno de los entrevistados del Ministerio de Salud, “yo creo que es clave la capacidad técnica

¹⁹ Se refiere al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

²⁰ Los datos del Ministerio de Medioambiente y Energía fueron solicitados a través del portal de Transparencia y corresponde al presupuesto ejecutado al cerrar cada año. En el caso de Salud, corresponde a información otorgada por el Depto de Participación y Trato al Usuario, sumado a los recursos del Programa *Participación Social y Empoderamiento en Salud*, obtenida del Banco Integrado de Programas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.

de formular orientaciones, de generar metodologías apropiadas para la discusión (...) porque eso genera una estructura común de cómo abordar procesos y también contrapartes nacionales que están en la línea con eso” (S2).

A la misma conclusión llegan los entrevistados del ministerio de Energía, uno de los cuales señala, “un punto que es fundamental para el desarrollo o la implementación de metodologías participativas es la técnica. Nosotros fuimos desarrollando técnicas, generamos una guía de estándares para la participación, que en definitiva se estableció como el estándar mínimo que los proyectos de energía” (E1).

En relación a los recursos humanos, desde el mismo Ministerio de Energía refrendan su importancia, “contar con un equipo de trabajo de excelencia, un equipo motivado, con la disposición y las definiciones de cargo necesarias para poder trasladarnos a nivel nacional en cualquier momento, un equipo técnicamente preparado, con experiencia en materia indígena, en materia participativa, en materia de desarrollo, un equipo muy diverso” (E1).

En la misma línea de lo expresado por los entrevistados Salud y Energía, la entrevistada de Medioambiente concluye la importancia de lo técnico y lo humano en paralelo a lo financiero: “es fundamental contar con recursos financieros, sin duda, pero es tan importante como contar con personas capacitadas y herramientas que te permitan desarrollar buenos procesos de participación; y eso se conjugó estos años” (M1).

Tabla 12: Comparación sobre recursos financieros, técnicos, humanos

	Minsal	Energía	MMA
Diferencias	Depto SRA con 4 referentes Depto SSP con 2 referentes Gabinete Min 1 referente 15 referentes Seremi 29 referentes Servicios	División con 16 miembros	Depto. Con 5 personas 15 referentes Seremi
	Programa con 250 millones de pesos, sumado a recursos de cada unidad	División con 250 millones de pesos	Depto. con 60-80 millones de pesos sumado a recursos de cada unidad
	Depto. asesora a unidades, ellas financian, por lo que aumenta ppto	División genera todos los mecanismos de participación	Depto. asesora a unidades y financia procesos principalmente de diálogo
Similitudes	Cuenta con capacidades técnicas y metodológicas para el desarrollo de la participación		
	Cuenta con equipo técnico especializado y preparado para la participación ciudadana		

Fuente: elaboración propia.

5.1.4. Liderazgo de autoridades y voluntad política

Un aspecto que los entrevistados relevaron de forma unánime, como una clave para impulsar la participación ciudadana en la gestión pública corresponde a la voluntad y el liderazgo de la autoridad que encabeza un organismo o servicio público: “la participación es redistribución del poder, por lo tanto, si no hay voluntad política de las autoridades para esto es imposible creo yo” (S1).

Desde el Ministerio de Energía agregan, “o sea, si la autoridad no considera la participación como algo medular dentro de lo que va a ser su gestión, desde cada reglamento que saque y lo considera

como algo esencial, le va a dar recursos, le va a dar atención” (E3).

En el mismo sentido, agregan desde el Ministerio de Medioambiente: “que yo como autoridad, declare mi voluntad de avanzar en esta materia, por lo tanto, yo tomo compromisos y genero otros instrumentos que me permiten ir amarrando y constituyendo, transformando la política de Estado en estas materias. En el caso de participación ir profundizando en la apertura de espacios democráticos (M1).

Asumiendo la relevancia de la voluntad política, desde cada ministerio se evalúa de forma diferenciada como se expresó esta voluntad en el período de estudio. Desde Salud uno de los entrevistados plantea que, “si bien, el tema lo miraron con respeto, no se le dio apoyo presupuestario ni humano” (S2).

Para el caso de Energía, en tanto, uno de los entrevistados es enfático en rescatar el respaldo político otorgado por la autoridad máxima del servicio en el período: “es que era tal el liderazgo del ministro y la fuerza con la que fue promovido este tema como un pilar para salir del DICOM²¹ social, que no había ninguna duda de su importancia, su relevancia y de su posición dentro del ministerio” (E1).

Por su parte, en Medioambiente una informante declara que existió apoyo de la autoridad, y fue clave para avanzar, pero no alcanzó el énfasis que tuvo en Energía.

Tabla 13: Liderazgo y voluntad política

	Minsal	Energía	MMA
Diferencias	Si bien se reconoció la relevancia de la participación, no hubo voluntad ni liderazgo para impulsarla y respaldarla con compromisos concretos	Hubo voluntad y liderazgo público, que se tradujo en compromisos, recursos y respaldo a la gestión participativa	Hubo voluntad que se tradujo en compromisos, recursos y respaldo a la gestión participativa, pero faltó protagonismo o liderazgo de la autoridad
Similitudes	Se releva la importancia que tiene la voluntad política de las autoridades para impulsar la gestión participativa		

Fuente: elaboración propia.

En suma, se podría concluir respecto de la voluntad política que, si bien, es un factor valorado por todos los entrevistados, en el caso de Energía destaca mayormente el liderazgo asumido por el ministro de entonces, lo que puede explicarse por el énfasis que el propio entrevistado pone en “salir del DICOM social” del sector. En Medioambiente dicho apoyo estuvo presente, pero fue menos enfático que Energía; mientras que en Salud el apoyo fue mucho más débil.

5.1.5. Cambios y resistencias en la cultura organizacional

Un último aspecto de comparación del primer ámbito se refiere a la expresión práctica de los arreglos institucionales abordados en los apartados anteriores, esto es, los aspectos de la cultura organizacional de los servicios y los desajustes o resistencias que se experimenta en cada

²¹ DICOM es una empresa de carácter privada que registra datos comerciales de las personas, para evaluar su riesgo crediticio.

institución al impulsar procesos participativos. Tal como expresa Delamaza (2011) la gestión participativa depende, en parte importante, “de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques” (p.48). En términos generales, existe un consenso, por parte de los informantes de los tres servicios, sobre las resistencias que genera el impulso a procesos participativos, pero en cada sector toma formas particulares. Esto se puede asociar a las diversas culturas de gestión que tiene cada institución. Mientras en salud se aprecian elementos propios de una cultura burocrática que coexisten con elementos de nuevos paradigmas de gestión pública, en Medioambiente y Energía se puede apreciar más características asociadas al enfoque gerencialista, dada su organización con arreglo a la eficiencia y la obtención de resultados.

Como se señaló en los antecedentes del capítulo, el sector salud tiene una larga trayectoria de participación comunitaria; sin embargo, al impulsar procesos de participación se manifiestan ciertas resistencias por parte de los propios funcionarios: “había mucho temor, yo siento que en salud cuesta esto de perder el control. Temor, en los directivos, por ejemplo, cuando nosotros logramos esto del primer dialogo ciudadano (...) terminó siendo parte de una discusión mucho más amplia y lo aceptaron y lo incorporaron y fue exitoso” (S2).

Una explicación que una de las entrevistadas del sector le da a este temor y resistencia se asocia a la cultura organizacional de Salud, que tiene relación con el *disciplinamiento* impulsado por la “autoridad sanitaria”; es decir, que el sector es observado como un espacio que siempre ha ejercido un poder *biomédico*, como expresión de la autoridad de la salud pública (S3). Otra entrevistada del ministerio agrega, “la cultura institucional tradicional que ha ido acogiendo cada vez más, de forma más disfrazada tal vez, el discurso biomédico, que no ha sido posible quitar su hegemonía” (S1).

En un sentido similar lo expresan informantes del ministerio de Energía y de Medioambiente. Para estos sectores, que eran considerados técnicos, la participación no se contemplaba como un ejercicio habitual, es decir, “incorporar a la gente en la toma de decisiones” (E3). Asimismo, en ciertos aspectos, realizar participación ciudadana era visto como una amenaza por los técnicos, tanto, por el involucramiento de nuevos actores en los temas de “especialistas”, así como por el temor hacia el conflicto y la crítica por parte de la población. Por este motivo, el ejercicio implicó realizar un cambio cultural en los funcionarios públicos (M1).

De lo anterior se desprende que en el Ministerio de Medioambiente se conformó el ya mencionado Comité Sectorial de Participación. Tal como expresa quien fuera su responsable: “no todos los servicios tienen tan internalizados los procesos participativos. Este espacio (el comité) nos permitía justamente eso, porque estaba compuesto por los representantes de todas las divisiones y oficinas de la institución” (M1).

Tabla 14: Desajustes y resistencias en la cultura organizacional

	Minsal	Energía	MMA
Diferencias	Se explica por la cultura biomédica hegemónica en el sector	Se explica porque históricamente el sector ha tenido impronta técnica	Se explica por el temor a enfrentar a comunidades en conflicto
Similitudes	Transversalmente se asume que la instalación de procesos participativos genera resistencias y temores en los ministerios		

Fuente: elaboración propia.

En resumen, existen considerables diferencias en las estructuras y funcionamientos de los tres ministerios, pero también existe una serie de elementos en común que es preciso rescatar. Si bien, los tres servicios se rigen por Normas de Participación amparadas en la Ley 20.500 y el Instructivo Presidencial 007, en los tres casos se expresan mecanismos particulares y pertinentes para cada sector. No obstante, para cada uno de los casos la evaluación de los entrevistados es distinta.

Para los entrevistados de salud existe cierto tono crítico de la sobre-institucionalización, la dificultad de recursos y la ausencia de coordinación intra-sectorial que se consiguió en esta etapa. Mientras que para los entrevistados de Energía existe cierta garantía institucional, que es contar con una División creada por Ley, con recursos asignados y unidades especializadas en ámbitos de relevancia para el sector. Para Medioambiente resaltan aspectos similares, pero, a diferencia de Energía, no cuenta con la garantía institucional de ese sector. Prueba de ello es que a la fecha del estudio (2018), dicho Departamento fue eliminado del organigrama, perdiendo relevancia el tema de la participación en la gestión pública.

Cabe destacar que, si bien, en los tres casos existen instrumentos normativos y de gestión sectorial que declaran la importancia de la participación, en la práctica, dichas declaraciones distan de concretizarse en una estructura sólida para el caso de Salud, a diferencia de Energía y en menor medida medioambiente.

Otro aspecto que se observa es que los factores normativos e institucionales, si bien son relevantes para otorgar sostenibilidad a los procesos participativos, no son suficientes. En efecto, el paradigma de gestión y la cultura interna de cada institución pueden ser claves, ya sea, para potenciar, o bien, para dificultar procesos de estas características. Es decir, si se cuenta con una cultura participativa y se fomentan instancias de desarrollo, co-creación, en que se promueve la valoración del conocimiento no técnico ni especializado, existirán un terreno más fértil para la participación. No obstante, en la generalidad, tienden a primar paradigmas burocráticos, tecnocráticos o gerencialistas, los cuales tienden a generar distancia entre la gestión pública y la ciudadanía, tal como lo constata Delamaza (2016a).

Dicho lo anterior, cabe considerar que toda formación institucional y sus arreglos normativos y culturales no operan en un escenario vacío. Al contrario, son los actores los que permiten que se gestione de una u otra forma. En tal sentido, las nuevas manifestaciones de la participación ciudadana tienden a condicionar a las instituciones. Tal como lo señala el PNUD (2015) o la OCDE (2016) existe una nueva relación de la ciudadanía con lo público, factor que tiende a complejizar el abordaje de la participación ciudadana desde los ministerios. Es por esto que Energía y Medioambiente desarrollan procesos de diálogo temprano con actores que difieren en los objetivos que tiene el Estado.

5.2. Ámbito de la gestión de la participación

5.2.1. Implementación de la Ley 20.500 y normas Sectoriales

Como se expresó en la introducción, la Ley 20.500 corresponde al principal instrumento legal que regula la participación ciudadana en la gestión pública. Corresponde al único “paraguas” normativo que define mecanismos transversales a impulsar en toda la gestión pública, desde los municipios, hasta los servicios de carácter nacional. Sin embargo, los entrevistados en el estudio evalúan transversalmente que dicha ley es insuficiente para impulsar procesos robustos de participación

ciudadana en la gestión pública, dado que sólo define un marco general de la participación ciudadana y sugiere cuatro mecanismos básicos de participación, como son (i) el acceso a la información pública; (ii) las consultas públicas; (iii) las cuentas públicas participativas; (iv) los consejos de la sociedad civil en municipios e instituciones públicas.

Al respecto, una de las entrevistadas manifiesta, “la Ley 20.500 te entrega cuatro mecanismos obligatorios, pero que no están bien descritos, por lo tanto, deja abierta la posibilidad de que tu veas como mejor te parece su implementación” (M1).

Un aspecto de dicha crítica lo expresa una de las entrevistadas del Ministerio de Salud, “yo creo que se ha ido perdiendo la esencia de la participación, en tanto derecho a participar, a pesar de que la ley se aprueba, pero la ley tiene tantas restricciones y tiene tantos vacíos que finalmente se traduce también en un instrumento que pone camisa de fuerza” (S1).

Ahora bien, al analizar el proceso de implementación de la Ley 20.500 en los tres ministerios, surgen diferencias significativas en la forma de llevarlo a cabo.

En términos generales, en las tres normas sectoriales se declara el abordaje de los mecanismos establecidos en la ley pero con diferencias. Para el caso del Minsal además de los mecanismos establecidos en la ley, se describen una serie de otros mecanismos que el sector debe impulsar, como son los consejos consultivos de salud, las mesas de trabajo, los cabildos, los presupuestos participativos, entre otras instancias²². El MMA, en tanto, declara los mecanismos señalados en la ley, además de los consejos consultivos, los cabildos y los comités o mesas público-privado en temas ambientales. Por su parte, el Ministerio de Energía sólo se reduce a explicar de forma más detallada los cuatro mecanismos principales establecidos en la ley, sin incorporar alguno adicional.

Tabla 15: Mecanismos declarados en norma sectorial de participación ciudadana de cada ministerio

Mecanismo	Minsal	MMA	Energía
<i>Acceso a la información relevante</i>	X	X	X
<i>Diálogos y consultas ciudadanas</i>	X	X	X
<i>Consejos de la sociedad civil</i>	X	X	X
<i>Cuenta pública participativa</i>	X	X	X
Audiencias públicas	X	X	
Consejos consultivos y mesas de trabajo	X	X	
Cabildos ciudadanos, territoriales y sectoriales	X	X	
Estrategias comunitarias para apoyar acciones en salud	X		
Comités o mesas público-privado de carácter sectorial		X	
Apoyo al voluntariado en salud	X		
Presupuestos participativos	X		
Sistema integral de atención ciudadana	X		
Plataformas digitales participativas	X		
Mandata la validación de una unidad de participación en cada establecimiento de salud	X		

Fuente: elaboración propia.

²² Cabe señalar que en la red de participación territorial y descentralizada existe una serie de mecanismos que cada establecimiento puede desarrollar de forma autónoma, lo que no se alcanza a abordar en este artículo. Un ejemplo de ello puede verse en Bello (2009).

Más allá de lo declarado en sus normativas sectoriales de participación resulta de interés exponer lo que los propios informantes analizan respecto de la implementación de dichas normativas. En términos transversales, los entrevistados de los tres ministerios señalan que el principal mecanismo implementado durante el período de estudio fueron las consultas públicas, que, en algunos casos, toman la forma de diálogos ciudadanos (Tabla 15).

De acuerdo a la información otorgada por el Ministerio de Salud, los mecanismos que más se utilizaron para el desarrollo de estrategias participativas fueron los diálogos ciudadanos y consultas, las cuentas públicas, las escuelas de gestores sociales, además de los tradicionales consejos consultivos, consejos asesores regionales, consejos locales de salud, establecidos en los Servicios de Salud, las Seremi de Salud y los establecimientos de atención primaria respectivamente. En particular, “los diálogos ciudadanos fueron una instancia que tomó fuerza en este período, porque lograron instalar la práctica de crear políticas con participación ciudadana, es decir, incorporar a la ciudadanía en su formulación” (S2).

La tabla 16, resume la información señalada, indicando que, entre los años de estudio, se realizaron más de 160 diálogos en las regiones, abordando temáticas como “Tenencia responsable de mascotas; “Ley de etiquetado nutricional de los alimentos”, “Política de Salud de Migrantes”, entre otros.

Tabla 16: Diálogos ciudadanos Programa Participación y Empoderamiento en salud, 2014-2017

Año	Tema	Número
2014	Reglamento Ley Control Reproductivo de animales de compañía	19
2015	Reglamento Ley Etiquetado nutricional alimentos	38
	Alerta Sanitaria Ambiental	17
	Temas de relevancia regional Sistema Elige Vivir Sano	13
2016	Implementación Ley 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos	37
2017	Política nacional de Alimentación y Nutrición	22
	Enfoque indígena en la Política nacional de Alimentación y Nutrición	4
	Plan Nacional de Actividad Física Laboral	6
	Política de Salud de Migrantes Internacionales	9

Fuente: elaboración propia

Además, como mecanismos adicionales a lo establecido en la Ley 20.500, el sector salud desarrolló una serie de mecanismos de participación, en el marco del Programa Participación Social y Empoderamiento en Salud, tales como Escuelas de Gestores para la formación de dirigentes y funcionarios en temáticas de salud; o Parlamentos Escolares, para la participación de niños en temas de salud; Foros Regionales de Salud Pública, para mejorar el trabajo intersectorial en salud desde las regiones.

Paralelamente, en el caso de Energía las consultas y diálogos, según lo declaran las entrevistadas, “tienen dos formatos, la consulta pública virtual y el dialogo participativo que es la consulta pública presencial, es lo mismo” (E2).

De acuerdo al marco institucional del Ministerio de Energía pueden existir dos modalidades en estas consultas, esto es, que los participantes opinen sobre la base de un documento ya redactado, o bien, que se construya una propuesta de política o reglamento desde el comienzo (Ministerio de Energía, 2017).

Para esta cartera son de particular relevancia los diálogos realizados para los proyectos de inversión, lo que han consistido en instalar instancias de participación temprana con comunidades potencialmente vinculadas a proyectos de inversión (E3).

Por su parte, para el Ministerio de Medioambiente las consultas son el principal mecanismo desarrollado en términos participativos y tienen un carácter no vinculante, lo que quiere decir que la participación no obliga al servicio a incorporar las propuestas de los participantes en los reglamentos o políticas que se ponen en consulta.

Un segundo mecanismo utilizado transversalmente son las cuentas públicas, que, para los tres casos, adquieren el carácter de participativas.

Para el caso de Salud se rescata el valor de este mecanismo, dado que representan un avance en términos de transparencia y rendición de cuentas (S2).

Desde Energía agregan un elemento al análisis de la cuenta pública, que dice relación con su carácter dialogado y transversal a nivel nacional, “porque la ministra presenta la cuenta pública; después la gente pregunta ahí mismo y, aparte, se habilita otra sección donde la gente puede dejar hechas sus consultas de la cuenta pública y todo eso tiene que ser respondido uno a uno antes de una fecha tope” (E2).

Algo similar ocurre con Medioambiente, “se terminan las cuentas públicas y viene un proceso en que la gente puede opinar, y eso dura 15 días hábiles; entonces ahí nosotros recibimos observaciones y después iniciamos un proceso de respuesta” (M1).

En este sentido, desde Energía y Medioambiente son enfáticos en señalar que las consultas realizadas por la ciudadanía en cada cuenta pública nacional son respondidas por cada unidad técnica y sistematizadas en un documento que luego se publica en la página web de la institución, lo que no ocurre tan estrictamente para el caso de Salud.

En suma, al analizar la implementación de estos mecanismos, efectivamente los ministerios las realizan de forma participativa, lo que, sumado al mejoramiento de los mecanismos de acceso a la información pública, a partir de la promulgación de la Ley de Transparencia, constituyen un avance en términos del *accountability social*, en el sentido señalado por O’Donell (2002).

Respecto de los Consejos de la Sociedad Civil, es preciso señalar que, tanto la ley 20.500, como el instructivo presidencial 007 instruyeron la constitución de estos espacios en todos los servicios públicos, cuestión que fue realizada en casi la totalidad de los servicios del país (Aranzáes, 2017); no obstante, en cada servicio su constitución varió de forma.

Para el caso del Ministerio de Salud se constituyó el año 2016 un COSOC que agrupaba a representantes de todas las regiones del país. Dichos representantes se escogieron por acuerdo entre los Consejos Asesores Regionales, dependientes de cada Seremi de Salud y los Consejos Consultivos, dependientes de cada Servicio. En suma, el COSOC nacional agrupó a representantes de consejos ya constituidos, mientras que a nivel regional no se constituyeron nuevos COSOC,

dado que, previo a la promulgación de la Ley 20.500, existían en toda la red de salud consejos de salud para cada nivel, desde los establecimientos de salud primaria, hospitales, servicios y Seremis de Salud. Como señala una de las entrevistadas del sector, “entonces se formaron COSOC nuevos en algunos casos, porque como ya existían los Consejos Consultivos de usuarios de los hospitales y los Consejos de Desarrollo Local, o Vida Chile que se llamaban en algunos lugares, no se quiso duplicar” (S3). El COSOC nacional no es financiado, por lo que sesionó presencialmente en dos ocasiones.

Para el caso de Energía, dado que el sector es menos robusto que Salud, cuenta con un COSOC con integrantes de gran parte de las regiones del país: “que sesiona un día completo, una vez al mes, que viajan desde sus regiones respectivas a Santiago para participar en estas sesiones” (E1). Cabe señalar que para este sector no se constituyeron COSOC regionales, sino que sólo funcionó la mencionada instancia nacional.

Para el caso de Medioambiente se da una situación particular, ya que, si bien está constituido a nivel central y a nivel de cada Seremi, sus consejeros son designados por la autoridad regional o nacional. Esta situación se explica porque la figura del COSOC como lo indica la Ley 20.500 no se ha concretizado como tal, sino que continúa existiendo lo que la Ley 19.300 de Bases Generales sobre el Medioambiente, en su artículo 74, consigna como Consejos Consultivos, que forman parte de la estructura ministerial y que operan bajo la designación de la autoridad: “los consejeros son designados, todos pueden postular y presentarse, pero la autoridad es la que va a sugerir quien podría hacer” (M1). Para este caso, desde el ministerio se exige que el Consejo sesione al menos cinco veces al año.

En suma, cada mecanismo señalado se asocia a una función específica, ya sea para el diálogo respecto de una política pública, así como para la rendición de cuentas o el acceso a la información. Con esto, se constata que todos los mecanismos son principalmente informativos y consultivos, y no apuntan hacia un mayor nivel de incidencia en la toma de decisiones, como lo señala el CNPC (2017), a pesar de que sí difieren en la forma en que se implementan.

5.2.2. Definición de actores o sujetos destinatarios de la participación

Luego de analizar la forma de implementación de los principales mecanismos de participación en los tres ministerios estudiados, se analizan los principales actores involucrados en los procesos participativos desplegados.

En términos generales, los informantes parten de la premisa de que el contexto histórico actual ha forjado a una ciudadanía mucho más empoderada de sus derechos y que se moviliza ante atropellos o amenazas a su salud, su seguridad o integridad. No obstante, a la vez, señalan que gran parte de la ciudadanía más activa no utiliza los canales tradicionales que establecen los ministerios para participar, sino que lo hacen desde fuera o en confrontación con la institucionalidad. Este diagnóstico se cruza con aquel señalado en los estudios del PNUD (2014, 2015), que plantea una nueva forma de relación con lo público; más exigente con el Estado, pero, a su vez, más alejado de los mecanismos formales de participación.

De todas formas, en los tres casos se asume que los mecanismos son abiertos a la sociedad civil, y la orientación de cada convocatoria depende del tipo de instancia a desarrollar.

Como se mencionó anteriormente, en el Ministerio de Salud existe una amplia red de consejos de salud en todas las redes asistenciales, así como Servicios y Seremis de Salud, que son el primer y más directo espacio de convocatoria de las actividades y mecanismos de participación. Si bien, esto puede evaluarse como una potencialidad, por el grado de institucionalización de estos espacios a nivel local y nacional, una de las entrevistadas presenta una lectura crítica de esta situación: “yo tengo ahí una sospecha por decirlo, que esas instancias responden más bien a lógicas institucionales y son parte casi del organigrama del sistema”. Y continúa, “yo diría que han permanecido, a pesar de que no han renovado sus integrantes, no han renovado objetivos, no han hecho una autorreflexión y análisis respecto de la calidad de los procesos de participación, ni se han abierto a la posibilidad de incorporar otros actores a nivel territorial y ahí hay una especie de complicidad tácita no explícita, entre los equipos de salud y los dirigentes que hoy día son parte de esas instancias” (S1).

A pesar de este cuestionamiento, las orientaciones técnicas que se elaboran en el nivel central para los diversos mecanismos indican que los equipos que ejecutan la participación deben realizar convocatorias que identifiquen actores en función del tema abordado en cada instancia (Ministerio de Salud, 2017). Por ejemplo, en el año 2016, la convocatoria a Diálogos Ciudadanos sobre la Ley 20.606 sobre “composición nutricional de los alimentos”, se orientó hacia actores vinculados al mundo escolar, tales como centros de estudiantes, consejos escolares, centros de padres, representantes de funcionarios, directores, entre otros. Esta convocatoria estuvo dada porque la mencionada ley comenzó a regir ese año y afectó la venta de alimentos al interior de establecimientos educacionales. Algo similar sucedió con el Diálogo convocado sobre la Ley sobre tenencia responsable de animales de compañía, o con la consulta a pueblos indígenas sobre atención de salud con enfoque intercultural.

Por su parte, para el caso de Energía las convocatorias que realiza el ministerio para procesos participativos tienden a dirigirse e intentar establecer un balance con lo que denominan como los “cuatro sectores”; esto es, el sector público, privado, academia y sociedad civil. No obstante, reconocen la dificultad de incorporar a sectores técnicos de la academia en la discusión: “ha costado un poquito dentro de el mismo sector academia incorporar actores que no pertenecen a universidades. Por ejemplo, cuesta meter institutos de formación técnica; como que se discriminan entre ellos encuentro yo” (E3).

Luego, se realiza una priorización acorde a la relación con el sector energía, las comunidades afectadas, los organismos de la sociedad civil relacionados con el tema en cuestión, e incluso opositores a los proyectos (E3).

Más allá de esta caracterización y priorización que hacen las referentes del tema para la convocatoria, en la práctica, los participantes de los mecanismos tienden a tener dos perfiles. El primero, para el caso de las normativas e instrumentos nacionales son actores con perfil interesado y especializado en materias de energía; esto es, académicos, investigadoras, ONG, representantes de privados, entre otros. Por su parte, un segundo perfil, se relaciona con miembros de la comunidad potencialmente o directamente afectados por proyectos de inversión energéticos, que participan de instancias de diálogo que gestiona el propio ministerio. En efecto, como se describió en los antecedentes, el sector energético ha contenido una gran cantidad de conflictos, gran parte de los cuales se asocian a proyectos energéticos que afectan a comunidades.

Para al caso ambiental, las convocatorias se dirigen hacia los actores interesados en los temas de las políticas, programas o regulaciones que se sujetan a discusión. En esas convocatorias, las

entrevistadas del sector reconocen que en la actualidad los participantes poseen más preparación y conocimiento, lo que pone en tensión a los equipos técnicos: “hoy día las ONG están bastante más armadas, con mucho más conocimiento, el mundo académico también, tienen material para discutirte” (M2). En todo caso, esta tensión se plantea diferenciada de acuerdo al nivel de impacto público de los temas en discusión; a saber, un tema que tiene alto impacto público genera mayor tensión y conflicto, que un tema especializado y de menor impacto, tal como sucede en el caso de Energía, en el sentido de que la movilización y presión ciudadana se da en relación al impacto que tenga un tema sobre la población.

En general, se puede señalar que los actores involucrados en procesos de participación ciudadana corresponden a un perfil de *stake holders*, vale decir, interesados, involucrados o afectados por determinadas políticas o situaciones que alteran su vida habitual. No obstante, en ninguno de los casos suele realizarse un ejercicio de análisis más acabado respecto de los grupos destinatarios de la participación que conforman la sociedad civil, lo que indica que se tiende a ignorar su composición social, económica, cultural o territorial, como indica Delamaza (2016b) en su análisis de los distintos grupos que conviven al interior de la sociedad civil. Con esto, además, se puede inferir que un espectro no menos amplio de la población quedaría fuera de la participación en estos mecanismos, lo que, en otras palabras, reproduce desigualdades o barreras de acceso para el involucramiento con la gestión y las políticas públicas.

5.2.3. Medición del logro: del registro, monitoreo y evaluación

Como primer elemento, es importante constatar que, a pesar de que todos los y las informantes concuerdan en la importancia de la evaluación, ningún ministerio en el período de estudio generó evaluaciones externas o internas de sus procesos o mecanismos de participación.

El Ministerio de Salud sometió su programa Participación Social y Empoderamiento en Salud a un proceso de evaluación *ex ante* frente al Ministerio de Desarrollo Social, el cual generó una recomendación favorable hacia el programa y en la actualidad es sujeto de seguimiento como programa social. En paralelo, no se registran evaluaciones de proceso, ni de carácter *ex post* (resultados o impacto) a la participación ciudadana desde este sector.

Más allá de no generar evaluaciones en esta cartera, es necesario precisar que, desde el nivel central, de forma similar como ocurre con el programa señalado, se realizan seguimiento y monitoreo de las acciones de participación que se desprenden en el resto del servicio.

Ahora bien, los entrevistados realizan observaciones al tipo de registro y monitoreo que se realiza en el sector. Sus cuestionamientos apuntan a que, si bien, existen dispositivos de registro, monitoreo y seguimiento, éstos se asocian a registros de procesos administrativos o de gestión, y no apuntan a monitorear la calidad de la participación, ni a la mejora de la experiencia participativa, hacia las relaciones que se gestan, o bien, hacia la cultura democrática.

Asimismo, concuerdan en señalar que esto se explica porque se ha institucionalizado una visión con elementos propios del gerencialismo, de cumplir metas e indicadores en función del registro, pero no para hacer mejor el proceso de participación: “yo creo que no se monitorea la calidad del proceso, el monitoreo y seguimiento de la participación es mucho más cuantitativo que cualitativo, más bien tiene que ver con estos objetivos *eficientistas* de gestión, más bien *gestionistas* y no

ciudadanistas” (S1). Es decir, se han formalizado orientaciones de paradigmas como la nueva gestión pública, pero no paradigmas deliberativos o de gobernanza (Delamaza, 2016a).

Para los entrevistados es fundamental superar este tipo de paradigmas, lo que implica, por ejemplo, usar sistemas mixtos, por un lado, que permita generalizar para pedir recursos, pero también que se pueda rescatar la particularidad del proceso de participación (S1).

Para Energía la cuestión de la evaluación y los procesos de monitoreos no resultan ser una reflexión crítica, a diferencia de cómo se plantea desde Salud. Al contrario, los entrevistados asumen que durante el período de estudio no hubo evaluaciones, sino que ciertas sistematizaciones de procesos que tuvieron resultados que evalúan como positivos, como la Agenda Energética, la Consulta Indígena o ciertos diálogos territoriales.

Los informantes señalan que se monitorean todas las acciones que se realizan y se publican sus resultados en materiales impresos o en la página web institucional del servicio. Se cuenta con un reporte trimestral que se entrega a la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, donde se debe informar la planificación anual de participación, y después reportar los números de esa planificación, o informar si se implementaron medidas nuevas (E2). Más allá de esta descripción, no parece existir un cuestionamiento por parte de las informantes al enfoque del seguimiento, ni registro de indicadores.

Al igual como en las carteras de Salud y Energía, en medioambiente no existió evaluación de sus procesos ni mecanismos de participación. En este caso tampoco existe un cuestionamiento hacia los métodos o enfoques de seguimiento y evaluación de la participación.

No obstante, las entrevistadas valoran dos instancias que apuntaron hacia la reflexión colectiva y la sistematización de la experiencia; esas son, el Comité de Participación del Ministerio de Medioambiente y la Mesa Intersectorial de Participación. El primer espacio, como se mencionó anteriormente fue una instancia de socialización y retroalimentación de la experiencia y práctica de participación, en la que participaban representantes de todas las unidades técnicas del ministerio.

La Mesa intersectorial, en tanto, fue convocada en el año 2017 y coordinada por el Ministerio de Energía y el Ministerio Secretaría General de Gobierno y buscó sistematizar la reflexión y los aprendizajes en materia de participación por parte del Estado, en particular con proyectos de inversión que ambientalmente tuviesen efectos sociales. Algunos de sus participantes fueron Ministerio de Bienes Nacionales, la Secretaria General de Gobierno, el Ministerio de Energía, el Ministerio de Minería, la Agencia para Sustentabilidad y Cambio Climático, entre otros. Como señala una de las informantes, “si bien no era un espacio de evaluación que genere mediciones concretas ni monitoree indicadores, era un espacio de reflexión y sistematización colectiva de los avances en la materia” (M1). Un resumen de las diferencias y similitudes de los tres casos lo expresa la Tabla 17.

Tabla 17: Comparación monitoreo, seguimiento y evaluación

	Minsal	ME	MMA
Similitud	No existió evaluación durante ni ex post a los mecanismos ni instancias de participación.		
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un programa con evaluación ex ante en MDS - Lo demás sujeto a seguimiento e indicadores de gestión cuantitativos -Existe un cuestionamiento hacia el enfoque gerencial y eficientista de la medición del logro 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe seguimiento a indicadores de gestión. -No existe cuestionamiento hacia el enfoque gerencial 	<ul style="list-style-type: none"> -Se relevan las instancias de reflexión intra e intersectorial (Comité Ambiental de Participación y Mesa Intersectorial de participación). - No existe cuestionamiento hacia el enfoque gerencial

Fuente: elaboración propia

Respecto de lo anterior, más allá de las técnicas que se utilicen para el monitoreo y la evaluación de la participación ciudadana, cabe destacar la experiencia de Comité de Participación desarrollada por medioambiente, dado que permite procesar el quehacer institucional de la participación, con ejercicios reflexivos que apuntan a promover una cultura participativa y democrática en la institución, tal como lo indican los autores mencionados en el marco conceptual (Blanco & Goma, 2003; Brugué, 2009; Brugué & Tarragó, 2015; Cunill, 1991; Delamaza, 2014).

5.3. Balance global de la participación ciudadana

En este último apartado se realiza un balance general de los procesos de participación analizados en los tres ministerios, a la luz de las valoraciones y evaluaciones que realizan los informantes. Para ello se comienza por establecer los ámbitos en los que cada sector supera las bases que establece la legislación de participación y logra establecer prácticas que mejoran la participación ciudadana en la gestión pública. Posteriormente, se abordan las reflexiones sobre las dificultades y facilitadores del proceso. Se finaliza el texto con una reflexión sobre los estándares y los niveles en los que se desarrolla la participación en cada sector, así como algunos elementos transversales que se vislumbran como desafíos a partir de los hallazgos del estudio.

5.3.1. Aspectos de innovación que superan lo establecido en la ley

Como primera constatación, se puede señalar que en el sector salud es el espacio en el que se evidencia un menor avance en materia de participación ciudadana en el período estudiado. De hecho, una de las entrevistadas no duda en declarar este período como un “retroceso” en la materia (S1). Si bien, los entrevistados concuerdan en que la Ley 20.500 es muy insuficiente, también son críticos con la gestión de la participación en su propia institución, y todos coinciden en añorar etapas anteriores en las que hubo mayor impulso y compromiso con el tema y en señalar los presupuestos participativos en Servicios de Salud o establecimientos de salud como lo más avanzado en gestión participativa.

Solo uno de los entrevistados rescata algunas experiencias del período de estudio que, a su juicio, son excepciones. Se trata de las iniciativas contenidas en el ya referido programa Participación Social y Empoderamiento en Salud; en particular los Diálogos Ciudadanos, las Escuelas de Gestores Sociales y los Parlamentos Escolares Saludables: “yo creo que lo que nosotros hicimos es inédito e innovador en salud pública, sobre todo lo que fueron los Diálogos, las Escuelas de Gestores y los Parlamentos Escolares (..) se trató de ampliar el campo de la participación hacia ámbitos en los que salud pública no llegaba, como es la formulación de políticas o la educación de adultos” (S2).

En paralelo, para Energía un primer elemento superador de la ley es que se impulsó la participación en la formulación de regulaciones, tales como la ley de equidad tarifaria. Pero sumado a eso, de acuerdo a lo que relatan las entrevistadas, se logró una co-construcción de políticas y regulaciones desde “cero”. Por ejemplo, la creación de la Política estratégica del sector energía al 2050 a partir de un ejercicio de ceder poder a los actores participantes (E3).

Un segundo ámbito superador es el ámbito de la consulta indígena sobre proyectos de geotermia. Esto es denominado como participación temprana, en que el Ministerio promueve diálogos de la comunidad, previo al ingreso de los proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de tal forma que las comunidades puedan incidir en el desarrollo del proyecto. Al respecto, una entrevistada agrega, “entonces te adelantas un poco a los problemas y los conflictos y diseñas con ellos participativamente propuestas. Entonces en el caso indígena ese documento que tú tienes ahí fue co-construido. No es algo que hicimos en gabinete, fueron 80 encuentros ” (E3)

Un tercer ámbito se relaciona con la innovación metodológica y técnica que alcanzó el trabajo en participación. Como lo indican los entrevistados, se elaboró una Guía de estándares de participación en proyectos de Energía (Ministerio de Energía, 2016); el capítulo indígena de la Política Energética; una guía de orientaciones para el desarrollo de proyectos de energía en contexto indígena; una política de desarrollo local sostenible y asociativo, entre otras herramientas. Cabe señalar que estos instrumentos metodológicos y de política pública fueron diseñados con procesos participativos con los distintos actores de la sociedad civil (E1).

Todo lo anterior, de acuerdo a los entrevistados, ha llevado a que el proceso sea más legítimo, y “los resultados más integrales, ya que se beneficia el Estado, las comunidades, las empresas, y todo por generar diálogos inclusivos y tempranos” (E1).

La evaluación sobre los avances y superadores que hace medioambiente, por su parte, también es positiva. De acuerdo a lo que indican sus protagonistas, “nosotros hacemos bastante más que lo que dice la ley” (M1).

Un primer ámbito superador dice relación con la cantidad y calidad de las consultas que realizan. A juicio de las informantes, no tienen obligación de realizar consultas y de todas formas consultan gran parte de sus instrumentos de política y regulación.

Un segundo aspecto tiene relación con el espacio de socialización intra-sectorial como es el Comité Ambiental de Participación, a través del cual se logró enfrentar las resistencias internas hacia la participación y permear las unidades técnicas sobre la importancia de este tema; así como reflexionar sobre los avances y resultados que se fueron logrando.

Un tercer plano se vincula a la consulta indígena. Se llevó adelante un proceso muy riguroso sobre

este tema, gracias al cruce de experiencias con otros ministerios, así como con experiencias internacionales con pueblos indígenas, como Canadá. Para las informantes, llevar adelante consultas con pueblos indígenas, en un contexto en el que el instrumento legal nacional²³ no es validado por las comunidades indígenas, generó tensión permanente, pero obligó al sector a dialogar con más exigencia y rigurosidad.

Un tercer elemento que reconocen las informantes como superador de la ley son los Programas para la Reconstrucción Ambiental y Social, aplicados en tres comunas del país con una sobrecarga extrema de contaminación, como son Huasco, en la tercera región, Quintero-Puchuncaví, en la quinta región y Coronel, en la octava región (Ministerio de Medioambiente, 2014). Dichos planes buscan generar acuerdos entre la comunidad, las autoridades y el Ministerio de Medioambiente, que sean resolutivos para la reconstrucción social y ambiental de dichos territorios.

En suma, se evidencian marcadas diferencias por sector. Mientras que en Salud no hay acuerdo sobre los elementos superadores, en Energía y Medioambiente son mucho más contundentes las evaluaciones que realizan los informantes sobre los avances y superadores de la ley 20.500 (ver tabla 18).

Tabla 18: comparación innovaciones y superadores del mínimo legal

Comparar	Minsal	ME	MMA
Diferencias	-Participación de niños en parlamentos escolares saludables	- Consulta indígena en energía -Diálogo social temprano -Guía de estándares en participación	-Comité Sectorial de Participación -Desarrollar intercambios internacionales

Fuente: elaboración propia

Como se indica en la descripción, todos los informantes concuerdan en que existe una debilidad de base, que se asocia al limitado alcance de la Ley de participación. Pese a esto, cada uno de los ministerios proyecta aspectos superadores de lo que establece la ley, y que superan su propio quehacer en la materia en comparación con los años anteriores al 2014. Este elemento puede ser un reflejo de que, más allá del piso normativo que existe en el país, sí hay espacio para innovaciones y buenas prácticas en los modos de gestión. Lo que resalta, en ese sentido, es que dichas innovaciones dependen de factores tales como el liderazgo de una determinada autoridad, los incentivos que tienen los directivos para impulsar procesos participativos o cambios en la cultura de gestión de la institución, o, en suma, la centralidad que la institución le otorga al tema.

5.3.2. Facilitadores del proceso

Para Salud, se pueden considerar tres facilitadores para realizar su proceso. El primero de ellos es la capacidad y preparación técnica de los equipos para enfrentar los procesos de participación. Contar con esto le permitió al ministerio contar con condiciones para formular orientaciones

²³ El Decreto 66 corresponde al reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena, en virtud del artículo 6 N° 1 y N° 2 del Convenio 169, ratificado por Chile en el año 2013. Ver enlace: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

técnicas, generar metodologías apropiadas para la discusión en distintos ámbitos del trabajo con la ciudadanía, “es un elemento facilitador porque eso genera finalmente una estructura común de sobre cómo abordar procesos y también contrapartes nacionales que están en la línea con eso, están transmitiendo en lo mismo” (S2).

Un segundo elemento que comparten los entrevistados es el clima social favorable para implementar procesos participativos, esto es, una ciudadanía más empoderada y consciente de sus derechos en temas de salud.

Un tercer elemento, se relaciona con que existe una estructura descentralizada que se despliega a nivel local a través de las redes de atención primaria y secundaria. Este facilitador, en todo caso, es matizado por los mismos entrevistados, quienes señalan que esta estructura tiende a sobre-institucionalizar la participación.

Para Energía, el primer factor indudable es la voluntad y el liderazgo de la autoridad máxima del servicio. En reiteradas ocasiones se ha planteado este factor como el principal activo que permitió a este sector institucionalizar la participación y contar con herramientas y recursos para democratizar el sector energético.

Para los entrevistados, una segunda cuestión que facilitó el proceso fue “contar con un equipo de trabajo de excelencia y multidisciplinario” (E1). Los informantes concuerdan en señalar que la participación no puede ser intuitiva, sino que debe gestionarse desde especialistas en metodologías y técnicas para una correcta y fructífera relación con la ciudadanía; más aún en un sector que carecía de estas herramientas y que estaba “en medio de la tormenta perfecta” (E3).

Un tercer facilitador, de la mano de la voluntad, estuvo dado por la entrega de recursos y la institucionalización del tema a nivel ministerial; es decir se creó una división con recursos y personal que quedó consignado en una reforma a la Ley que creó el Ministerio de Energía.

Un último factor es la capacidad técnica, es decir, contar con especialidad metodológica y herramientas. Si bien, se relaciona con el factor “personas” o “recursos humanos capacitados”, en específico contar con especialidad en la materia es una fortaleza que permite avanzar con más certeza sobre un terreno complejo.

Para medioambiente la voluntad y liderazgo también fue un facilitador para impulsar este proceso, ya que le otorgó respaldo político y material a la gestión de la participación ciudadana.

Un segundo facilitador, que está en línea con lo que declaran desde Salud es el contexto social que demanda mayores niveles de participación e incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. Si bien, la conflictividad propia del sector implicaba un riesgo, también es visto como una oportunidad para enfrentar “de cara a la ciudadanía” la situación ambiental.

Finalmente, un tercer facilitador para medioambiente fueron los recursos asociados a la voluntad política. Si bien, no llegaron en un primer momento, lo que se convirtió en una barrera, a partir del año 2015 pasó a ser un facilitador, ya que permitió realizar intercambios con países avanzados en ciertas áreas, implementar más cantidad de consultas o tener más financiamiento para viajar a las distintas regiones del país (tabla 7).

Tabla 19: Comparación facilitadores del proceso

Comparar	Minsal	ME	MMA
Diferencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contar con equipos capacitados 2. Clima social favorable 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voluntad y liderazgo autoridad 2. Recursos disponibles 3. Equipo preparado 4. Herramientas técnicas y metodológicas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voluntad autoridad social 2. Clima social favorable 3. Recursos

Fuente: elaboración propia

5.3.3. Barreras del proceso

Tal como los entrevistados identificaron facilitadores del proceso, a su vez esbozaron las principales barreras que, a su juicio, enfrentaron en el período de estudio.

Para el Ministerio de Salud existieron una serie de barreras que dificultaron llevar a cabo un proceso más profundo de participación.

Un primer aspecto tiene relación con la denominada *sobre-institucionalización* de los principales actores sociales que forman parte de la red de participación en salud; es decir, predominan espacios de participación que pierden su autonomía y terminan formando parte de las estructuras institucionales, acomodados más a los ritmos y necesidades del organismo que a los ritmos de la sociedad civil. Con esto nos referimos a la gran parte consejos de salud o de desarrollo local (CDL) que van desde el plano particular (Consejos de establecimientos de salud), hasta el plano nacional (COSOC nacional).

El problema que los entrevistados ven en la sobre-institucionalización es el riesgo de captura de los dirigentes por parte de la institución: “circulan en un lenguaje que es técnico gente que se ha institucionalizado pero que han perdido conexión con la participación más de base, más comunitaria, entonces es una participación muy formal, no incide necesariamente en la gestión del centro de salud como se debiera pensar según las definiciones el modelo de salud integral familiar comunitario” (S2).

En efecto, el modelo de salud integral, familiar y comunitario de Atención Primaria se basa en una orientación que proviene del nivel central, pero que en la práctica, tal como lo indica el estudio de Bello (2009), no se concretiza como se indica en la orientación nacional. En otras palabras, existe una brecha entre lo que se indica en las orientaciones nacionales y lo que ocurre en la práctica.

Una segunda barrera que los entrevistados destacan es lo que denominan como la lógica “gestionaria” de planificar y monitorear el tema de la participación. Con esto se refieren a que la visión predominante instalada en la gestión pública se orienta a la eficiencia, y no se centra en la calidad de los procesos participativos. Esto se refleja en los indicadores de seguimiento sobre los mecanismos de participación, que generalmente se relacionan con cuantificar a quienes se involucran en espacios de participación o a sus organizaciones (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). Como lo indica uno de los entrevistados, “entonces esa mirada de planificación, basada por

ejemplo en el marco lógico, también atenta contra el proceso participativo porque el proceso participativo desde una mirada desde el empoderamiento implica someter situaciones a procesos de deliberación que tu no siempre tienes control sobre la solución final” (S2). Es evidente que en Salud se nota una crítica más severa al modo de gestión asumida por el sector, que, si bien, tiene resabios de una cultura burocrática, está atravesada por mecanismos de planificación y control propios del paradigma gerencialista, que intentó trasladar ámbitos de la gestión empresarial al sector público (Blanco & Goma, 2003; Brugué & Tarragó, 2015; Subirats & Parés, 2014)²⁴.

Un tercer aspecto que dificultó la participación se refiere a la falta de coordinación de los espacios de participación en el nivel central, lo que repercute a nivel territorial. Si bien, es un aspecto de orden práctico, puede ser explicado por la gran envergadura y complejidad que tiene el sector salud. Por este mismo motivo, la coordinación *intrasectorial* debiese ser un aspecto básico de fortalecimiento en el sector. El problema central de la falta de coordinación es que tiene un efecto adverso para los procesos de participación en el nivel local, ya que los equipos encargados de implementar mecanismos de participación muchas veces no se integran con los espacios que ya existen y funcionan a nivel territorial y tienden a replicar esfuerzos, sobre-intervenir el territorio y agotar a los propios dirigentes sociales. Aquí, conviene traer a colación el análisis realizado por Weissbluth (2008), al señalar el principio de insularidad predominante en la gestión pública; esto es, la falta de coordinación e integración de las acciones propias de las administraciones públicas latinoamericanas.

Otro factor, que ya fue mencionado, pero que se repite a la hora de ponderar las barreras, tiene relación con la falta de apoyo de las máximas autoridades en el tema. La falta de apoyo, en este caso, no se traduce solo en la declaración de apoyo, sino que, en su priorización práctica, se traduce en la falta de recursos, de mandatos institucionales, o de énfasis comunicacionales, entre otros elementos. De hecho, la sola revisión de las páginas web institucionales de cada cartera refleja que en salud la participación no tiene una centralidad, como sí lo tiene en Medioambiente y Energía.

Un quinto elemento que surge como barrera, que se relaciona con los anteriores, se relaciona con la falta de transversalidad de la participación en el sector. Esto, a juicio de los entrevistados, implicó que se desarrolló en los espacios formales, pero cuando logró avanzar en la denominada gradiente participativa, fue solo en espacios muy excepcionales o acotados del sector; por ejemplo, en algún hospital que implementó un presupuesto participativo, en algún CESFAM que potenció su red local de trabajo y generó espacios de co-responsabilidad; o en algún Servicio de Salud particular. Tal como lo expresan los informantes, “yo creo que fue bien disímil el proceso y dependió casi exclusivamente de la voluntad política del director del Servicio de salud en la aplicación de su plan de inversiones” (S1).

Por último, un sexto elemento que los entrevistados identifican como barreras, es la forma reactiva con que el sector se hace cargo de los temas de salud pública relevantes para la sociedad civil. Un ejemplo de ello es la Ley 20.850, denominada Ley Ricarte Soto, que crea un sistema de protección financiera para diagnósticos, tratamientos y enfermedades de alto costo. En este caso, “se expresa una demanda explícita de un grupo de ciudadanos/as que esperan que sus derechos sean respetados, valorados y que exigen una respuesta por parte del Estado y que son capaces, utilizando distintas estrategias comunicacionales, de movilización social, una orgánica que es distinta, y una forma de

²⁴ Una interesante lectura sobre los intentos de aplicación de la Nueva Gestión Pública en América Latina se puede leer en Ramírez (2009).

participación más directa y terminan poniendo el tema en la agenda” (S1)²⁵. En suma, para los entrevistados esta ley refleja la incapacidad del Estado y el sector salud para anticiparse a los problemas de salud pública relevantes, desde una visión más prospectiva que reactiva.

Por su parte, para Energía no se evidencian tantas barreras como sí se expresan en Salud. Un primer elemento tiene relación con aspectos organizacionales intrasectorial; a saber, la dificultad que ha tenido la División de Participación y Diálogo Social para instalar la idea de participación en las unidades técnicas del Ministerio; una dificultad que se expresó al inicio del proceso y en menor medida continúa sucediendo, y que reflejó los ajustes y resistencias propias de una cultura organizacional con una historia más bien técnica (E3). Esto, se puede asociar al perfil eminentemente técnico del sector, que no poseía previamente una disposición participativa.

Una segunda barrera se asocia a la falta de prioridad que se le dio a la participación en gestión pública, en relación con la gran prioridad que se le otorgó a la participación territorial para proyectos (E3). Ahora bien, esto no ha significado un gran problema, dado que sí se cuenta con recursos y herramientas para este ámbito; sin embargo, lo que se cuestiona el desequilibrio entre ambos aspectos. Este desequilibrio responde a la naturaleza del sector, que, como se mencionó, se enfrentaba a un clima social adverso.

Para medioambiente, en tanto, la principal barrera que enfrentaron inicialmente fue la falta de recursos, dado que se conformó el Departamento de Participación Ciudadana, pero el primer año no tuvo recursos. Esto responde a la persistencia de formas institucionales que se arrastraron de la época anterior a la reforma a la institucionalidad ambiental, en que la participación ciudadana era, más bien, de carácter formal, que real.

Un segundo elemento, que si bien, no es una barrera, sí es un evidente déficit en la participación, es que el COSOC o Consejo Consultivo de Medioambiente es designado por la autoridad y no electo democráticamente, “todos pueden postular y presentarse, pero la autoridad es la que va a definir quién podría ser” (M1). Este elemento, además de restarle legitimidad social a esta instancia, lo vuelve en un mecanismo poco democrático, que termina por ser contradictorio con el objetivo democratizador que declara la institución.

Una tercera barrera lo que una de las entrevistadas denomina la brecha digital para participar en procesos de participación; esto es, la falta de formación en materia digital de una importante porción de la población, sobre todo en zonas rurales y en adultos mayores (M1). Esta brecha digital puede constituir un elemento, que, de no ser subsanado por la institución, puede reproducir la desigualdad en el acceso a la participación.

En definitiva, para cada sector existe una serie de obstáculos para el desarrollo de la participación ciudadana, sin embargo, para el caso de Salud se acentúan más que para el caso de Energía y Medioambiente. En efecto, desde Salud existe una evaluación más crítica respecto de la

²⁵ En el año 2013 miles de personas y familias endeudadas por padecer enfermedades de alto costo se movilizaron en la denominada “marcha de los enfermos”, encabezados por el periodista y animador de televisión Ricarte Soto. Posterior a su muerte se aprobó la referida Ley que lleva su nombre, pero ciertamente de una forma reactiva ante la movilización de miles de personas en todo el país y el fallecimiento de este emblemático personaje de la televisión abierta chilena.

participación, que se expresa en los enfoques de la gestión, la estructura instalada y el bajo apoyo de la autoridad en la materia (Tabla 20).

Tabla 20: Comparación barreras del proceso

Comparar	Minsal	ME	MMA
Diferencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sobreinstitucionalización de red de participación 2. Brecha entre orientaciones nacionales e implementación local 3. Falta de coordinación intrasectorial 4. Enfoque <i>eficientista</i> asociado a gerencialismo 5. Bajo apoyo de la autoridad 6. Excepcionalidad de procesos innovadores 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resistencias organizacionales a la PC 2. Mayor énfasis a la participación en proyectos que en la Gestión Pública 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de recursos el primer año 2. Consejos Consultivos designados por la autoridad 3. Brecha digital

Fuente: elaboración propia

Al analizar estas barreras salta a la vista el hecho de que todas responden a las formas de gestión y arreglos institucionales de cada ministerio, que se abordaron en los capítulos anteriores. Lo cierto es que, tanto, las formas burocráticas, como las formas gerencialistas de gestión pública, así como una débil legislación, parecieran ser restricciones condicionantes del ejercicio de la gestión participativa.

5.3.4. Balance de la participación en los tres ministerios ¿cuáles son sus alcances?

Para finalizar, se realiza un balance general sobre los resultados de la participación ciudadana, en función de la discusión que se abordó en el marco conceptual sobre los niveles de la participación, así como los principales resultados de esta parte del estudio.

Ya se ha mencionado que para el sector salud existe una evaluación crítica de lo realizado en el período de estudio. En términos generales se pueden señalar algunas consideraciones que se relacionan con esta evaluación crítica.

Existe un consenso relativo a que la participación ha apuntado más bien hacia los aspectos procedimentales, hacia el cumplimiento de metas e indicadores de eficiencia en la gestión, más que hacia los ámbitos deliberativos o hacia el proceso de empoderamiento de la ciudadanía.

Bajo este marco, de influencia evidentemente “gerencialista”, propio de la implementación relativamente mecánica de paradigmas como la Nueva Gestión Pública, surge un elemento bastante común en la relación entre los Estados y la ciudadanía a nivel continental, que se asocia al asistencialismo y el clientelismo. Esto implicaría que el Estado, en su esfuerzo por institucionalizar la participación, ha terminado por absorber, de cierta forma, la autonomía de la ciudadanía en una red de instancias, tales como consejos de salud, que poco espacio tienen para la deliberación o la co-gestión y, más bien, se orientan principalmente a la entrega de información a sus miembros. Como argumenta una de las entrevistadas, “sigue habiendo dos polos: una instancia de carácter más populista desde el Estado, y un agenciamiento por parte de la sociedad civil directa más

ciudadanista, y el Estado, en estos dos polos, propone de alguna manera, soluciones más bien *gestionistas*” (S1). En este sentido cabría considerar la advertencia de Cunill (1991): “no hay que olvidar que también la administración participativa puede constituir un mecanismo para mantener y reproducir las estructuras de privilegio en vez de promover la participación social y contribuir al fortalecimiento de la democracia”.

Para los entrevistados, los espacios deliberativos y “ciudadanistas” terminan siendo la excepción a la regla. En este sentido, si bien, la historia de participación en salud ha sido muy fecunda, tal como se señaló en los antecedentes, en los últimos años hubo un declive que profundizó la distancia con la ciudadanía. Esto indica que, en la actualidad, los consejos consultivos de salud tienen una mirada más “institucionalizante” que “instituyente” (S1).

Ahora bien, existe el reconocimiento de un avance en esta línea de incidencia en las decisiones públicas, que no es compartido por todos los entrevistados, pero que reconoce que la participación con niños, en los parlamentos escolares, o los diálogos ciudadanos, apuntaron más allá de la consulta. Habría que hacer un análisis más específico sobre la profundidad y calidad de estos mecanismos para determinar si efectivamente apuntaron al empoderamiento de los actores que se hicieron parte en el proceso o si contribuyeron a construir una nueva relación con lo público, en el sentido señalado por el PNUD (2015). Lo cierto es que el diagnóstico respecto de los aspectos positivos y avances no es compartido.

El análisis anterior, refuerza la idea de que, en términos de los niveles que establece Arnstein (1969), el sector salud transita entre los niveles de información y consulta, lo que es considerado en esta clasificación como un límite entre la no participación y el simbolismo. Esto es, una participación que cumple con los procedimientos mínimos, pero que no apunta a establecer relaciones democráticas entre el servicio público y la ciudadanía. De acuerdo a la clasificación que establece el Consejo Nacional para la Participación Ciudadana (2017) la participación desplegada desde salud cabría dentro del nivel primario, que corresponde a la información y consulta, de tal forma que solo en excepciones se lograría un segundo nivel de participación consultiva-propositiva que se trata de “recibir opinión y posturas respecto de un tema a través de preguntas, sugerencias e ideas que se establecen en una relación bidireccional entre quien efectúa la consulta y quien responde” (2017, p. 20)

Como concluye una de las entrevistadas, “ha sido super difícil, casi excepción, el generar una participación vinculante o más... que vaya como de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba” (S3).

Para el caso de Energía, la apreciación de los entrevistados es distinta. A grandes rasgos pareciera que se asume como el sector que más avanzó en la materia en el período de estudio, dado que pasó, prácticamente de no existir, hasta llegar a ser un eje central del sector, con institucionalidad, presupuesto, voluntad política y una estructura que, al cabo de cuatro años, avanzó principalmente en destrabar conflictos en proyectos de inversión de energía y generar participación en etapas tempranas, desde una óptica más bien preventiva. Como lo dice uno de los entrevistados, lograron “salir del DICOM social”. Más allá de esta evaluación positiva, es preciso tomar en cuenta algunas consideraciones más particulares.

El motivo inicial que llevó a las autoridades a tomar la decisión de impulsar procesos de participación y diálogo fue la alta conflictividad asociada a proyectos de inversión de energía, por lo que hubo una decisión reactiva frente a un problema que afectaba al sector energético. Como lo

expresa una entrevistada, “no es que hayan dicho vamos a potenciar la participación para que la gente participe de nuestras políticas y todo” (...) “es reactivo, ha sido reactivo. Que haya impactado positivamente en la participación o en la gestión pública si es verdad, pero no fue ese el motivo principal” (E3). Lo que expresa esta cita es que la voluntad política surge como respuesta, más que como convicción deliberativa. De todas formas, un factor relevante en este hecho es que logró institucionalizarse el tema más allá de la motivación inicial.

Ahora bien, una segunda consideración asociada a lo anterior es que el foco principal de la División y los recursos están puestos en la gestión y prevención del conflicto a través del diálogo (Snell and Cowell, 2006). En este sentido, la participación pasa a ser considerada como un instrumento, más que un derecho propiamente tal, cuestión que se acopla con lo descrito en el comienzo del capítulo cuando se expuso la definición que el sector tiene sobre la participación. Este elemento, finalmente tiene un efecto sobre la legitimidad de los proyectos de inversión en energía, así como de las políticas del sector, dado que el proceso, el contenido y el resultado incorpora a la ciudadanía en su definición.

De todas formas, un elemento a tener en consideración es que la participación temprana que ha practicado el Ministerio, como lo indican sus entrevistados, no tiene protocolos o procedimientos establecidos públicamente para desarrollarse; lo que representa un riesgo por potencial captura de intereses, por parte de inversionistas en la denominada “gestión del conflicto”.

Como corolario, cabe señalar que, en la escala de Arnstein (1969), Energía transita por distintos niveles, pero se mueve desde el centro hacia arriba, esto es, entre los niveles de información, consulta, apaciguamiento, hasta el nivel de co-participación, pasando desde el simbolismo hacia el poder ciudadano. Sin embargo, no se puede afirmar que los niveles alcanzados apunten a una delegación de poder ni mucho menos a un control ciudadano.

De acuerdo a la clasificación del Consejo Nacional de Participación, el sector se mueve entre los niveles de participación consultiva-propositiva hacia un nivel *decisorio-impugnatorio* que se asocia a “dar parte en la toma de decisiones respecto de un tema específico” (p.21). De acuerdo con esta clasificación, no se podría hablar de co-participación, dado que esto implica gestión conjunta de programas o servicios públicos, cuestión que no está establecida en la Ley 20.500, pero además tampoco se llevó a la práctica desde el propio sector (ver tabla 21).

Cabe tener en cuenta una consideración que comparten las entrevistadas, y es que, con el avance logrado, no se puede afirmar que se empoderó a la gente, ya que la gente estaba empoderada de antes. Lo que se hizo es aceptar que existe esa realidad conflictiva y con mayor conciencia de derechos y se apuntó a gestionarla.

En Medioambiente se avanzó en *transversalizar* el tema de la participación intra-sectorialmente, así como en provocar nuevos espacios de consulta y diálogo con la ciudadanía, en escuchar a los actores y obligar a la institución a realizar devoluciones de los procesos participativos a quienes se involucran en una determinada actividad o mecanismo, lo que tuvo un desarrollo muy diferente en cada ámbito.

En este sector, más allá de lograr mayores espacios de participación, no se institucionalizó al nivel logrado por el Ministerio de Energía, que llegó a una modificación legal para otorgar sostenibilidad de la División de Participación y Diálogo Social. En este caso, el Departamento de Participación Ciudadana no logró ese grado de formalidad, pero sí avanzó en procesos consultivos y,

excepcionalmente, a la co-construcción de planes, como es el caso de los Programas de Recuperación Ambiental y Social (PRAS) (Ministerio de Medioambiente, 2014).

En este sentido, de acuerdo a los niveles consignados en la escalera de Arnstein (1969) se puede señalar que, si bien se masificaron consultas que no son obligatorias, no se avanzó en la gradiente participativa en términos globales; es decir, se transitó entre el peldaño de información, consulta, apaciguamiento y, en menor medida, y de forma particular, en la co-participación, como es el caso de los PRAS. Esto indica que se transitó en el espacio genérico del simbolismo y no se logró alcanzar lo que la autora denomina como poder ciudadano. No obstante, para ser precisos en el análisis, sería pertinente determinar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos de forma participativa.

De acuerdo a la gradiente indicada por el Consejo Nacional de Participación (2017), en tanto, los niveles alcanzados se corresponden con el nivel de información y consulta, participación consultiva y propositiva; mientras que en excepciones se alcanzaría un grado decisorio-impugnatorio (ver tabla 21).

Tabla 21: Niveles de participación según Arnstein y CNPC

<i>Escalera Arnstein</i>	Minsal	ME	MMA	CNPC
Control Ciudadano				Co-participativo
Delegación de poder				Decisorio-impugnatorio
Co-participación		X	<i>En excepciones</i>	
Apaciguamiento	<i>En excepciones</i>	X	X	Consultiva- propositiva
Consulta		X	X	Información y consulta
Información	X	X		
Terapia				
Manipulación				

Fuente: elaboración propia

En suma, tres servicios con historias y contextos muy distintos, pero que cada uno de ellos expresa su definición y su práctica de participación acorde al espacio en el que se sitúa su quehacer.

En términos generales, la comparación ha permitido acentuar las diferencias que existen en los aspectos normativos y burocráticos de la participación, pero también en la orientación y la forma de implementación de procesos participativos. Asimismo, se han reconocido similitudes en los tres casos, las que evidencian, de algún modo, patrones o comportamientos organizacionales y prácticas concretas que resultan transversales a la hora de emprender procesos participativos.

En lo grueso, se puede afirmar que el nivel que prima en los servicios públicos es informativo y consultivo y, aunque la institución posea una definición robusta sobre participación ciudadana, o una cantidad considerable de mecanismos de participación consignados en sus normas de participación, como es el caso de salud, no asegura procesos de participación integrales. De hecho, salud resultó ser el ejemplo de un sector en que la participación ciudadana ha decrecido en relación con su propia historia y frente a otros sectores.

En ese sentido, también cabe señalar que los mínimos legales e institucionales establecidos en Chile, como la ley 20.500 o el Instructivo Presidencial 007, tampoco aseguran el desarrollo de procesos y mecanismos democráticos, que se orienten a traspasar poder y asegurar el derecho a

participar. Basta considerar el caso de los Consejos Consultivos ambientales, que son electos por la autoridad, para notar que existe un importante desafío en esta materia. En otras palabras, si se retoman las definiciones de participación asociadas a la cesión de poder e incidencia en las políticas (CLAD, 2009; Cunill, 1997; Delamaza, 2010, 2011), se podría concluir que se prevalece una evidente debilidad en ese sentido.

De todas formas, lo anterior no quiere decir que no sea pertinente mejorar los instrumentos legales; sino al contrario, se vuelve una necesidad subir los estándares legales para hacer más exigible el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública, así como también, otorgar financiamiento a los servicios públicos para el desarrollo del tema, tal como lo plantea el Consejo para la Participación (2017).

Resulta relevante destacar lo sucedido en Energía, dado que, en este caso, fue la industria la que presionó al Estado para destrabar proyectos y aminorar conflictos, lo que fue encabezado por la máxima autoridad. Al respecto, conviene retomar la consideración del Consejo para la Participación (2017), que advierte que el nivel de incidencia de la participación está determinado por la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Para concluir, es preciso señalar una serie de aspectos se identificaron como factores clave para el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública; esto es, (i) el liderazgo y apoyo de la autoridad del servicio, como piedra angular para el avance en la materia; (ii) contar con normativas y arreglos institucionales que le den sostén y respaldo a los procesos participativos; (iii) contar con recursos técnicos, financieros y humanos; esto es, capacidades institucionales y especialización técnica. Lo anterior, debe estar ir de la mano de una visión política general de la institución y un trabajo organizacional permanente, que apunte a generar una cultura democrática en los servicios públicos, y que modifique su orientación estrictamente técnica o política. Esto supone la idea de “ciudadanizar” los servicios públicos sin necesidad de caer en la tentación instrumental ni clientelista.

En definitiva, el Estado, las instituciones y los servicios públicos, pueden contribuir a enfrentar, en parte, la crisis de confianza y aminorar la brecha entre el Estado y la sociedad civil²⁶.

²⁶ A partir de este análisis, en conjunto con otros elementos, en el próximo capítulo se propone un modelo de factores clave a considerar para la gestión participativa.

VI. PROPUESTA DE MODELO MULTICRITERIO SOBRE LOS DETERMINANTES INSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

6.1. Definición de los expertos

Para la modelación multicriterio se llevó a cabo un proceso de cuatro fases indicadas en la metodología, cuyo trabajo transversal estuvo dado por los juicios de tomadores de decisión en materia de participación ciudadana de los diversos ministerios involucrados en el análisis comparativo, así como en especialistas del ámbito académico.

Los especialistas seleccionados se presentan a continuación:

- ✓ Gonzalo Delamaza. Presidente del Consejo Nacional para Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, período 2016-2017. Actualmente es investigador del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos e investigador adjunto del Centro de Estudios del Conflicto y Cohesión Social (COES).
- ✓ Camilo Ballesteros. Jefe de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, período 2014-2017.
- ✓ Gabriela Rubilar. Coordinadora del núcleo de Políticas Públicas del área de Trabajo Social. Línea de Investigación políticas públicas, participación y ciudadanía. Universidad de Chile.
- ✓ Javier Zulueta. Jefe de la División de Participación y Diálogo Social. Ministerio de Energía, período 2014-2017.
- ✓ Nora Donoso. Jefa de la Unidad de Participación Ciudadana, Gabinete Ministerial, Ministerio de Salud, período 2014-2017. Magíster en Ciencias Sociales mención Desarrollo Local y Regional, máster en investigación participativa. Universidad Complutense de Madrid.
- ✓ Yovanka De Negri. Jefa Depto. Participación Ciudadana. Subsecretaría de Medioambiente. Ministerio de Medioambiente, período 2014-2017.

6.2. Construcción de la estructura jerárquica

Como se indicó en la metodología, el análisis multicriterio AHP, implica la creación de una estructura jerárquica que está compuesta por el foco, o problema central que se pretende medir o evaluar con la estructura, del cual se derivan los criterios y subcriterios pertinentes, que corresponden a la desagregación del foco en ámbitos más específicos.

Para el caso del estudio, el foco corresponde a los *factores institucionales determinantes de la participación ciudadana en ministerios en Chile*.

Mediante las entrevistas abiertas a los especialistas, se determinaron los factores más relevantes para generar procesos robustos de participación ciudadana en los servicios públicos.

Con esto, sumado a la revisión bibliográfica, detallada específicamente en el apartado 2.4, y los resultados del análisis comparativo (capítulo 5), se identificaron, de manera previa, una serie de ámbitos a tener en consideración para la construcción del modelo.

Algunos de los principales ámbitos que se consideraron de manera previa a la construcción del modelo se exponen a continuación:

- Grado de incidencia en las decisiones: se refiere al nivel de transferencia de poder que una institución procura al momento de poner en práctica instancias de participación ciudadana (Delamaza, 2014; Fung, 2015). Se propicia que los mecanismos e instancias que promueve un organismo apunten a engrosar la esfera pública.
- Enfoque de equidad: se refiere a los mecanismos o dispositivos que la institución genera para enfrentar las desigualdades en el acceso a las decisiones sobre gestión y las políticas públicas (CNPC, 2017; Delamaza, 2014).
- Definición de participación: se refiere a la visión que tiene la institución sobre la participación ciudadana y que se puede encontrar en sus definiciones institucionales (Delamaza, 2014).
- Liderazgo de la autoridad: se refiere al nivel de compromiso con la participación que expresan públicamente las máximas autoridades de una determinada institución (Aranzáes, 2017; Fung, 2015).
- Marco normativo y procedimental: se refiere a los arreglos y protocolos escritos que existen para regular y estandarizar los mecanismos e instancias de participación al interior de un organismo (Parés & Resende, 2009).
- Disposición de los funcionarios: se refiere a que los funcionarios de la institución presenten voluntad y disposición de involucrarse en espacios de participación (Delamaza, 2011, 2014)
- Recursos financieros: se refiere al conjunto de instrumentos por los que se concretizan las transferencias presupuestarias del Estado en materia de participación (Andrade & Arancibia, 2010)
- Cultura organizacional: se refiere a la cultura de gestión que prima al interior de un organismo, ya sea de carácter *top down*, *bottom up* u otra (Andrade & Arancibia, 2010; Aranzáes, 2017)
- Estabilidad institucional: se refiere a que la institución cuenta con órganos estables de participación, definidos en su estructura organizacional, con roles y funciones establecidas (Andrade & Arancibia, 2010; Aranzáes, 2017; Fung, 2015; Parés & Resende, 2009).

Adicional a estos factores de carácter endógenos a las instituciones, existen otros factores exógenos, que permiten situar aplicación del modelo en el contexto específico de una determinada institución. Algunos de los más recurrentes en la literatura se relatan a continuación:

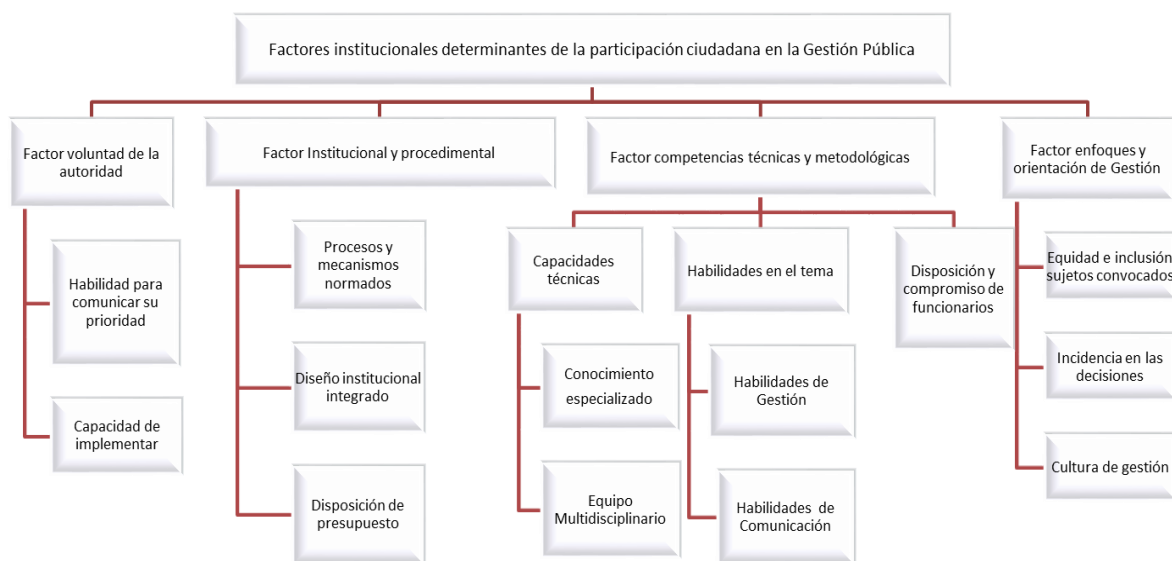
- Estado de la ciudadanía: Se refiere al grado de asociatividad, movilización y participación que existe en un determinado momento en el territorio en el que se analiza una institución; esto es, si existe un grado de participación activa de la ciudadanía, Delamaza (2011) lo denomina como una “contraparte social activa”, mientras que otros autores lo refieren como “articulación popular” (Fung, 2015).
- Marco regulatorio y democrático nacional: se refiere al esquema normativo sobre participación ciudadana y el tipo de democracia que rige en el país al momento de aplicar el modelo (Delamaza, 2014).

Todas estas variables definidas preliminarmente fueron reorganizadas con los juicios emitidos por el panel de expertos, lo que derivó, posteriormente en una definición de los criterios y subcriterios que se usarían en el modelo.

Cabe mencionar que se dejó fuera de la estructura jerárquica los factores exógenos a las instituciones públicas propiamente tales, que, como lo señalan autores como Delamaza (2011) o Fung (2015), son condiciones para la realización de procesos de participación ciudadana en la gestión pública.

Una vez que se definieron los criterios principales y los subcriterios a utilizar, se estableció una estructura jerárquica, organizada desde los niveles más generales, hasta los más particulares. Dicho ordenamiento jerárquico derivó en una primera versión del árbol de jerarquías, el cual se constituye como la estructura de base o cuerpo del modelo (esquema 7).

Esquema 7: propuesta de estructura jerárquica



Fuente: elaboración en base a entrevistas de expertos.

Los comentarios del panel de expertos permitieron pulir cada uno de los criterios de la estructura jerárquica, los cuales quedaron definidos en el diccionario que se presenta en el siguiente apartado. Asimismo, se evaluó el cumplimiento de los cuatro axiomas señalados por Saaty (1997), lo que permitió constatar su rigurosidad.

6.3. Diccionario de definiciones de los elementos del modelo

Una vez que quedó establecida la estructura jerárquica definitiva del modelo, se procedió a realizar las definiciones de cada componente del modelo, esto es, los factores principales o criterios, así como los factores secundarios y terciarios, o subcriterios. Las cinco tablas que se presentan a continuación expresan las definiciones mencionadas.

Tabla 22: Definiciones de los factores principales del modelo (criterios)

N	Factor	Definición
1	Voluntad y liderazgo de la autoridad	Se refiere a la prioridad que le otorgan la(s) principal(es) autoridad(es) de la institución a la participación ciudadana. Se expresa en la capacidad que tiene la autoridad para comunicar la prioridad que le otorga a la participación; así como la capacidad que tenga para implementar sus ideas de participación al interior de la institución.
2	Normativo e institucional	Se refiere a los arreglos normativos y procedimentales que la institución o ministerio tiene escritas y reguladas para el ejercicio de la participación ciudadana. Dichas condiciones están determinadas por la normalización de los procesos y mecanismos; el diseño institucional integrado, así como la disposición de recursos financieros con que se cuenta para desarrollar la participación.
3	Competencias técnicas y metodológicas	Se refiere a que la institución cuenta con las capacidades técnicas y metodológicas necesarias, así como las habilidades y el compromiso con que cuentan los profesionales y el área responsable en materia de participación ciudadana.
4	Enfoques y paradigmas de gestión pública	Se refiere al conjunto de enfoques y paradigmas de gestión que predominan en la institución. Contiene los criterios que desarrolla la institución para que las convocatorias apunten a la equidad; la orientación a entregar poder y permitir la incidencia en las decisiones por parte de la ciudadanía; así como el enfoque o cultura de gestión que prima al interior de la institución.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 23: Definiciones del factor voluntad de la autoridad

N°	Sub-factor	Definición
1.1	Capacidad para comunicar su prioridad	Se refiere a la capacidad que demuestra la autoridad para comunicar, tanto a la opinión pública, como a los funcionarios que componen el servicio, la prioridad que le otorga a la participación ciudadana en la institución que dirige.
1.2	Capacidad de implementar	Se refiere a la capacidad que tiene la autoridad para implementar lo que expresa públicamente sobre la participación ciudadana en la institución que dirige

Fuente: elaboración propia.

Tabla 24: Definiciones del factor normativo e institucional

N°	Sub-factor	Definición
2.1	Procesos y mecanismos normados	Se refiere a que la institución cuente con arreglos institucionales, como normas, protocolos y actos administrativos que regulen el desarrollo de los procesos o mecanismos de participación ciudadana.
2.2	Diseño institucional integrado para la gestión y políticas públicas	Se refiere a que la estructura de participación al interior de la institución sea coherente y se desarrollen estrategias de integración para el diseño e implementación de las instancias de participación
2.3	Disposición de recursos financieros	Se refiere a la magnitud o proporción de recursos financieros que la institución o servicio público destina para la participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 25: Definiciones del factor competencias técnicas y metodológicas

N°	Sub-factor	Definición
3.1	Capacidades técnicas de los equipos	Se refiere a las capacidades con que cuenta el servicio para el desarrollo de la participación, ya sea el conocimiento especializado de los responsables, así como la interdisciplinariedad de los equipos que desarrollan la participación.
3.1.1	Conocimiento especializado	Se refiere a la acumulación de conocimiento específico y experticia que tienen los miembros de los equipos responsables de la participación en el servicio o institución.
3.1.2	Inter y multidisciplinariedad	Se refiere a la heterogeneidad de las disciplinas o conocimientos que poseen los integrantes de los equipos responsables de la participación ciudadana en la institución o servicio.
3.2	Habilidades para la participación	Se refiere a las capacidades y destrezas personales que tienen los miembros de las áreas responsables de la participación ciudadana, en términos de gestión, así como de comunicación.
3.2.1	Habilidades de Gestión	Se refiere a las capacidades y destrezas que poseen los miembros del área responsable para gestionar la participación ciudadana, tanto al interior del servicio, como en la relación con la ciudadanía.
3.2.2	Habilidades de Comunicación	Se refiere a las capacidades y destrezas que poseen los responsables para transmitir los diversos aspectos de la participación ciudadana al interior del servicio, con otras instituciones, así como a la población que participa.
3.3	Disposición y compromiso de los funcionarios	Se refiere al nivel de compromiso y disposición que demuestran los equipos y funcionarios que diseñan e implementan la participación ciudadana

Fuente: elaboración propia.

Tabla 26: Definiciones del factor enfoques y paradigmas de gestión pública

N°	Sub-factor	Definición
4.1	Enfoque de equidad e inclusión en la convocatoria	Se refiere a los mecanismos, protocolos o disposiciones que establece la institución para que las convocatorias a las distintas instancias participativas apunten a la equidad y la inclusión de grupos social, cultural o económicamente desventajados.
4.2	Orientación a la incidencia en las decisiones	Se refiere al nivel de transferencia de poder que procura la institución en el desarrollo de cada mecanismo de participación; es decir, cuánta incidencia ciudadana en las decisiones públicas permite la estructura de participación de un ministerio.
4.3	Cultura de Gestión	Se refiere al enfoque o paradigma de gestión pública que predomina en la institución.

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se establecieron las definiciones del modelo se procedió a priorizar los criterios y subcriterios de la estructura jerárquica, de tal manera de contar con un modelo ponderado.

6.4. Prioridades del modelo

Como bien se indicó en la metodología del estudio el modelo propuesto no considera la generación de los indicadores y, por lo tanto, no se aplicará en alguna institución en el marco del estudio. Sin embargo, se puede establecer un análisis de los factores y sub-factores que determinan en mayor grado la generación de participación ciudadana en los servicios públicos.

La ponderación de los factores se realizó a partir de lo que Saaty (1997) denomina comparación de a pares. Dicha comparación se realizó, en base al juicio del panel de expertos, y fue apoyada con el uso del software Expert Choice ®. Cada uno de los miembros del panel completó las matrices de comparación de a pares de los factores principales y los subfactores, junto con la revisión de la consistencia de sus juicios. Para combinar los juicios de cada uno de los expertos, se utilizó el método combinado, a través del cual, el propio software calculó la media geométrica de todos los valores que adquirió cada par comparado.

A continuación, se exponen las matrices de comparación de a pares de los factores principales y subfactores del modelo final, resultantes del cálculo de la media geométrica de los distintos juicios realizados por los especialistas.

Tabla 27: Comparación de a pares con método combinado de factores del modelo

N	Factor	Voluntad	Norm-inst	Compromiso	Enfoques y p.
1	Voluntad autoridad	X	1,71926	1,33392	1,08257
2	Normativo institucional	X	X	1,10868	1,06143
3	Compromiso y competencias	X	X	X	1,28128
4	Enfoques y paradigmas	X	X	X	X
Inconsistencia: 0,01					

Fuente: elaboración propia.

Tabla 28: Comparación de a pares con método combinado del factor voluntad y liderazgo de la autoridad

N	Factor	Comunicar	Implementar
1	Capacidad para comunicar	X	1,04068
2	Capacidad para implementar	X	X
Inconsistencia: 0,00			

Fuente: elaboración propia.

Tabla 29: Comparación de a pares con método combinado del subfactor normativo e institucional

N	Factor	Jerarquía	Normalización	Recursos
1	Procesos y mecanismos normados	X	1,15707	1,34307
2	Diseño institucional integrado	X	X	1,24165
3	Disposición de presupuesto	X	X	X
Inconsistencia: 0,00				

Fuente: elaboración propia.

Tabla 30: Comparación de a pares con método combinado del factor compromisos y competencias técnicas y metodológicas de los equipos

N	Factor	Capacidades	Habilidades	Compromiso
1	Capacidades técnicas	X	1,12623	1,16869
2	Habilidades	X	X	1,03085
3	Disposición y compromiso	X	X	X
Inconsistencia: 0,00				

Fuente: elaboración propia.

Tabla 31: Comparación de a pares con método combinado del sub- subfactor capacidades técnicas

N	Factor	Conocimiento	Equipo
1	Conocimiento especialista	X	1,1532
2	Equipo interdisciplinario	X	X
Inconsistencia: 0,00			

Fuente: elaboración propia.

Tabla 32: Comparación de a pares con método combinado del subfactor habilidades

N	Factor	De gestión	De comunicación
1	Habilidades de gestión	X	1,07462
2	Habilidades de comunicación	X	X
Inconsistencia: 0,00			

Fuente: elaboración propia.

Tabla 33: Comparación de a pares con método combinado del factor Enfoques y paradigmas de gestión pública

N	Factor	Equidad	Incidencia	Cultura
1	Equidad e inclusión	X	1,1583	1,15544
2	Incidencia en las decisiones	X	X	1,11996
3	Cultura de gestión	X	X	X
Inconsistencia: 0,00				

Fuente: elaboración propia.

6.5. Las prioridades de la estructura jerárquica (PG y PL)

A partir de la comparación de a pares elaborada con juicios de expertos, se calcularon los ponderadores asociados a cada criterio, utilizando el método de aproximación que arroja el propio software Expert Choice ®.

Cada matriz de comparación a pares arroja los Ponderadores Locales (PL) por cada uno de los criterios. Luego, al multiplicar el ponderador local por el ponderador del criterio del cual depende se obtiene el Ponderador Global (PG).

Con esto, el modelo jerárquico queda ponderado en su globalidad, de acuerdo a lo que expresa el esquema 8.

Esquema 8: modelo jerárquico con ponderaciones

criterio	Sub-criterio 1	Sub-criterio 2
Factor voluntad y liderazgo de la autoridad PL: 0,310 PG: 0,310	Capacidad para comunicar su prioridad PL: 0,510 PG: 0,158	
	Capacidad de implementar PL: 0,490 PG: 0,152	
Factor normativo e institucional PL: 0,208 PG: 0,208	Procesos y mecanismos normados PL: 0,285 PG: 0,059	
	Diseño institucional integrado PL: 0,323 PG: 0,067	
	Disposición de presupuesto PL: 0,392 PG: 0,081	
Factor compromiso y competencias técnicas y metodológicas de los equipos PL: 0,221 PG: 0,221	Disposición y compromiso de equipos y funcionarios PL: 0,347 PG: 0,077	
	Capacidades técnicas PL: 0,304 PG: 0,067	Conocimiento especializado PL: 0,464 PG: 0,031
		Interdisciplinariedad PL: 0,536 PG: 0,036
		Habilidades de Gestión PL: 0,518 PG: 0,040
	Habilidades para la participación PL: 0,350 PG: 0,077	Habilidades de Comunicación PL: 0,482 PG: 0,037
Factor Enfoques y Paradigmas de gestión Pública PL: 0,262 PG: 0,262	Orientación a la equidad e inclusión en convocatorias PL: 0,302 PG: 0,079	
	Orientación a la incidencia en la gestión y políticas públicas PL: 0,363 PG: 0,095	
	Cultura de Gestión Pública PL: 0,336 PG: 0,088	

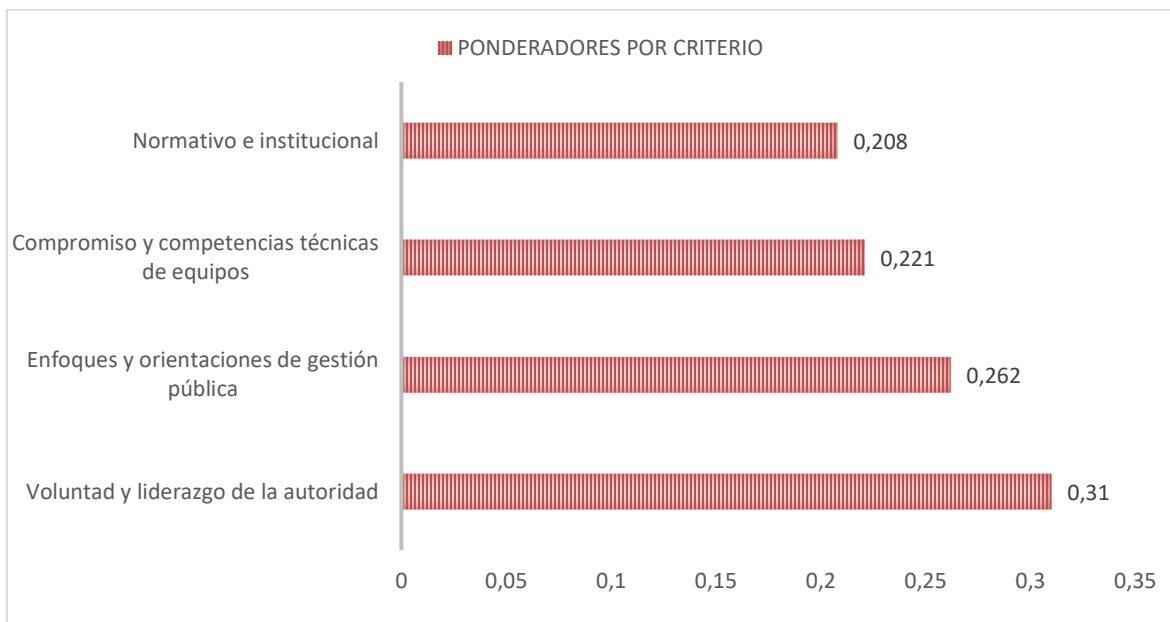
Fuente: elaboración propia.

6.6. Análisis de los resultados del modelo jerárquico ponderado

Como bien se indicó en la metodología del estudio el modelo propuesto no considera la generación de los indicadores; sin embargo, se puede establecer un análisis de los factores y sub-factores que determinan en mayor grado la generación de participación ciudadana en los ministerios y servicios públicos centralizados.

Al observar los resultados obtenidos, sin necesidad de contar con los indicadores, se expresa gráficamente las ponderaciones globales de los criterios principales del modelo. En el gráfico 1 se observa la importancia dada a cada criterio, mientras que el gráfico 2 se observa la importancia dada a cada subcriterio terminal del modelo.

Gráfico 1: ponderadores globales por criterios ordenados



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a lo que se observa en el gráfico 1, el criterio *Voluntad y liderazgo de la autoridad* que preside el servicio o ministerio es el factor que obtuvo mayor relevancia para el impulso de la participación ciudadana en la gestión pública (0,31). Este elemento tiene consistencia con las aproximaciones teóricas y los antecedentes del estudio (CNPC, 2017; Delamaza, 2014, 2016a; División de Organizaciones Sociales, 2016; Fung, 2015), dado que la regulación existente en materia de participación ciudadana en Chile aún mantiene una serie de debilidades que la vuelven susceptible de interpretación y discrecionalidad. En otras palabras, frente a una legislación débil, el espacio de arbitrio de la autoridad se amplía, lo que le otorga mayor relevancia a este factor. Este fenómeno quedó en suficiente evidencia en el capítulo anterior, al constatar que el caso del Ministerio de Energía estuvo impulsado, fundamentalmente, por el fuerte liderazgo de la autoridad ministerial, a diferencia de lo que ocurrió, por ejemplo, en el caso de salud.

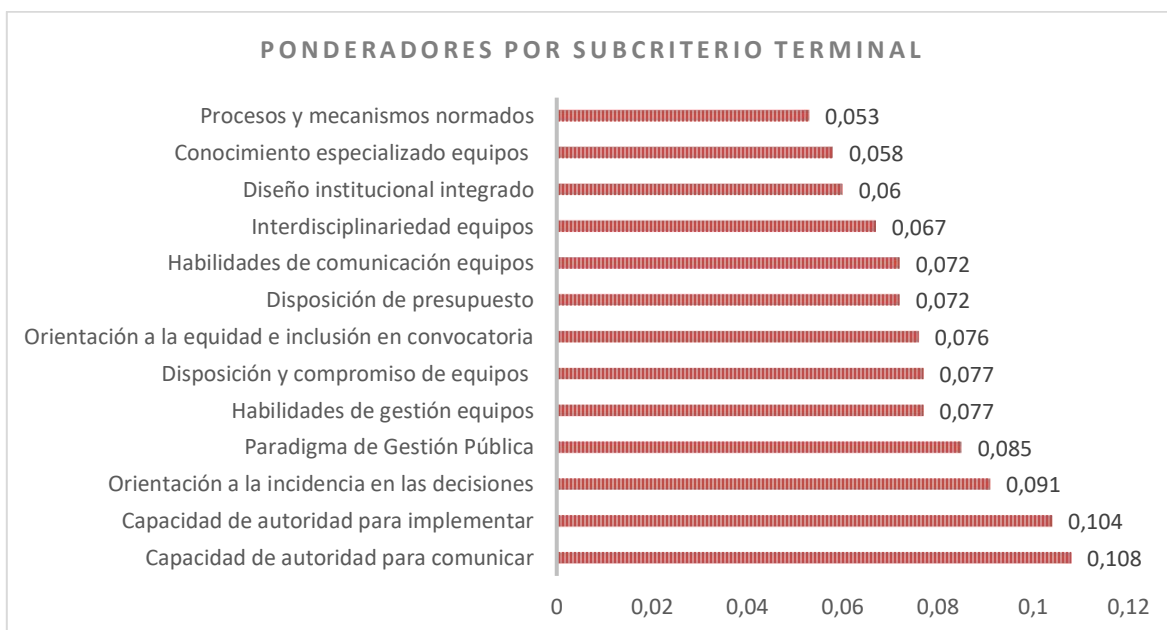
El segundo factor de mayor relevancia corresponde a los *enfoques y orientaciones de gestión pública* que predominan en la institución (26,2%). Este elemento se puede traducir como las definiciones y las prácticas que predominan al interior de una determinada organización. Es decir, puede predominar un tipo de gestión más gerencialista, más burocrático, o bien, más participativo, lo que puede convivir con un tipo de institución que pone el foco en los aspectos deliberativos, o bien, procedimentales de la participación.

El siguiente factor, en orden de importancia, corresponde al *compromiso y competencias técnicas de los equipos* (22,1%), seguido de *los elementos normativos e institucionales* (20,8%).

De forma contraria a lo que la literatura de la década del 90 concluyó sobre la importancia de la institucionalización de la participación ciudadana, el modelo muestra que este es uno de los factores de menor importancia en relación a los otros factores señalados. Si bien, es un aspecto en el que gran parte de la literatura concuerda en señalar su importancia (Abelson et al., 2003; Andrade &

Arancibia, 2010; Delamaza, 2014; Parés & Resende, 2009), para efectos del modelo resulta menos relevante. Esto, se puede explicar por los antecedentes señalados respecto del contexto chileno, en que el Estado tendió a “sobre-institucionalizar” los mecanismos de participación, por lo que los expertos pueden concluir que este factor no es el principal para el desarrollo de procesos participativos consistentes. En efecto, hasta la fecha la institucionalización no necesariamente ha implicado mayor transferencia de poder a la ciudadanía ni aumentó su influencia en las decisiones y políticas públicas.

Gráfico 2: Ponderadores globales por criterios terminales



Fuente: elaboración propia.

Puestos los sub-factores terminales desde una perspectiva global del modelo, se observa que aquellos que tienen mayor peso son la capacidad que la autoridad tiene para comunicar la prioridad que le otorga a la participación (10,8%), la capacidad de implementar que tenga la autoridad (10,4%), la orientación a la incidencia en las decisiones (9,1%) y el paradigma de gestión pública que predomina en la institución (8,5%). Esto es consistente con lo analizado en el gráfico 1, dado que estos sub-factores se asocian a elementos de un nivel superior que tienen mayor peso en el modelo, como son *Voluntad y liderazgo de la autoridad* y *Enfoques y orientaciones de Gestión Pública que tiene la institución*.

Por su parte, los sub-factores terminales que tienen menor peso en el modelo se corresponden con los factores primarios observados en el gráfico 1, que son menos valorados. Estos sub-factores terminales de menor relevancia para el modelo son *interdisciplinariedad de los equipos* (6,7%), *diseño institucional integrado* (6%), *conocimiento especializado de los equipos* (5,8%) y *procesos y mecanismos normados* (5,3%).

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio buscó responder a la pregunta respecto de los factores institucionales determinantes de la participación ciudadana en la gestión y las políticas públicas. Las conclusiones que se desprenden del análisis evidencian que se dio la respuesta a la pregunta de investigación.

De acuerdo a los principales resultados y hallazgos de la investigación es posible afirmar que existe una serie de factores institucionales claves que determinan la participación ciudadana en ministerios. Estos factores se asocian a las características de la autoridad (voluntad y liderazgo), el diseño institucional (normativo y procedimental), al compromiso y las competencias de los equipos que desarrollan la participación, pero por, sobre todo, a la orientación que tiene el servicio para desarrollar la participación (enfoques y orientaciones). Cada uno de esos factores contiene una serie de categorías más específicas que se constituyen como un conjunto de elementos que determinan la participación²⁷. No resta señalar que estos factores son de carácter endógeno a los organismos, por lo que habría que considerar, adicionalmente, los aspectos exógenos a las instituciones que determinan la participación ciudadana; esto es, los aspectos normativos nacionales, la existencia de una contraparte social, entre otros.

Ahora bien, cabe referirse a algunas conclusiones específicas relacionadas con lo emanado en el análisis comparativo.

Como primer elemento, se puede decir que las definiciones que maneja cada Ministerio responden, en un grado importante, al marco regulatorio nacional y las directrices del gobierno en particular. No obstante, hay un grado de definición específica que se asocia al carácter de cada sector. En Medioambiente el foco se desprende del principio 10 de la declaración de Río sobre Democracia Ambiental, mientras que, en Salud, se asocia a los determinantes sociales de la salud, y en Energía al diálogo social y la participación temprana. Cada definición expresa una visión particular de la cuestión, pero se manifiesta de forma diferenciada en su implementación, lo que revela que, lo declarativo no determina necesariamente un accionar coherente del organismo con esa definición. Esto se refleja de forma más nítida en el Ministerio de Salud, el que cuenta con una definición robusta de participación ciudadana, pero, a contrario sensu, es el ministerio con menores avances en la materia en el período de estudio.

Una segunda cuestión de relevancia es que se devela que el liderazgo de la autoridad y el paradigma de gestión predominante de una institución condiciona más el tipo de participación que se desarrolla, que los elementos normativos y procedimentales. En efecto, a diferencia de lo que indagó la literatura en los años noventa, los arreglos institucionales formales son relevantes para otorgar estabilidad a los procesos y tener reglas claras, pero no son lo central.

²⁷ Como consideración, es preciso aclarar que cada organismo, ya sea centralizado o descentralizado, puede tener diversos factores que determinen la forma y el nivel de participación ciudadana. Esta propuesta no intenta ser una receta, sino que un marco que oriente a las investigaciones e instituciones que requieran identificar y analizar estos elementos fundamentales, elaborados a partir del cruce de los juicios de tomadores de decisión en la materia en tres ministerios particulares, con las consideraciones propias de la literatura y los aportes de los investigadores especialistas en la materia. Asimismo, deben situarse en el contexto chileno, que presenta un tipo particular de formación social, institucional y política.

En un contexto de debilidad normativa, como es el caso chileno, adquiere centralidad la fortaleza que tenga la autoridad en impulsar procesos participativos, tal como lo evidencia el caso del Ministerio de Energía, en que la voluntad y el liderazgo de la autoridad del área permitió una institucionalización del tema, así como desarrollar un fuerte trabajo en la cultura interna del organismo.

En paralelo al liderazgo, el enfoque y la cultura democrática son variables fundamentales para el desarrollo de procesos participativos. En sectores en los que prima un paradigma más burocrático o más gerencial la participación tiende a traducirse en esquemas más estandarizados y formales, acordes a instrumentos de monitoreo de los procesos, como se expresa en el caso de salud. Pero no solo se corresponde con el modelo de gestión pública, sino que también con la cultura misma de la institución. En el caso de los tres sectores analizados se definían como sectores principalmente técnicos, por lo que abrirse a una gestión participativa implicó un cambio de foco de la institución, en la que los funcionarios tuvieron que incorporar, crecientemente, una visión participativa y realizar un trabajo de reflexión respecto de la cultura democrática al interior de su institución.

Atención especial requiere el Ministerio de Salud, dado que existe una suerte de convivencia de racionalidades. Para aquellos profesionales más ligados a la historia de la salud pública se desprende una cercanía hacia la participación, dado que es parte de los cimientos históricos de esta disciplina. No obstante, aquellos funcionarios de perfil más técnico, asociados a la formación médica y la incorporación relativamente acrítica de una relación jerárquica médico-paciente, tiende a desvalorizar el sentido de la participación.

Algo asimilable ocurre en Energía, en el que el perfil técnico de la institución desde su creación (2010) generó desajustes al momento de instalar la centralidad de la participación para el sector, en el año 2014. Esto, de todas formas, respondió, en gran medida, al fuerte liderazgo y la prioridad que le otorgó la máxima autoridad de la cartera a este tema, lo que condicionó, no solo el cambio normativo, sino que una transformación cultural del sector.

Respecto de este factor cultural, conviene traer a colación el concepto de interfaz, señalado por Delamaza (2010, 2014), que se asocia al choque de racionalidades entre el sector público y la sociedad civil. En este sentido, cada ministerio tuvo que adoptar estrategias, mecanismos y técnicas específicas para generar una relación de proximidad con la sociedad civil o, al menos, con quienes fueron parte de sus convocatorias.

Respecto de los niveles de participación que propone Arnstein (1969) o el Consejo para la Participación (2017), se puede concluir que la tendencia de los ministerios es realizar estrategias y mecanismos de participación de carácter informativos y consultivos, que transitan entre lo que Arnstein denomina como simbolismo. En efecto, al analizar los procesos desarrollados en los tres ministerios, el mecanismo más utilizado corresponde a las consultas, las cuales no son instrumentos vinculantes y, además, difieren en el nivel de convocatoria, el carácter (presencial o virtual), o bien, en la forma de devolución de los resultados a quienes participaron de cada instancia.

Ahora bien, también conviene considerar, que, de forma transversal, se identifican falencias y vacíos que denotan una insuficiencia de la Ley 20.500 de Participación Ciudadana, para democratizar la gestión pública, toda vez que este instrumento no aborda factores tales como la cultura al interior de los servicios, ni tampoco establece mecanismos de fiscalización de la ley, ni tampoco, la transferencia de recursos para su implementación. Este vacío, que, en parte, intentó ser subsanado, con el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana y con las recomendaciones

del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, no logró ser resuelto, dado que estos instrumentos tampoco fueron de carácter vinculante.

Las Normas Sectoriales de Participación Ciudadana, en tanto, toman valor y se fortalecen, toda vez que la autoridad le imprime un alto grado de prioridad, como sucedió en el caso de Energía. No obstante, en casos como Salud, en que, a simple vista, pareciera ser una de las más robustas, este tipo de instrumentos pierden valor al no contar con un entorno y potestad suficiente para que su implementación se torne como prioritaria.

Lo anterior, denota que es necesario mejorar el marco normativo de participación a nivel nacional, ya que, de lo contrario, la participación ciudadana en la gestión pública termina residiendo en el criterio arbitrario de cada autoridad, restándole sostenibilidad a sus procesos.

La importancia de fortalecer la regulación nacional pasa también por otorgar condiciones para el desarrollo de gestión participativa con estándares más exigentes, en cuanto a garantizar el derecho a la participación, la equidad, la transferencia de poder, la inclusividad; así como las condiciones para que los organismos públicos se adapten a estas nuevas orientaciones, con el presupuesto y los mecanismos de fiscalización y evaluación necesarios para ello.

En definitiva, los resultados y hallazgos del estudio llevan a evidenciar la necesidad de que los ministerios y las instituciones públicas acondicionen sus estructuras organizativas, normativas y formas de gestión, en el marco de la emergencia de una “nueva ciudadanía” que demanda otras exigencias y tipos de relación con el Estado (PNUD, 2015). Efectivamente, las constataciones hechas por diversos autores y estudios plantean que, dentro de los factores necesarios para mejorar la relación Estado- sociedad civil, es necesario democratizar los mecanismos de representación, pero también, las instituciones públicas. En este sentido, es pertinente llevar a cabo reformas legislativas y políticas que permitan ampliar los aspectos procedimentales de la democracia representativa, hacia enfoques más deliberativos (Blanco & Goma, 2003; Brugué & Tarragó, 2015; Cunill, 1991; Delamaza, 2014; Habermas, 2005; Subirats & Parés, 2014), con foco en formaciones y arreglos institucionales que se orienten a institucionalizar tipos de democracia participativa, o de Estado en red (Blanco & Goma, 2003; Brugué, 2009; Brugué & Tarragó, 2015; Waissbluth, 2008), en que la sociedad civil está más presente, tanto en los asuntos públicos, como en la gestión de las instituciones del Estado. La concretización de estos enfoques, en todo caso, pasa también por fortalecer las estructuras descentralizadas de participación ciudadana, de tal forma de que en los niveles subnacionales radique la fortaleza de la gestión participativa.

Algunas claves de lo anterior lo otorgan las propuestas de democracia participativa, governance de proximidad o administración pública deliberativa, revisadas en el marco conceptual, las que resaltan el enfoque con el que se piensa la gestión y las prácticas que se instalan en su seno, las que, a su vez, pasan a ser tanto o más fundamentales que las cuestiones procedimentales. Ahora bien, no se puede afirmar con total certeza que la mejora de la participación ciudadana en la gestión pública sea la única clave para enfrentar el contexto de desconfianza hacia las instituciones de la democracia ni la desafección hacia la política formal; sin embargo, puede ser uno de los elementos que contribuya a aminorar la brecha entre una ciudadanía en cambio y la gestión pública.

En este sentido, ampliar los aspectos procedimentales de la democracia hacia un plano más deliberativo, así como fortalecer la transferencia de poder hacia la ciudadanía y su mayor avance en las escalas de participación (Arnstein, 1969; CNPC, 2017; IAPP, 2018), pasará también por dos cuestiones fundamentales; esto es, (i) generar dispositivos que aseguren el derecho a la

participación de forma equitativa; vale decir, diseñar mecanismos para disminuir las barreras y mejorar el acceso a grupos sociales que generalmente son excluidas de participar; (ii) asegurar que las instancias participativas permitan la incidencia ciudadana en la gestión o las políticas públicas; esto es, que produzcan un traspaso efectivo de poder hacia los involucrados en tales procesos, de tal manera de acrecentar su capacidad de incidir.

Recomendaciones

A continuación, se señalan algunas recomendaciones resultantes del presente estudio.

- a. En la misma línea de las propuestas realizadas por el Consejo para la Participación (2017) es de suma relevancia avanzar en mayor democratización de la gestión pública, para lo cual es pertinente modificar la Ley 20.500 sobre participación ciudadana.
En términos específicos, el impulso de un modelo de gestión pública participativa, en el marco de un enfoque de derechos, implica que cada estrategia y mecanismo a desarrollar debe estar pensado en esta clave. Por lo tanto, es fundamental contar con regulaciones que obliguen a los organismos del Estado a acomodar diseños institucionales y de políticas públicas en el marco de este enfoque, orientado a la transferencia de poder hacia la ciudadanía.
- b. Como se señaló, si bien no es lo central, otro factor relevante es la institucionalización de la participación ciudadana, lo que trae aparejado la creación de unidades especializadas, recursos financieros, contratación de personal especializado en técnicas y metodologías de participación ciudadana, de tal forma de acondicionar los organismos públicos para esta forma de gestión. En este sentido, el aspecto normativo al interior de cada órgano debe estar alineado a las orientaciones nacionales, dado que se conformarán protocolos, normativas internas, programas, entre otros, tomando en consideración la especificidad de la institución y el sector. En todo caso, esta institucionalización debe estar signada por la transferencia de capacidades y aprendizajes cualitativos de participación hacia las instituciones.
- c. Dicha institucionalización, convendría acompañarla de un impulso a una cultura de participación, que implica establecer espacios de formación, diálogo y reflexión respecto de las acciones participativas, que apunten en un sentido de construcción de una cultura democrática al interior de los organismos públicos. Esto implica generar incentivos institucionales, tales como metas de desempeño colectivo u otras más efectivas, que incorporen la complejidad propuesta. Empero, por sobre estas medidas “conductistas”, se requiere generar espacios de educación y valoración de la participación ciudadana, que permitan poner en equilibrio las estructuras jerárquicas y el conocimiento especialista, con el conocimiento vivido que otorga la sociedad civil.
El impulso a una cultura de participación en los órganos de la administración del Estado debe implicar que se aprovechen las oportunidades del entorno social, como la emergencia de los movimientos sociales, así como la especificidad de cada servicio. Por ejemplo, la historia participativa de salud, los movimientos y conflictos locales en medioambiente y energía, entre otras.
- d. Los nuevos actores sociales pueden transformarse en aliados -más que amenazas- que amplíen el campo de representación en instancias participativas, pero, para ello, se requiere un acondicionamiento institucional que resista las relaciones de conflicto y sobreponga los criterios de gobernanza para producir respuestas novedosas a problemas complejos.

Asimismo, dado que un amplio espectro de la población queda afuera de la participación en estos mecanismos, lo que, podría reproducir barreras de acceso o desigualdades, se propone que los ministerios gestionen instrumentos que permitan reducir brechas de acceso, pero, además, generar incentivos en nuevos segmentos de la población que generalmente no participa, pero que sí es destinataria de las políticas públicas.

- e. Es preciso generar criterios más estandarizados para el monitoreo y la evaluación de la participación, que superen el tipo de monitoreo procedimental y estrictamente cuantitativo que predomina en la actualidad. En ese sentido, tal como Energía desarrolló guías de estándares para proyectos energéticos, destinados a empresas y comunidades, los ministerios podrían contar con protocolos públicos y transparentes de participación ciudadana, participación temprana, para no hacerlo a criterio de la autoridad, ni de los funcionarios ejecutores. Asimismo, se pueden generar estándares de monitoreo y evaluación que involucren dimensiones cualitativas y de medición del impacto de la participación en los grupos sociales que involucra.
- f. Todo lo anterior implica, adicionalmente, la creación de una institucionalidad adecuada. Si bien, los resultados del estudio indican que este factor no es el principal, de todas formas, se sugieren algunos cambios a la institucionalidad actual, para otorgarle más soporte a los procesos participativos. A nivel nacional, esta institucionalidad puede estar encabezada por organismos ya existentes, como, por ejemplo, el Servicio Civil, que podría construir un área especializada de Participación Ciudadana para este propósito. De otra forma, se podría generar un nuevo órgano, de rango jerárquico superior a la División de Organizaciones Sociales, como, por ejemplo, una Subsecretaría, que entregue recursos, orientación, capacitación y monitoreo a los órganos del Estado, tal como suceden en el caso de DIPRES, para efectos financieros, o Ministerio de Desarrollo Social, para programas sociales. Lo importante de contar con un organismo de alto rango es que podría entregar orientaciones, capacitación a funcionarios, monitoreo y evaluación de las estructuras e instancias de participación ciudadana en los organismos públicos, de tal forma de fomentar una cultura participativa al interior del Estado.
De todas formas, en coherencia con lo ya señalado, es preciso que la institucionalidad tenga fortaleza en los espacios subnacionales; de tal forma que se pueda acompañar a los organismos públicos regionales y locales para el desarrollo de procesos participativos y el acomodo institucional.
Asimismo, cada organismo público debiese contar con unidades especializadas de participación ciudadana, de alto rango jerárquico, cuya acción pueda influir transversalmente al interior de su organismo.

En suma, para el impulso de estas medidas relacionadas con la democratización de las instituciones públicas, se requieren cambios de alcance nacional que deben estar mediados, sin duda, por acuerdos políticos nacionales. De todas formas, mientras esto sucede, se puede comenzar el trabajo de participativo al interior de las instituciones en la medida que se cuente con autoridades, directivos y servidores públicos comprometidos y comprometidas con este tipo de enfoques.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Abelson, J., Forest, P., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*, 57, 239–251.
- Alterglobalización. (2009). El foro social mundial. Retrieved October 9, 2018, from <https://alterglobalizacion.wordpress.com/foro-social-mundial-wsf/>
- Andrade, C., & Arancibia, S. (2010). Chile: interacción Estado sociedad civil en las políticas de infancia. *Revista CEPAL*, 101, 127–143.
- Arancibia, S., Contreras, E., Mella, S., Torres, P., & Villablanca, I. (2003). *Evaluación Multicriterio: aplicación para la formulación de proyectos de infraestructura deportiva [Versión electrónica]*. Santiago. Retrieved from <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/ceges48.pdf>
- Aranguiz, L. (2010). *Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: el caso del Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación. Tesis para optar al grado de Magíster en gestión y políticas públicas*. Universidad de Chile.
- Aranzáes, A. (2017). *Estructuras de participación ciudadana en la gestión pública chilena. Ministerio de Energía ¿El buen alumno de la clase? Tesis para obtener el Grado de Magister en Gobierno y Gerencia Pública*. Universidad de Chile.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216–224.
- Baño, R. (1998). Participación ciudadana: elementos conceptuales. In E. Correa & M. Noé (Eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago: FLACSO.
- Bauman, Z. (2008). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre* (1° edición). México DF: Tusquets.
- Bello, D. (2009). *La participación en políticas de Atención Primaria de Salud: estudio de caso en La Florida y Peñalolén. Tesis para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas*. Universidad de Chile.
- Blanco, I., & Goma, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII, 5–42. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf>
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia. Traducción de José Fernández Santillán*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Borregaard, N. (2018). Participación social como base del modelo. In M. Pacheco (Ed.), *Revolución Energética en Chile* (Primera Ed, pp. 259–297). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brugué, Q. (2009). Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa. In J. Subirats & Q. Brugué (Eds.), *Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa* (pp. 55–71). Aragón: Aragón Participa.
- Brugué, Q., & Tarragó, D. (2015). La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación. *Textos Para La Discusión CEPAL-IPEA*, 58. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41022/1/S1700172_es.pdf
- Brunner, J. J. (1997). *Ciudadanía y participación: notas para la discusión*.
- Canales, M. (ed. . (2006). *Metodologías de Investigación Social: introducción a los oficios*. Santiago: LOM.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder. Traducción de María Hernández*. Madrid: Alianza Ed.
- CEPAL. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el

- Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Retrieved October 9, 2018, from <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>
- CLAD. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública [Versión electrónica] (2009). Portugal: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Retrieved from <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>
- CNID. (2017). *Evaluación de los conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998 al 2015*. Santiago. Retrieved from <http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-final-CNID-Evaluación-de-Conflictos-Socioambientales-1.pdf>
- CNPC. (2017). *Informe Final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública [Versión electrónica]*.
- Comisión Nacional de Energía. (2015). *Anuario Estadístico de Energía 2005 -2015*. Santiago.
- Correa, E., & Noé Marcela (Eds.). (1998). *Nociones de una Ciudadanía que crece*. Santiago: FLACSO.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social* (CLAD). Nueva Sociedad.
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 46(1315–2378), 41–72.
- Delamaza, G. (2010). La disputa por la participación en la democracia elitista chilena. *Latin American Research Review*, 45(Special Issue), 279.
- Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis, Revista de La Universidad Bolivariana*, 10, 45–75.
- Delamaza, G. (2014). *Enhancing Democracy. Public policies and citizen participation in Chile*. (Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, Ed.). Amsterdam: Berghahn Books.
- Delamaza, G. (2016a). Contexto y características de la institucionalización de la participación en políticas públicas. Un modelo metodológico a partir del caso chileno. In Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ed.), *Políticas Públicas na América Latina. Novas territorialidades e processos* (Primera, pp. 171–197). Porto Alegre: Centro de Estudos Internacionais sobre Governo.
- Delamaza, G. (2016b). Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy. In M. A. Garreton (Ed.), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (pp. 109–131). Santiago: LOM.
- Delamaza, G., & Maillet, A. (2017). Protestas en torno a conflictos extractivos en Chile (2015-2016). Algunas tendencias generales y la especificidad del sector forestal. *Notas COES de Política Pública*, 4(0719-8795).
- Dexter, L. (1970). *Elite and specialized interviewing* (primera ed). Essex: ECPR Press.
- Diario La Tercera. (2014, March 22). Máximo Pacheco: “Para tener una estrategia energética necesitamos validarla socialmente.” *Guillermo Turner/Antonio Astudillo*. Retrieved from <http://www2.latercera.com/noticia/maximo-pacheco-para-tener-una-estrategia-energetica-necesitamos-validarla-socialmente/>
- Díaz, I. (2017). *Análisis de la Participación Ciudadana (PAC) Temprana en el Proceso de Evaluación Ambiental de Proyectos en Chile. Actividad formativa equivalente para optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas*. Universidad de Chile. Retrieved from <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/149612/Díaz> Vergara

- Ismael.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Diputación Foral de Guipuzkoa. (2009). *Participación ciudadana institucional: comprender, practicar, impulsar la participación*. (X. Barandiaran, Ed.). Guipuzkoa: Alberdania.
- Dirección de Presupuesto. (2007). *Informe final de evaluación Programa Participación Ciudadana Ministerio Secretaría General de Gobierno*. Santiago.
- Dirección de Presupuesto. (2015a). *Ficha de definiciones estratégicas 2015-2018 del Ministerio de Salud (Formulario A1)*. Santiago. Retrieved from http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-122899_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuesto. (2015b). *Ficha de definiciones estratégicas 2015-2018 del Subsecretaría de Energía (Formulario A1)*. Santiago. Retrieved from http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-86497_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuesto. (2015c). *Ficha de definiciones estratégicas 2015-2018 del Subsecretaría de Medioambiente (Formulario A1)*. Chile. Retrieved from http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-169697_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2017). *Informe final de Evaluación Programas Gubernamentales. Programas de Deporte*. Santiago. Retrieved from http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-163113_informe_final.pdf
- División de Organizaciones Sociales. (2016). *Informe del proceso de consulta participativa Ley N°20.500*. Santiago.
- Donoso, N. (2009). Participación y cohesión social como ejes de la reforma y del modelo de atención en salud. In *Reflexiones sobre participación social en salud* (Editado po, pp. 11–20). Santiago: Ministerio de Salud.
- Egaña, R. (2016). Línea de tiempo. In *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago|.
- Estenssoro, F. (2014). *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992* (Primera Ed). Santiago|: Instituto de Estudios Avanzados. Universidad de Santiago de Chile.
- Font, J., & Blanco, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1–17. Retrieved from <http://www.redalyc.org/html/3575/357533663007/>
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, XX. <https://doi.org/10.1111>
- Gabinete Presidencial. (2014). *Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública [Versión electrónica]*.
- Garreton, M. A. (2010). La Democracia Incompleta en Chile. La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, 30, N°1, 115–148.
- Gobierno de Chile. (n.d.). Alianza para el Gobierno Abierto. Retrieved from <http://www.ogp.gob.cl/es/>
- González, P. (2014). *Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública ¿impulso a la participación o ilusión normativa? Una mirada desde los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda. Tesis para optar al grado*. Universidad de Chile.
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis [En Línea]*. Retrieved from <http://polis.revues.org/7473>
- Hopenhayn, M. (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. *Revista CEPAL*, 73, 117–127.
- Huntington, S. (1997). *El orden político en sociedades cambiantes* (2da. Edici). Barcelona: Paidós.
- IAPP. (2018). Niveles de participación Pública. Retrieved from https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=es&prev=search&rurl=tran

slate.google.cl&sl=en&sp=nmt4&u=http://iap2canada.ca/research_initiative&xid=17259,1570022,15700124,15700149,15700168,15700173,15700186,15700201&usg=ALkJrhjDeKKSZGrOhi

- Illanes, M. A. (2010). *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia. Historia social de la salud pública. Chile 1880-1973*. (Segunda Ed). Santiago: Ministerio de Salud.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2018). *Mapa de conflictos socioambientales en Chile*. Santiago. Retrieved from <http://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>
- Insunza, M. (2017). *¿Cuánto inciden los consejos? Evaluación de la inclusión de las organizaciones sociales en la política pública. Policy paper para optar al magíster en Política y Gobierno*. Universidad Diego Portales.
- Kooiman, J. (2003). Gobernar en Gobernanza. In *Conferencia internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*. Barcelona. Retrieved from <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>
- Kymlich, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Santiago. Retrieved from [file:///C:/Users/Rodrigo/Desktop/MGPP/Mi TESIS/Problematización y contexto/InfLatinobarometro2017.pdf](file:///C:/Users/Rodrigo/Desktop/MGPP/Mi%20TESIS/Problematizaci3n%20y%20contexto/InfLatinobarometro2017.pdf)
- Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. In *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in Public s* (pp. 780–794). New York: Russel Sage Foundation.
- Long, N. (2013). *Actors, Interfaces and Develpment*. Retrieved from <https://normanlong.weebly.com/>
- López, M. (2018). *¿Salud para Todos? La atención primaria de salud en Chile y los 40 años de Alma Ata, 1978-2018*. (A. Águila, Ed.) (Primera Ed). Santiago: Ministerio de Salud.
- Loyola, S. (2016). *Factores claves en la implementación de los Consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil en los municipios de Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en gestión y políticas públicas*. Universidad de Chile.
- Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Martínez, J. P. (2017). Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones? *Temas de La Agenda Pública*, 97(12).
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en investigación cualitativa. In I. Vasilachis (Ed.), *Estrategias de Investigación cualitativa* (pp. 65–105). Barcelona: Gedisa.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - CASEN 2017*. Santiago. Retrieved from http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php
- Ministerio de Desarrollo Social. (2018). Programas Participación.
- Ministerio de Energía. Resolución exenta N° 19, del Ministerio de Energía, del 16 de mayo de 2014 (2014). Chile. Retrieved from http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/R_19_16_05_14.pdf
- Ministerio de Energía. Guía de estándares de participación para proyectos de energía (2016). Chile.
- Ministerio de Energía. (2017). *Cuenta Pública Ministerio de Energía 2014-2017*.
- Ministerio de Medioambiente. (2014). PRAS. Retrieved from <https://pras.mma.gob.cl/>
- Ministerio de Medioambiente. (2018a). Democracia Ambiental: acuerdo internacional en favor de los derechos ciudadanos. Retrieved from <http://portal.mma.gob.cl/democracia-ambiental-cooperacion-internacional-para-derechos-ciudadanos/>
- Ministerio de Medioambiente. (2018b). Portal de participación Ciudadana Ministerio de

- Medioambiente. Retrieved from <http://portal.mma.gob.cl/participacion-ciudadana/>
- Ministerio de Salud. Norma General de Participación Ciudadana en la gestión pública de Salud, Pub. L. No. Resolución excenta N° 31, del 19 de enero del 2015 (2015). Chile. Retrieved from <http://participacionciudadana.fonasa.cl/sites/default/files/archivos/Untitled001%282%29.pdf>
- Ministerio de Salud. (2016). *Construcción de Ciudadanía en Salud. Experiencias regionales de participación 2014-2016*. (A. Cancino, K. Froimovich, & R. Faúndez, Eds.). Santiago: División de Políticas Públicas Saludables y Promoción. Subsecretaría de Salud Pública.
- Ministerio de Salud. Orientaciones Técnicas Diálogos Ciudadanos 2017 (2017). Chile.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010. (2006).
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medioambiente (1994).
- MORI. (2015). *Estudio Nacional de Transparencia*. Santiago.
- O'Donell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- O'Donell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias* (pp. 87–102). Buenos Aires: Temas.
- OCDE. (2016). *Budgeting in Chile*. París.
- OCDE. (2017). *Informe. La participación ciudadana en el proceso constituyente en Chile. Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE*.
- OMS. Declaración de Alma Ata (1978). Kazajistán.
- OMS. Carta de Ottawa para la promoción de la Salud (1986). Canadá.
- Organización de Naciones Unidas. Declaración de Río de Janeiro (1992). Brasil.
- Ottone, E. (2015). América Latina incómoda. *Estudios Públicos*, (140), 151–164.
- Parés, M., & Resende, P. (2009). Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana. In *Participación y calidad democrática*. Barcelona: IGOP.
- Pizarro, V. (2017). *Política Energética 2050: Estudio comparado de mecanismos de participación aplicados en Chile, Alemania y Australia. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas*. Universidad de Chile.
- Plissock, C., & Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en Gestión Pública. In *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.
- PNUD. (2000). *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago.
- PNUD. (2014). *Auditoría a la Democracia*. Santiago.
- PNUD. (2015). *Desarrollo Humano en Chile Los tiempos de la politización*. Santiago.
- PNUD. (2016). *Participación electora: Chile en perspectiva comparada 1990-2016*. Santiago.
- Presidencia de Chile. Instructivo Presidencia 005 “Imparte instrucciones sobre Gobierno Abierto,” Pub. L. No. 005 (2012). Retrieved from <https://transparenciaactiva.presidencia.cl/OtrosAntecedentes/GabPres.Nº005.pdf>
- Putnam, R. (2002). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Barcelona: Galaxia Gu.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. California: University of California Press.
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia*, 34, 115–141.
- Rebolledo, D. (2017). Chile participativo: La participación ciudadana en Chile: Los obstáculos de una valoración concreta de la democracia. In *Desarrollo humano y solidario: Nuevas ideas*

- para Chile. Santiago: Idea País. Retrieved from <http://www.ideapais.com/desarrollo-humano-y-solidario.html>
- Rupin, P. (2006). *Los diálogos ciudadanos por la calidad de la educación: una experiencia de participación ciudadana en la generación de políticas públicas. Tesis para optar al grado de Magíster en gestión y políticas públicas*. Universidad de Chile.
- Saaty, T. (1997). *Toma de decisiones para líderes: el proceso analítico jerárquico. Toma de decisiones en un mundo complejo*. Pittsburgh: RWS.
- Sartori, G. (1986). *La política. Lógica y método en ciencias sociales*.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. *CEPAL-NU. Serie Políticas Sociales, 189*. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf
- Serrano, C. (1998). *Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo*. Santiago.
- Servicio Civil. (2017). *Manual de Inducción para directivos públicos*.
- Servicio Electoral. (2017). Resultados Elección Presidente 2017. Primera votación. Retrieved from <http://pv.servelecciones.cl/>
- Shumpeter, J. (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia. Tomo II*. Barcelona: Folio.
- Snell and Cowell. (2006). Scoping in environmental impact assessment: Balancing precaution and efficiency? *Environmental Impact Assessment Review, 26*(4), 359–376.
- Somma, N., Márquez, R., Tironi, M., & Flores, J. (2017). *Conflictos, controversias y disyuntivas*. (R. Araya & F. Ceballos, Eds.). Santiago: Abierta.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos* (2da Edición). Madrid: Morata.
- Subirats, J., & Parés, M. (2014). Cambios sociales y estructuras de poder ¿nuevas ciudades, nueva ciudadanía? *Interdisciplina UNAM, 2*(2), 97–118. Retrieved from <http://revistas.unam.mx/index.php/inter/article/view/46526>
- Taylor, C. (2012). *Democracia Republicana*. Santiago: LOM.
- The Economist. (2014). *Democracy Index 2014. Democracy and its discontents*.
- Touraine, A. (2001). *Qué es la democracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Valles, M. (2002). *Entrevistas Cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Waissbluth, M. (2003). La insularidad en la gestión pública latinoamericana. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*2, 27. Retrieved from <http://siare.clad.org/revistas/0046600.pdf>
- Waissbluth, M. (2008). *Sistemas complejos y Gestión Pública. Magíster en Gestión y Políticas Públicas*. Santiago.
- Yin, R. (2009). *Case study research: Design and methods*. Los Ángeles: SAGE.

ANEXOS

Anexo A: Pauta de entrevista

Parte 1: Caracterización de la participación ciudadana en su institución

Dimensión	Sub dimensión
Trayectoria personal	Experiencia personal de participación
	Experiencia de participación en su institución
Valoración de la participación	Contexto de participación en tiempos de incertidumbre
	Situación de participación en democracia y desafección
	Definición y principios de la participación
Aspectos normativos y procedimentales de la participación en su institución	Descripción general de la participación en su institución
	Definición otorgada por su institución a la participación: valores, propósito
	Cómo se aplica la ley 20.500: prioridad otorgada, describir mecanismos y niveles de participación
	Estructura interna institucional y normativa
	Recursos técnicos, financieros, humanos
Aspectos de la experiencia institucional y organizacional	Estándares, exigibilidad, evaluaciones
	Cambios y choques en cultura organizacional
	Liderazgo de autoridades y funcionarios
	Aprendizajes colectivos
Balance de la participación ciudadana	Definición de actores o sujetos destinatarios de la participación
	Facilitadores del proceso
	Barreras del proceso
	Superadores de lo establecido en la ley
	Resultados globales de la participación ¿apunta a la deliberación o a los procedimientos?

Parte 2: Determinantes institucionales de la participación ciudadana

- De acuerdo a su conocimiento en el tema, me gustaría saber ¿cuáles son los principales factores institucionales o del Estado que influyen para generar participación ciudadana en la gestión pública?
- ¿Podría descomponer cuales son los subfactores que usted considera que explican a cada uno de ellos? → sus variables independientes

Factores	Sub factores
Factor Institucional/normativo	Marco regulatorio por institución
	Normas, procedimientos y órganos prácticos y estables.
	estructuras mejoradas y actualizadas del sistema para la participación pública adecuada,
	Nivel de decisión, con compromisos y demostración de avances
	cercanía de las instituciones y flujos claros para usuarios; canales formales de retroalimentación y cooperación flexibles y que se acojan; descentralizadas
	En los diversos espacios de la gestión y el ciclo de la pp.
	Permite participación de chilenos afuera, o poblaciones vulnerables, plazos

	Transparencia presupuestaria y política que mejora la confianza del público
	Obligatoriedad de realizarlo al interior de la institución
	No corrupción ni nepotismo
Factor Recursos	Financieros
	materiales
	Técnicos
Factor Difusión	Información sobre PC en GP → Campañas de difusión radiales sobre obligación de PC
	Capacidad para <i>creación de conciencia</i> y educación
Factor Liderazgo político/voluntad de autoridades	Cercanía de autoridades y accesibles
	ponerlo como elemento estratégico
Factor Organizacional y procedimental	Incentivos a cultura organizacional en servicios públicos
	Habilidades de los funcionarios, pedagogía de quienes hacen PC
	Potenciarse al aprendizaje individual y colectivo

Anexo B: Modelo de consentimiento informado

El propósito de esta información es ayudarle a tomar la decisión de participar, -o no-, en una investigación científica.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación cuenta con los siguientes objetivos:

OG: Identificar los factores institucionales que determinan el desarrollo de procesos y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, orientados a transferir poder a la ciudadanía.

OE1: Describir y comparar los procesos y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública en los Ministerios de Salud, Medioambiente y Energía en los años 2015 y 2017.

OE2: Generar una estructura jerárquica multicriterio para identificar los factores institucionales más relevantes para desarrollar participación ciudadana en la gestión pública.

OE3: Realizar un análisis mixto, a la luz de los antecedentes teóricos y metodológicos propuestos en la investigación.

OE4: Elaborar recomendaciones para mejorar los modelos de participación ciudadana implementados en la gestión de instituciones públicas.

PROCEDIMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN:

La metodología de la investigación es cualitativa y cuantitativa. En una primera parte se realizará un análisis comparativo de la participación ciudadana en los ministerios de Salud, Medioambiente y Energía. Esto se realizará con análisis de documentos de las instituciones y con entrevistas a informantes clave.

Luego, mediante entrevistas abiertas a expertos se realizará un modelo multicriterio para identificar y jerarquizar los principales factores institucionales que explican la participación ciudadana en la gestión pública. El análisis de la información será mediante análisis de contenido, apoyados en un software de análisis de datos cualitativo.

Dicho esto, su participación en el estudio será en calidad de entrevistado.

Para entrevistarlos, se hará uso de grabadora. Los registros serán confidenciales y de exclusivo uso para la investigación.

Los resultados de la investigación se le informará una vez que sean aprobados por la comisión evaluadora del Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

La entrevista tomará aproximadamente 1 hora de duración y de ser necesario lo contactaremos nuevamente para complementar información necesaria para el estudio.

CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN.

La información obtenida se mantendrá en forma confidencial. La propuesta de informe incluye citas textuales de la entrevista, pero que no necesariamente identificarán el nombre del entrevistado. Solamente para el caso de expertos el nombre y cargo podrá ser público.

VOLUNTARIEDAD

Su participación en esta investigación es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho a no aceptar participar o a retirar su consentimiento y retirarse de esta investigación en el momento que lo estime conveniente, sin mediar explicación alguna y sin consecuencias para usted.

Si usted retira su consentimiento, el registro de su entrevista (fotos, videos, grabaciones) serán eliminados y la información obtenida no será utilizada.

PREGUNTAS.

Si tiene preguntas acerca de esta investigación puede contactar al Investigador Responsable: Rodrigo Faúndez Vergara, al teléfono+56976570802; correo electrónico rodrigofaundezv@gmail.com

DECLARACIÓN DE CONSENTIMIENTO.

Se me ha explicado el propósito de esta investigación, los procedimientos y los derechos que me asisten y que me puedo retirar de ella en el momento que lo desee.

Firmo este documento voluntariamente, sin ser forzado a hacerlo.

No estoy renunciando a ningún derecho que me asista.

Se me comunicará de toda nueva información relacionada con el estudio que pueda tener importancia directa para mí.

Se me ha informado que tengo el derecho a reevaluar mi participación según mi parecer.

Al momento de la firma, se me entrega una copia firmada de este documento y la otra copia queda en poder del Investigador Responsable.

FIRMAS

Nombre Participante

Firma

He leído y comprendido la información anterior y mis preguntas han sido respondidas satisfactoriamente. Estoy de acuerdo en participar en este estudio de investigación.

Mi nombre y la entrevista que se me ha realizado podrá ser utilizada sin problema en la investigación

Deseo que mi nombre se mantengan en anonimato

Rodrigo Faúndez Vergara

Nombre Investigador Responsable

Firma

Fecha: