



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

Andrés Felipe Aranzaes Villagra

Profesor Guía: Thomas Griggs

Santiago de Chile
2017

Índice

I.Introducción	4
II.Diseño Metodológico	7
III.Justificación del Problema: Participación Ciudadana ¿Problema o desafío?	12
IV.Marco Teórico	18
A. Participación ciudadana, ¿hoja o raíz del asunto?	18
B. Participación Ciudadana en la Gestión Pública, tronco de la discusión.	21
C. Consideraciones y límites para la participación ciudadana en la gestión pública	26
1. Globalización: Un nuevo servicio público con un ciudadano clientelar	27
2. Liderazgos y aspectos institucionales para la participación ciudadana.....	29
3. ¿El Gobierno Abierto es la Solución a la crisis de legitimidad?.....	30

D. Chile empieza a hablar de Participación Ciudadana:	
Aproximaciones a la Ley 20.500	33
V.Contexto de Investigación.....	36
A. Gestión Pública chilena, el contexto de la participación ciudadana	36
B. El nacimiento del Ministerio, características y facultades.....	40
VI.Análisis de la Participación Ciudadana: Influencias e implementación	
en el Ministerio de Energía.....	44
A. Influencia de la Alianza para el Gobierno Abierto en Chile.....	44
1. Plan de acción de Chile y la Ley de Participación Ciudadana	46
B. Instructivo Presidencial 007, otro impulso a la participación	49
C. Balance de la aplicación de la Ley 20.500 de Asociaciones y	
participación ciudadana en la gestión Pública (2011-2013).....	51
D. Ministerio de Energía, y la participación ciudadana	54
1. Formulario de Definiciones Estratégicas: antes y después.....	54
2. La creación de la División de Participación y Dialogo Social,	
institucionalizando la participación.....	59
3. La División, y la ejecución de los mecanismos	
de participación ciudadana	62
4. La división y sus funciones, a ojos de sus funcionarios	66
E. La Guía de Estándares de Participación para	
el Desarrollo de Proyectos de Energía, la prueba del éxito	74
F. Ministerio de Energía y Gobierno Abierto	79
VII.Conclusiones	81
Bibliografía.....	89
ANEXOS	94

Cuadros

Cuadro 1	Compromisos OGP Chile, 2012-2013	48
Cuadro 2	Mecanismos de Participación Ciudadana en página web Ministerios de Gobierno Central.....	50
Cuadro 3	Misión Institucional, año 2011 y 2015	55
Cuadro 4	Objetivos Estratégicos, año 2011 y 2015	56
Cuadro 5	Clientes, usuarios y/o beneficiarios, año 2011 y 2015	57
Cuadro 6	Áreas de División de Participación y Dialogo Social, Ministerio de Energía	60
Cuadro 7	Funcionamiento Consejo para la Sociedad Civil	64
Cuadro 8	Principales Consultas Públicas Participativas, Ministerio de Energía	66
Cuadro 9	Factor de Cambio en Ministerio de Energía	69
Cuadro 10	Mecanismos de participación ley 20500, y del Ministerio de Energía.....	70
Cuadro 11	Proceso de Elaboración de Política Energética Nacional 2050	72
Cuadro 12	Puntos de Participación Ciudadana para el Plan Energético Nacional	72
Cuadro 13	Principios y Criterios Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía	76
Cuadro 14	Propuesta PMG de Participación Ciudadana	85

I. Introducción

Durante los últimos años se ha visto una **marcada crisis de la relación entre el Estado y la sociedad, específicamente en los mecanismos de relación en el quehacer de la gestión pública**. En ese sentido, el resultado de esta “...*desafección democrática que observamos en la actualidad se nutre, fundamentalmente, de la apatía, el desencanto, la desmotivación y la desconfianza hacia el sistema de gobierno tradicional*” (Seller, 2009, pág. 195).

Estas falencias y desencanto de la sociedad, también han afectado la legitimidad de las organizaciones públicas (Ramírez, 2012), debido a que se infiere que las organizaciones públicas no están cumpliendo a cabalidad con sus funciones de servir realmente a lo que la sociedad necesita, y que por el contrario éstas solo podrían velar para su propio beneficio, o mejor dicho, velar por el cumplimiento procedimental de sus normas.

Sin embargo, estudios e investigaciones recientes (Ramírez, 2010; Naser & Concha, 2012) han establecido que el desarrollo de los conceptos de colaboración y participación promueven mejoras en la relación entre las élites políticas y los ciudadanos, a través de

nuevos mecanismos y espacios de participación y colaboración facilitados desde las mismas administraciones, por tanto, también actuarían como eje articulador de estos esfuerzos para salir de esta crisis.

De esta manera, las administraciones públicas se han comenzado a adaptar a estos conceptos a su trabajo. Ahora bien, esta adaptación de las instituciones públicas vista en la realidad chilena, ha sido más bien lenta, remitida solo a unos pocos servicios públicos que han logrado cambiar el enfoque tradicional de gestión pública, implantada desde la teoría de la Nueva Gestión Pública.

Esta por tanto es un área fructífera para investigar y aportar en el desarrollo de la gestión pública, en cuanto es posible sacar conclusiones respecto a cómo se han llevado a cabo estas reformas o adaptaciones a estas nuevas demandas de la ciudadanía por participar, y así también como las instituciones combaten esta crisis anteriormente presentada.

Existen factores que influyen en el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, principalmente factores de la propia institución. En la realidad chilena, pocos servicios han sabido hacer frente a esta crisis de esta forma, uno de las cuales es el Ministerio de Energía. Es por ello que el presente trabajo de investigación es una búsqueda para identificar las características, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la estructura de participación ciudadana que dispone el Ministerio de Energía para determinar aprendizajes e iniciativas que permitan la mejora de este concepto en la gestión pública chilena, tomando como tesis que este Ministerio ha implementado una estructura de participación ciudadana íntegra desde la implementación de la Ley 20.500, generando impactos, aprendizajes y oportunidades de mejora para la Gestión Pública, convirtiéndose así en el ejemplo a seguir respecto a esta práctica.

Para lo anterior, este trabajo toma una de las aristas del proceso de modernización del Estado, como es la participación ciudadana, hacia la resolución del problema de investigación de la **crisis de la relación entre el Estado y la sociedad**, la cual será el principal factor que contextualiza el análisis de esta investigación. Específicamente el tratamiento de este factor vendrá desde la discusión parlamentaria de la ley N°20.500

sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y su posterior implementación dentro del trabajo y políticas dentro del Ministerio de Energía.

De esta manera, el presente trabajo de investigación se estructura de la siguiente forma: como primera parte se define el marco teórico con conceptos claves como “participación ciudadana”; “participación ciudadana en la gestión pública”; y “Gobierno Abierto”, enfocándose en la injerencia que estos conceptos tienen dentro de la evolución de la gestión pública, para ir entendiendo por qué es necesaria la vinculación del Estado con la Sociedad en la toma de decisiones, más allá de los procesos electorarios y la generación e implementación de políticas públicas desde la esfera institucional, hacia la ciudadanía.

Pero, así también se entrega un breve capítulo acerca de las limitantes y alcances con que es necesario desarrollar la participación ciudadana en la gestión pública, para así entender cuál es el lado no visto de la participación ciudadana, en relación a su desarrollo en el que hacer público, como también a las políticas de Gobierno Abierto, que se especifican anteriormente.

Posteriormente a la presentación del trabajo, se comienza a aterrizar la discusión, primero, con la contextualización del proceso de modernización del Estado de Chile, para entender el desarrollo de la ley de Participación Ciudadana implementada en 2011, y la suscripción de Chile a la Alianza Para el Gobierno Abierto, en base al papel que los conceptos antes definidos jugaron en esta labor. Consiguiente a ello se analiza concretamente el desarrollo de las estructuras de participación ciudadana que se originaron a partir de la ley, específicamente en el Ministerio de Energía para evaluar su proceder y concordancia a lo que la ley expresa para las instituciones públicas.

II. Diseño Metodológico

Para la elaboración y desarrollo del presente trabajo investigativo, en el análisis y levantamiento de información del objeto de estudio, se seguirá un modelo explicativo, entendiendo este concepto en base al trabajo de Dankhe (1986) el cual consiste, fundamentalmente, en caracterizar las causas de los fenómenos de los eventos físicos, sociales y económicos; para explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da este o porqué dos o más variables están relacionadas, en base a sus rasgos más peculiares o diferenciadores del objeto de estudio.

En lo específico, esta investigación tendrá un enfoque cualitativo ya que se busca caracterizar el fenómeno de la participación ciudadana dentro del Ministerio de Energía, indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores, para dar insumos al resto de las instituciones públicas respecto a esta temática.

Dado que la investigación se centrará en el análisis de un caso específico, como es el Ministerio de Energía, este tipo de investigación se relaciona con lo que Stake (1998)

estipula como estudio de caso, el cual es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad es circunstancias concretas.

Para ello se recogerá información acerca de la situación existente en el momento en que realiza la investigación, las experiencias y condiciones que ayudan a determinar las características específicas y conducta del caso en específico. Después de analizar las secuencias e interrelaciones de esos factores y elabora un cuadro amplio e integrado de la unidad social, tal como ella funciona en la realidad.

En este sentido, el interés en los individuos no es considerado como personalidad única, sino como tipos representativos. Se reúnen los datos a partir de una muestra de sujetos cuidadosamente seleccionados y se procuran extraer generalizaciones válidas sobre la población que representa la muestra. El objetivo de los estudios de casos consiste en realizar una indagación a profundidad dentro de un marco de referencia social; las dimensiones o aspectos de dicho marco dependen de la naturaleza del caso estudiado.

Dado que, para un estudio de caso, se debe incluir una considerable cantidad de información acerca de las personas y hechos con los cuales el individuo entra en contacto y la naturaleza de sus relaciones con aquéllos, los datos deben provenir de muchas fuentes. Por lo tanto, esta investigación desarrolla una metodología de recolección de información de carácter cualitativa, por medio de las siguientes herramientas:

- Aplicación de entrevistas de carácter participante, o de elaboración propia para esta investigación en particular; focalizada en actores clave y cuidadosamente seleccionado con la temática de investigación. El cuestionario desarrollado para las entrevistas, está diseñado con preguntas abiertas, semi estructuradas, para analizar de manera profunda la temática investigada, por medio de la experiencia de los actores claves, dentro de la institución investigada.

Se entrevistó a dos personas claves en el desarrollo de la participación ciudadana en las actividades del Ministerio de Energía. Estos son Javier Zulueta, actual Jefe de División de Participación y Dialogo Social del Ministerio de Energía desde marzo de 2014, al igual que el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, así como del entonces

Ministro de la Cartera, el Sr. Máximo Pacheco. Como Jefe de División, es persona clave en la relación de las actividades del Ministerio, con las decisiones ministeriales, así como de las normativas vigentes en temas de participación ciudadana, específicamente en lo que respecta a la ley 20.500 y el Instructivo Presidencial 007 de Participación Ciudadana.

Así también se entrevistó a Victoria Ulloa, actual Coordinadora de Participación Regional, de la mencionada División desde agosto de 2014, pero que anteriormente ejerció como Encargada de la Unidad de Gestión de la Información y Participación Ciudadana desde febrero de 2010, en la misma Cartera. Como función principal se encuentra la de hacer un seguimiento en la implementación de la ley 20.500 en cada una de las subsecretarías que se encuentran en las regiones del país, así como de coordinar la implementación de los distintos mecanismos de participación ciudadana que el Ministerio ha desarrollado de manera autodidacta, al alero de una “Energía Abierta”.

En relación a la importancia que la participación ciudadana ha comenzado a tener dentro de la gestión pública, y para obtener más insumos acerca del proceso de adaptación de la gestión pública a este concepto, por medio de lo que el paradigma del Gobierno Abierto explica, también se hizo una entrevista a la investigadora Alejandra Naser, experta del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, en materia de Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto, Datos abiertos, indicadores y Gestión Pública, además de docente en materias sobre Gestión Basada en Resultados, Metodología de Marco Lógico, Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto en los diferentes países de la Región, en representación de la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta entrevista también será de carácter participante, focalizada, con un set de preguntas semi estructuradas y abiertas.

- Revisión de diversas fuentes bibliográficas, tales como la revisión la historia de la ley 20.500, para entregar la discusión en la cual se basó el marco normativo en la cual se comienza a tratar la participación ciudadana en la gestión pública chilena. Junto con ello, se revisó el balance de la implementación de la enunciada ley, informe elaborado por la Unidad de Estudios y Planificación de la División de Organizaciones Sociales durante el periodo 2011 – 2013, para levantar los principales puntos críticos y ventajas que los mecanismos de participación

ciudadana establecidos en esta ley, han generado dentro del quehacer de la administración pública.

- Análisis del instructivo Presidencial 007 elaborado en 2014, el cual es el documento emitido bajo la firma de la Presidenta Michelle Bachelet que tuvo como objetivo, fijar la política de la administración sobre la Participación Ciudadana en la gestión pública, más allá de la norma establecida con anterioridad, por lo que este documento se trata del último insumo normativo generado en el último tiempo sobre el tema que enmarca a la gestión pública a nivel institucional.
- En el análisis del Ministerio de Energía, en relación a los mecanismos de participación ciudadana, se hizo una revisión del Formulario A1 de ésta, para rescatar los principales datos en materia de clientes, productos estratégicos, pero sobre todo para encontrar relación entre los objetivos estratégicos establecidos, y las estructuras de participación ciudadana que se han desarrollado, tomando en cuenta la reciente modificación de esta herramienta de planificación estratégica, por la entrada en vigencia del Ministerio de Energía en 2010.
- Revisión de la División de Participación y Dialogo Social, la cual es la institucionalización de la participación dentro del Ministerio, que establece las modalidades formales y específicas de participación dentro de la institución, basándose en la normativa entregada por la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
- Revisión de la página web de la institución, para describir la manera en que usa una de las herramientas de acercamiento a la ciudadanía, analizando si existe promoción de las estructuras de participación ciudadana dentro de esta plataforma, y si existen mecanismos de colaboración que la institución disponga a disposición de la ciudadanía, tal como la normativa lo estipula.

- Análisis de la guía Metodológica para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, como una de las principales herramientas que desarrolló el Ministerio de Energía para la participación ciudadana en materia energética, sin que esta haya sido efectuada bajo la normativa previamente establecida.

A modo de conclusión, y en base al análisis de las estructuras de participación ciudadanas en la práctica, se concluye con los desafíos, aprendizajes e iniciativas que pueden extrapolarse y permitir la mejora de otros servicios en la gestión pública chilena.

Con toda la información recabada, expuesta anteriormente, más el desarrollo de la investigación, se espera responder a las siguientes preguntas, las cuales guiarán el trabajo:

1. ¿Qué impactos tuvo la promulgación de la Ley 20500 en las estructuras de participación del Ministerio de Energía?
2. ¿Cuáles han sido los principales desafíos en el diseño e implementación de las estructuras de participación del Ministerio de Energía?
3. ¿Qué impactos ha generado la inclusión de las estructuras de participación ciudadana en su gestión, dentro de la cultura organizacional del Ministerio de Energía?
4. ¿Cuáles son las tareas pendientes de la implementación de las estructuras de participación en el Ministerio de Energía hasta el momento?
5. ¿Existe una visión prospectiva de los que éstas estructuras de participación logran desarrollar en la gestión pública?
6. ¿Estos mecanismos han permeado en la gestión pública?
7. ¿Cuáles son los posibles obstáculos hasta ahora en la implementación de estas estructuras?

Sin embargo, es necesario establecer el porqué de esta investigación, en base a la problemática de importancia para el desarrollo de la gestión pública. A continuación, se establecen los principales fundamentos que dan importancia a la participación ciudadana en la gestión pública como foco para la resolución del problema de investigación, sobre la **crisis de la relación entre el Estado y la sociedad**, y porqué se toma el caso del Ministerio de Energía para desarrollar esta investigación.

III. Justificación del Problema: Participación Ciudadana ¿Problema o desafío?

Durante los últimos años se ha visto una **marcada crisis de la relación entre el Estado y la sociedad. Para algunos, es necesario reformar la democracia tal cual la conocemos, dado que los mecanismos de relación entre la sociedad y los representantes políticos no están funcionando.** (Subirats, 2000). En ese sentido, el resultado de esta “...*desafección democrática que observamos en la actualidad se nutre, fundamentalmente, de la apatía, el desencanto, la desmotivación y la desconfianza hacia el sistema de gobierno tradicional*” (Seller, 2009, pág. 195).

Estas demandas han afectado la legitimidad de las organizaciones públicas (Ramírez, 2012), debido a que se infiere que las organizaciones públicas no están cumpliendo con sus funciones de servir realmente a lo que la sociedad necesita, y que por el contrario solo velan para su propio beneficio, por tanto estas innovaciones y conceptos de colaboración y participación que promueven mejoras en la relación entre las élites

políticas y los ciudadanos por medio de nuevos mecanismos y espacios de participación y colaboración facilitados por las administraciones actúan como eje articulador de estos esfuerzos para salir de esta crisis.

A razón de lo anterior se ha relacionado la calidad del proceso de políticas públicas, principal producto de un gobierno o Estado hacia la sociedad, con el involucramiento de los ciudadanos constante en sus definiciones, generándose así una relación Estado – Ciudadanía distinta, y en donde la Administración Pública tiene un rol intermediario, diferente al proceso de implementación de las decisiones “creadoras” de la tecnocracia gubernamental y sus diseñadores que, con su capacidad de generar programas y políticas, implementan éstas por derrame causal.

Por esta razón, la necesidad de contar con mayores estructuras de participación para la toma de decisiones, con la entrega de información pública y mayor transparencia fiscal para la rendición de cuentas para con la sociedad, y la colaboración pública para la generación de mejores servicios públicos, se hace más plausible cuando existe una sociedad que cada vez quiere aportar más y mejor, en el quehacer público.

Esta demanda por un mayor acceso, involucramiento, y colaboración en la toma de decisiones del sector público, se ha consagrado en lo que llamamos Participación Ciudadana. Pero no esa participación ciudadana distinta a la que Woodrow Wilson exponía en su círculo virtuoso de la democracia representativa (Wilson, 1999), el cual se basa en la absorción de las demandas ciudadanas por medio de los partidos políticos y representantes, los cuales subían estas necesidades a la esfera decisional (Gobierno), y esta por último, resolvía estas demandas por medio de políticas públicas.

Para Subirats *“ser responsable ante los ciudadanos implica ser juzgado periódicamente por los actos realizados en la función representativa ejercida, (elecciones)... mantener una relación constante entre el elegido y los electores, dando cuenta qué se hace... no es importante sólo decidir...sino también explicar el porqué de esas decisiones, así como escuchar, recibir señales acerca de la oportunidad de esas decisiones...”* (Subirats, 2000, pág. 431) lo que implica distintas acciones que los representantes deben tomar

para mejorar este descontento, y por las cuales es necesaria una mayor participación ciudadana.

Específicamente en Chile, este concepto, junto con la transparencia fiscal, el acceso a la información pública, datos abiertos y colaboración pública se han tomado el debate durante el último tiempo en lo que respecta a modernización del Estado. Desde agendas de probidad, hasta recientes acuerdos internacionales suscritos por Chile, relacionados con el desarrollo de estos conceptos dentro de la gestión pública ponen como requisito la formulación e implementación de políticas públicas con énfasis en estos elementos, sin embargo, la evolución de estos temas dentro de la administración pública ha sido disímil.

Trabajos e investigaciones han concluido que la adopción de políticas de cualquier tipo, a una cultura organizativa no preparada, trae consigo obstáculos generados por las mismas organizaciones y funcionarios públicos, como por ejemplo, lo ocurrido con la adopción de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas americanas (Ramió, 2001), trayendo consigo mayor gasto en control y fiscalización, entre otras, lo que causa eventualmente que una buena idea sea mal implementada y aumente la desconfianza y descontento ciudadano sobre el desempeño del Estado, por lo que la adopción de estas nuevos componentes de gestión pública deben ser estratégicamente analizados.

Pero la participación del ciudadano tiene relación con atreverse a dar la opinión, cuestionar, criticar y discutir cuando el caso así lo amerite; ya sea en el colegio, la universidad, el trabajo, el gremio o el sindicato, la junta de vecinos, el partido político, etc. Es sabido que la participación ciudadana cumple un rol fundamental dentro de los sistemas democráticos, más en la actualidad donde se aboga por mayor representatividad y legitimidad de los gobernantes, es decir, que los elegidos en cargos públicos sean legítimos representantes de la población.

Sin embargo, el involucramiento de la ciudadanía no se limita a la esfera política, dado que también debe ser tomado como uno de los componentes más relevantes en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y en la toma de

decisiones, concepto que en su ejecución implica una corta pero compleja frase, sobre todo para quien siempre la ha ejercido: la delegación de poder.

Es por ello que se hace necesario analizar el desempeño de las estructuras de participación ciudadana actuales dentro de la gestión pública chilena, en la idea de apuntar hacia un Estado fuerte, ágil, flexible y oportuno, lo cual supone un gran esfuerzo de los servicios públicos, donde la lógica de acción cambia hacia servicios más abiertos ante la sociedad, pues ahora los servicios son vistos ya no como meros articuladores de la demanda social, sino como dimensiones complementarias que sustentan la esencia del quehacer público: los servicios públicos y la ciudadanía son las dos caras de una misma moneda, que deben ser integrados como una red o tejido de apoyo recíproco y mutuamente incluyente (Ramírez, 2004).

Es importante ahondar en este punto porque se enfoca en el cambio que ha de experimentar la administración pública, con un ciudadano que ya no solo actúa como el beneficiario pasivo de las políticas públicas, sino que quiere tener un rol activo dentro del proceso de políticas públicas que se lleva a cabo, dentro de un marco de la modernización del Estado y los cambios en la sociedad, con características de globalización y participación más latentes. Con la participación ciudadana se busca incluir en la vida política y en la toma de decisiones a los ciudadanos, adentrándose entonces en lo que es el aparato estatal y todas sus funciones.

Y para ello esta investigación analizó un al sector energético, en el cual podría haber mayor evolución en materia de participación ciudadana dentro de su funcionamiento, por las siguientes características de su ministerio: por su reciente nacimiento como cartera de gobierno, así también por su joven estructuración y arquitectura organizacional que hace más permeable la anexión de disposiciones legales, instructivos, entre otros.

Este caso es el Ministerio de Energía, el cual: primero, nació el pasado 1 de febrero de 2010 como organismo autónomo luego de años de ser parte del Ministerio de Minería, por lo que su juventud institucional (seis años de existencia) puede jugar a favor de la implementación de políticas de modernización como la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública; segundo, un año después de su nacimiento, es

publicada la ley N° 20.500 (16 de febrero de 2011), lo que puede dar una idea del nivel de influencia que esta ley pudo generar en la estructuración del Ministerio; tercero, junto con la nombrada ley, también es necesario enunciar la influencia que el Instructivo Presidencial 007 para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, dictado el 6 de agosto de 2014, el cual refuerza objetivos estratégicos hacia esta temática; y cuarto, por estar dentro de un periodo en donde el sector público ha tenido cambios drásticos en relación con políticas de transparencia y probidad, específicamente desde la implementación de la ley 20.500, hasta ahora en donde se ve un cambio hacia la instalación de Gobierno Abierto.

Prueba de ello es lo expuesto en la página web del ministerio, específicamente en la información *Sobre el Ministerio*: “...la mirada del Estado es fundamental para enfrentar los desafíos que tiene el sector energético, pero, como cualquier proceso transformador, con sentido de largo plazo, debe hacerse en conjunto con la sociedad y de manera transparente y participativa. El problema energético dejó de ser un problema puramente técnico y se ha transformado en un desafío de legitimidad social...” («Energía.gob.cl | Ministerio de Energía», s. f.) donde ya desprende ideas de procesos en conjunto con la sociedad en un proceso tan crítico e importante como es el desarrollo del sector energético del país, y dando énfasis en la transparencia y la participación ciudadana para alcanzar esos desafíos.

Específicamente en materia energética, la necesidad de desarrollar mecanismos de participación ciudadana viene para incluir a todos los actores que tienen intereses relacionados con el proyecto energético, tanto las comunidades en las cuales se hará el proyecto, como de quienes son los técnicos y profesionales que disponen del proyecto en el territorio determinado. Ambas partes deben estar conscientes de la totalidad del trabajo que se hará en materia energética, durante todo el ciclo de vida.

Para ello, es necesario entregar de manera transparente toda la información en forma comprensible y con relevancia para las partes, para que, de esta manera el proceso de diálogo se desarrolle con voluntad de llegar a acuerdo y que incida en la toma de decisiones, teniendo como último fin, un proyecto de energía sea un aporte al Desarrollo Local.

Es por ello que se analizó el efecto de la participación ciudadana dentro de la gestión de esta institución pública para sacar ventajas y desventajas, desafíos y obstáculos en el desarrollo de este componente, que puedan ser extrapolados al resto de los servicios públicos. La principal meta de esta investigación es ser un insumo suficiente para incentivar los cambios que los servicios públicos han de desarrollar con relación a una mayor participación ciudadana, pilar fundamental dentro de la evolución de la gestión pública, mirando hacia el futuro.

IV. Marco Teórico

A. Participación ciudadana, ¿hoja o raíz del asunto?

Hablar sobre participación, es hablar de un concepto clave para describir la democracia como sistema político. Sin participación no se puede hablar de democracia, al menos como se entiende en el mundo occidental, y como tal es el principal indicador para evaluar el nivel de las democracias, en cuanto a su calidad.

Pero primero es necesario definir qué es participación ciudadana y qué no es. Y en este sentido, según el informe del PNUD “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (2004) considera que la participación, puede ser vista en su sentido más amplio como una forma estable de conexión con la toma de decisiones públicas, principalmente a través de la mediación de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil, o mediante el ejercicio más activo de la ciudadanía, tal como la participación en consultas populares o en ámbitos deliberativos a nivel local. De esta definición se desprenden dos esferas de participación ciudadana:

la esfera política, por la cual la participación se ve más bien por medio de un proceso partidista, y en la participación electoral; y la esfera “pública” donde la ciudadanía adquiere un rol más cercano en la toma de decisiones.

Uno de los autores que diferencia la participación según el área donde se involucre la ciudadanía, es Nuria Cunill, quien expone dos dimensiones donde se ve la participación ciudadana: aquella que se entiende como medio de socialización de la política y la segunda como una forma de ampliar lo “público” a la sociedad civil, por un lado, la intervención en el curso de una actividad política, y por otro la expresión de intereses sociales (Cunill, 1991).

Por lo que se entiende que la participación es según la esfera de acción que se encuentre, pero siempre en relación a un involucramiento dentro del quehacer del Estado. De esta manera, Cunill entiende el concepto de participación ciudadana como *“aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil a partir de la cual los actores penetran en el Estado”* (Cunill, 1991, pág. 44).

Así también dentro de estas dos esferas, también existen tipos de participación que no se definen como “ciudadano” por el autor. Dentro de la esfera definida como actividad política, basada en la existencia de actores sociales que bajo la lógica de su rol de ciudadanos toman parte de alguna actividad política, el autor expone que, 1. la *participación social* no es tomada como ciudadana debido a que los individuos no se relacionan con el Estado en sí, sino que con otras instituciones sociales; 2. la *participación comunitaria* si bien tiene casos en donde efectivamente se establecen relaciones de individuos con el Estado, esa relación es sólo para dar un impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los individuos mismos, por lo que no existiría la una penetración de los actores en el Estado; 3. a las *experiencias autónomas de la sociedad civil* tampoco cabe dentro de la concepción de participación ciudadana, porque lo principal de este tipo es la autonomía que implica la intervención o actuación de un solo sujeto social o actor, mientras que la participación ciudadana implica como mínimo el actor social y el Estado.

Con respeto a la otra esfera donde se ve la participación ciudadana, en la expresión de intereses sociales, también existen diferentes tipos de participación que, por distintas características, no logran satisfacer el concepto de participación ciudadana, según el autor.

Entre ellos, el principal es 1. la *participación política*. En relación al concepto del PNUD anteriormente expuesto, la participación política sí es parte de la participación ciudadana, por medio de la intermediación de los partidos políticos para la toma de decisiones. Sin embargo, del texto de Cunill se desprende que, si bien la participación ciudadana puede tener como punto de partida a la participación política, esta se basa en el interés general, mientras que un elemento central de la participación ciudadana es que ésta se debe circunscribir en los intereses particulares de la sociedad civil (Cunill, 1991).

Y en este sentido, es un punto importante para desmarcar la participación política, de la participación ciudadana que tiene que estar referida a la gestión pública, punto en el cual se enfoca esta investigación.

Un concepto clave para desmarcar ambos tipos de participación, es el término “ciudadano”, el cual a ojos de Cunill, se relaciona con los intereses personales de la sociedad civil. Y en ese sentido, Claudia Serrano visualiza el término de ciudadanía asociado al fortalecimiento de la sociedad civil, ya que está referido a un espacio intermedio que no está ocupado ni por el mercado ni por el Estado o los partidos políticos.

En específico, al hablar de ciudadanía, se habla de sociedad civil, la cual se trata de agrupaciones intermedias, movimientos sociales, grupos formales o informales, organizaciones sociales y productivas, territoriales o funcionales donde participan activamente vecinos, ciudadanos o habitantes quienes juegan papeles diversos en lo que concierne a su aporte a la política pública, la protección social de la población y la integración social (Serrano, 1998). Es importante recalcar que, para la presente investigación, ambos conceptos serán usados de manera similar, haciendo la diferencia por tanto, entre la “ciudadanía” y la “sociedad”.

Otro autor que habla de la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero viéndolo ya desde la generación de políticas públicas, es Pedro Prieto

Martín, quien concibe el concepto de participación ciudadana como una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas (Prieto, 2006) concepto que nos lleva directamente al siguiente punto.

B. Participación Ciudadana en la Gestión Pública, tronco de la discusión.

Siguiendo la línea de la participación dentro de la Administración Pública, la concepción se aleja de lo político. Si hablamos de participación ciudadana dentro de la gestión pública, nos debemos alejar de la idea de ese círculo virtuoso del cual expone Wilson, al separar política de administración (Wilson, 1999), en donde el ciudadano expresa su voluntad y “participa” por medio del voto y la elección de sus representantes políticos, los cuales toman las decisiones, que bajan al área administrativa, donde se transforman en servicios y/o políticas públicas, y que caen finalmente, a lo que la ciudadanía necesitaba satisfacer.

Una de las definiciones más utilizadas respecto a la participación ciudadana dentro de la gestión pública, es la que nos entrega la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana dentro de la gestión pública donde todos los países que estuvieron en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno acordaron definir este concepto en la Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa" como: *“Proceso de constructo social de las políticas públicas, basado en el interés general de la sociedad, que da respuesta a todo tipo de derechos de las personas y de las organizaciones (comunidades y pueblos indígenas también) que se integran en la sociedad”* («Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública», 2009).

De esta concepción se desprende que las políticas públicas son el resultado de una construcción social, y que por ende la ciudadanía es parte importante dentro de la elaboración de ella, no como mero receptor, sino como un colaborador activo. Además de ello, lo interesante de esta definición es que expone un cambio en el proceso de elaboración de políticas públicas, monopolio antes solo definido y entendido netamente por el Estado; sino que ahora también hace presente a la ciudadanía y sus

organizaciones en el proceso de manera íntegra, interviniendo activamente en la decisión a tomar, sin exclusión alguna de los grupos que la sociedad tiene.

Así también existen categorizaciones de la participación ciudadana dentro de la gestión pública dependiendo del grado de involucramiento que la ciudadanía tiene en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, o del nivel de acercamiento que la misma gestión pública hace para la participación ciudadana.

La más aceptada es el Spectrum of Public Participation de la IAPP (International Association for Public Participation) que distingue cinco escalones de relación, donde la etapa 0 es la Información, como canal unidireccional en el que el gobierno solo facilita información de sus intenciones, sin mayor interacción con la sociedad civil.

Esta etapa es netamente un proceso *top-down* de implementación de políticas públicas, en el cual solo se informa qué actividad se implementará por parte del Gobierno; 1. La Consulta, como herramienta para la expresión de la ciudadanía, sin compromiso acerca del tratamiento de sus opiniones, es decir, esta expresión ciudadana puede no ser vinculante en el proceso; 2. La Implicación, en donde la gestión pública logra aceptar propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que ésta participe en las decisiones globales. En esta etapa la posibilidad de tomar decisiones por parte de la ciudadanía es lejano aún; 3. La Colaboración, en donde se ve un proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas, pero conducido por la Administración; y por último 4. La Delegación, en donde los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden autónomamente (IAP2, 2000).

De esta categorización se desprende que mientras mayor es el nivel de horizontalidad de la relación entre el Estado y la ciudadanía, mayor es también la delegación de poder, en la toma de decisiones.

Así también Eugenio Lahera (1993) expone líneas de acción que van hacia el desarrollo de la gestión pública y su modernización. Estas líneas de acción tienen el objetivo de generar cambios institucionales para el desarrollo de políticas públicas, y específicamente una de las líneas de acción que expone en su trabajo, se encuentra la mayor participación y consulta hacia la ciudadanía: “...donde la participación de los

governados en la conformación y en la aplicación de las políticas públicas es importante para conseguir su adhesión al sistema...” por lo que “...los usuarios deberían ser rutinariamente consultados sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados...” pero teniendo cuidado con...”convertir la regulación en un dialogo entre tecnócratas e intereses particulares” (Lahera, 1993, pp 28 – 29).

De lo expuesto se desprende, que es necesaria la participación ciudadana en los procesos de implementación de políticas públicas, ya que de esta manera es posible enfrentar crisis de legitimidad, ya que se mantiene a la ciudadanía al tanto de lo que se va hacer por parte del sector público, y lo más importante es que es parte activa del proceso, por lo que genera una cohesión respecto a las actividades desarrolladas por la administración. Pero, así también es necesario resaltar que esta interacción debe estar enmarcada bajo regulaciones que impidan que el interés particular sea el intermediario con los funcionarios públicos.

Por lo que, para el desarrollo de la gestión pública, la participación ciudadana ha sido un factor para su evolución, y por lo tanto necesario.

Esta acepción se relaciona a la razón social inherente de la administración pública, sobre todo en la toma de decisiones (Frederickson, 1999), en cuanto a que la esfera de lo administrativo juega un rol diferente mas no excluyente de la esfera política, por lo que tener al ciudadano dentro del juego, es un factor importante en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

Otro factor que impulsa la importancia de la participación ciudadana dentro del que hacer de la administración pública es la falencia del paradigma de la Nueva Gestión Pública, la cual tuvo dificultades en explicar y adaptarse a los cambios de su entorno, y de la sociedad. Ejemplo de ello fueron *“los desastres naturales, fallos de gran parte de la economía, la ineficiente y desigual atención de la salud y los sistemas de educación, una clase media estancada, la profundización de la desigualdad, y comunidades en quiebra que han desafiado no sólo los gobiernos, sino las empresas, y la sociedad civil en general”* (Bryson, 2014, pág.2).

Actualmente, la gestión pública entiende que la horizontalidad de la relación con la ciudadanía es necesaria para servir de mejor manera a las necesidades de la sociedad. Para Denhardt el trabajo público debe estar con los ciudadanos en la vanguardia, el énfasis no debe ser colocado en cualquier dirección o remar gubernamental, sino más bien en la construcción de las instituciones públicas marcadas por la integridad y capacidad de respuesta (Denhardt & Denhardt, 2000).

Tomando estos procesos en la evolución que ha vivido la gestión pública, uno de los principales paradigmas que toma la participación ciudadana como un elemento fundamental para el desarrollo de la actividad es el Gobierno Abierto, el cual se entiende como aquel gobierno que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

Este concepto que absorbe ideas y conceptos de administración, para impulsar mejoras en el planteamiento y formulación de políticas públicas, planes y estrategias que permita mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, por medio del desarrollo de la transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Se fundamenta principalmente en tres pilares: la transparencia fiscal y el acceso a la información pública, en la idea que sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país, sólo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa y criterio (Naser & Concha, 2012); la colaboración, entendida como hablar, escuchar y responder, con el fin de conocer mejor las opiniones de los ciudadanos y reaccionar ante las mismas mejorando la prestación de los servicios, aprovechando el conocimiento y experiencia que tienen los ciudadanos, ofreciéndoles la posibilidad de crear y generar valor y conocimiento de forma colaborativa a los problemas y necesidades de la

comunidad, los cuales el Estado por sí sólo no tiene la capacidad de resolver (Machado, 2010).

Por último, la participación, teniendo al ciudadano no sólo como un ciudadano político cuya participación se reduce a ejercer su derecho al voto cada tanto tiempo, sino como un ciudadano cívico dotado de derechos y deberes, sino capaz de participar en la construcción política del país y de tomar decisiones a través de la interacción directa con la administración (Naser & Concha, 2012).

De esta concepción de paradigma de la administración pública, la participación de la ciudadanía es fundamental como uno de los pilares, pero también intrínsecamente aborda a todo el pensamiento, es decir, es fuente de potenciales cambios en los gobiernos y en los modos de funcionamiento y resultados de las administraciones públicas. Así también crea un fuerte piso en la cual la democracia se sustenta debido a que refuerza las conexiones entre las personas, sus comunidades y los gobiernos, alineando mejor las actividades del gobierno y el sector público con las necesidades de los ciudadanos (Ramírez, 2010)

En resumidas cuentas, al hablar de un mayor involucramiento de la ciudadanía en el actuar de la gestión pública, se logra entender como la gobernanza moderna o “gobierno interactivo” (Kooiman, 2004), por tanto se toma esto, como un acuerdo que se da entre lo público y el privado para solucionar problemas sociales, que implica una mayor horizontalidad en la relación y una toma de decisiones compartida, formulando principios de acuerdo, es decir, una relación más horizontal entre quienes gobiernan y son gobernados, dado que por sí solos no generan el conocimiento necesario para solucionar los complejos, diversos y dinámicos problemas sociales, y en el que por tanto, la participación ciudadana es un pilar fundamental para ello.

C. Consideraciones y límites para la participación ciudadana en la gestión pública

Según las teorías expuestas anteriormente, se expone que el desarrollo de la participación ciudadana dentro del quehacer público, específicamente en el trabajo de la gestión pública, viene a ser un insumo importante, no solo por ser una herramienta importante para solucionar la crisis de representatividad y desconfianza hacia el Sector Público, por medio del involucramiento ciudadano en la toma de decisiones de manera proactiva; sino que también es factor clave en la mejora de los servicios públicos, por medio de la colaboración activa del ciudadano en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, tomando al ciudadano como un ente al mismo nivel que el servicio público o el funcionario, es decir, horizontalizando la relación entre el Estado y la sociedad.

Sin embargo, para que la participación ciudadana consiga ser un insumo íntegro para la generación de políticas públicas, para la efectividad de los servicios públicos, y para el aumento de la legitimidad en los representantes, entre otros beneficios que se han mencionado anteriormente, es necesario tomar ciertas consideraciones de vital importancia para el desarrollo de la presente investigación.

Primero que, para lograr una participación ciudadana efectiva, es necesario tanto una sociedad civil empoderada y consciente de sus derechos cívicos, y responsable de sus capacidades sociales, no solo para su propio desarrollo, sino que también para ayudar con el proceso de modernización del Estado, con la profundización de la democracia, entre otras. Así también, es necesario que exista un Estado no solo garante de estos derechos ciudadanos de manera proactiva, sino que también logre facilitar herramientas y mecanismos de participación efectivos y amplios, en que se dé opción a una “gran minoría nueva” de la sociedad, tales como los nuevos colectivos mujeres, etnias, jóvenes, ambientalistas, gays, etc. (Gentes, 2006).

En este primer alcance se desprenden dos posibles limitantes que afectarían una participación ciudadana efectiva en la gestión pública: una sociedad desprovista de organización social, es decir, sin la concepción del concepto de civismo. Para el caso

chileno, y en específico de su sociedad, Gentes (2006, pág.77) expone a Moulián (1997) el cual la describe como un “gigantesco mercado”, en donde la relación que se da tanto entre los miembros de la sociedad, como con el mismo Estado, ergo, con la Gestión Pública, está basada en adhesiones transitorias, intercambios de servicios y una interacción más bien individualista.

En este sentido, la perspectiva social es entendida como “consumidora de servicios”, más que “portadora de derechos”. Esta concepción se relaciona con lo estipulado en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, el cual relaciona al ciudadano como “consumidor” o “cliente” (Hood, 1991), en pos de configurar a la gestión pública como un dispensador eficiente y eficaz de bienes y servicios, hacia la satisfacción de su cliente público.

Como segunda limitante a este primer alcance se encuentra la posible generación de mecanismos y herramientas de participación ciudadana por parte del Estado, que no sean efectivamente entregadas a toda la ciudadanía. En este sentido, Gentes (2006) explica que las mayores escenas de participación y consenso se siguen dando en espacios institucionalizados y tradicionales, como lo son los partidos políticos, los medios de comunicación, el Senado y los tribunales, por lo que deja de lado, el capital social desarrollado en ámbitos locales, en el que el pluralismo y la diversidad si logra expresarse.

De acuerdo a ello, esta limitante puede ser vista también como una ventana de oportunidad, en donde el principal desafío del Estado es lograr generar mecanismos de participación multidimensionales, enfocado en lo local.

1. Globalización: Un nuevo servicio público con un ciudadano clientelar

Otra consideración a tomar en cuenta es que esta crisis de legitimidad de los gobiernos y los intentos de acercar al ciudadano de vuelta al centro de la discusión, tiene otra probable causa. Vashdi & Zalmanovitch (2016), exponen que a medida que la gente interioriza el concepto de un mundo casi sin bordes y a medida que adoptan la cultura global del consumismo y el individualismo (globalización), se vuelven menos dispuestos

a hacer las contribuciones a los bienes públicos locales, que son una manifestación del compromiso del individuo con el estado y la sociedad.

Sumado a lo expuesto sobre el paradigma de la Nueva Gestión Pública, especificando que ha quedado limitado en la relación Estado – sociedad, desde el punto de vista institucional (Denhardt & Denhardt, 2000), la globalización ha sido una herramienta que ha fomentado la concepción clientelar e individualista de los ciudadanos, generando un choque entre los procesos evolutivos, tanto de la gestión pública, como de la ciudadanía. Entonces, el alcance de la participación ciudadana en la gestión pública, horizontal y de mayor colaboración mutua, choca con la percepción del ciudadano globalizado, en que la relación con el Estado está regida por valores consumistas e individualistas (Vashdi et.al., 2016).

Existe otro alcance a tomar en cuenta. Se ha visto que la temática de la participación ciudadana en la gestión pública ha sido un tema últimamente relevante para los gobiernos, como por ejemplo, con la generación y suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto, la cual es una alianza internacional de países iniciada en 2011 y tiene como objetivo desarrollar prácticas para que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos (Open Government Partnership, s.f.)

Y en este sentido, este tipo de alianzas hacen que el desarrollo de esta temática tenga un dilema: este tipo de alianzas y acuerdos internacionales, hacen que la administración pública sea no solo responsable ante el público, sino que también para la integración en los procesos regionales y globales, fomentados por estas alianzas. En base a lo expuesto por Vashdi & Zalmanovitch (2016), es posible inferir otra limitante a la participación ciudadana, en donde el trabajo de los gobiernos en esta materia, sean para la realización de los compromisos internacionales, más que para la horizontalización o involucramiento directo de los ciudadanos en los procesos de políticas públicas y mejoramiento de los servicios públicos.

2. Liderazgos y aspectos institucionales para la participación ciudadana

Es posible encontrar otro tipo de alcances de la participación ciudadana, dentro del punto de vista institucional. Según Fung (2015) para que el desarrollo de la participación ciudadana dentro de las instituciones se logre, ésta debe superar tres posibles limitantes. La primera es el liderazgo. Debe haber la voluntad de un agente de cambio, dentro de la institución, que dé pie y fomente estas nuevas políticas dentro del quehacer habitual de la institución.

Sin ello, la posibilidad de generar cambios significativos respecto a lo que motiva la participación ciudadana, serían limitados, por lo que el aspecto de la voluntad política tiene un efecto trampolín, en lo que a generar cambios hacia una mayor participación ciudadana se trata.

Otra limitante sería la falta del concepto de articulación popular, más allá del papel electoral de la participación ciudadana en las instituciones democráticas contemporáneas (Fung, 2015). Si bien existen desacuerdos sobre los bordes de la democracia representativa, existe un amplio entendimiento sobre las prácticas fundamentales de ésta, como la igualdad del sufragio universal y elecciones competitivas regulares. Sin embargo, esto no se da de la misma manera en el proceso no electoral de la participación ciudadana, por lo que el desarrollo de esta área de la participación ciudadana, fondo de esta investigación, se ve disminuida.

Fung (2015) expone que la falta de al menos una orientación común, incluso en cuestiones básicas sobre la participación del público hace que el trabajo en estas vías, se vea mucho más complicado. En este sentido, los líderes ... *“deben desarrollar explicaciones y justificaciones una y otra vez, para explicar a los aliados, partidarios y adversarios por igual, por qué el aumento de la participación pública podría ser deseable en sí mismo, podría tener consecuencias buenas, y lo que podría generar”* ... (Fung, 2015, pág. 521)

Como tercera limitante, Fung (2015) expone que el exceso de la participación ciudadana puede desencadenar en otro vicio, el cual es la trivialidad, entendiéndola como la manera en que las consultas hacia la ciudadanía se vuelven ligeras debido a su uso

indiscriminado. Esto hace que los participantes ejerzan poca influencia sobre los resultados, la agenda no sea relevante para su discusión o consulta, los recursos y las autoridades invertidos en este proceso participativo sea pequeña. (Fung, 2015)

De esta limitante se desprende un alcance de importancia, y es la necesidad de un marco regulatorio para la participación ciudadana en ámbitos de la gestión pública, ya que, de otra forma ésta no sería un insumo para generar mejores servicios públicos per sé. De otra manera, si el proceso participativo no está basado en un marco que limite el actuar de la ciudadanía, esta estructura podría afectar el trabajo de los funcionarios públicos y por ende, de los servicios públicos. Por lo que la participación ciudadana puede aportar a la crisis de legitimidad, por la disminución del interés participativo; a la ineficiencia de los servicios, por procesos tediosos en su generación; y a la ineficacia de las instituciones, si ésta no se implementa con los resguardos normativos necesarios.

3. ¿El Gobierno Abierto es la Solución a la crisis de legitimidad?

Otro alcance necesario de abordar para el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública, es la manera en que el paradigma del Gobierno Abierto desarrolla este concepto dentro de su sistema. Tal como se describió anteriormente (Calderón y Lorenzo, 2010; Ramírez, 2010; Naser & Concha, 2012) este paradigma se sustenta en tres pilares, dentro de los cuales se encuentra la participación ciudadana en la gestión pública, tomando a este concepto como un insumo que es necesario desarrollar para mejorar la calidad de los servicios y la efectividad de la gestión en el sector público.

Sin embargo, ante esta nueva oleada de cambios en la gestión pública, Evans & Campos (2013) exponen que estas políticas e iniciativas gubernamentales relacionadas a este paradigma, no han demostrado aumentar significativamente la comprensión de los ciudadanos en la complejidad de los asuntos públicos y las políticas, así como su participación en las deliberaciones sobre políticas pertinentes.

Específicamente Evans & Campos (2013, pág.181) exponen a Bertot et al. (2010) quien asevera que los gobiernos parecen tener una limitada capacidad para el proceso de solicitar la opinión de los ciudadanos, en la recogida de la información, y en la incorporación de ésta a la toma de decisiones. Aseveran que es limitado por la falta de

herramientas y marcos para gestionar la interacción con las partes interesadas y los constituyentes, por medio de las TICs. De esto se desprende un alcance importante para el impulso de la participación ciudadana, la institucionalidad apta para un gobierno digital.

Las instituciones deben estar capacitadas para hacer uso de las herramientas de la información para desarrollar las estructuras de participación ciudadana, con el fin de utilizarlas en pos de alcanzar a la mayor cantidad de ciudadanos posibles, pudiendo manejar datos resultantes a gran escala. Sin ello, las herramientas digitales no lograrían simplificar el proceso de comunicación entre el Estado y la sociedad, volviéndose un fin en sí mismo, más que un medio (Evans et.al., 2013).

Otra limitante que exponen ambos autores, es la capacidad de los gobiernos en proporcionar información al público, con la gestión de objetivos y estructuras internas de las instituciones públicas, o mejor dicho, la capacidad de transparencia del Estado. Esto debido a que las instituciones se enfrentan a problemas de capacidad y de cumplimiento a las normativas de transparencia, a tal punto que han influido en su capacidad para satisfacer la demanda y las expectativas del público. (Evans et.al., 2013).

Esto hace que el trabajo habitual de los servicios públicos, esté limitado por dar respuesta a las solicitudes ciudadanas de información pública. Esta limitante se relaciona con la anterior, en el sentido de que las instituciones deben estar lo suficientemente preparadas para soportar las demandas ciudadanas en términos de participación, para que estas no se vuelvan un obstáculo más que, un apoyo a su funcionamiento.

Así también, existe otro alcance del cual la implementación de la participación ciudadana tiene que hacerse cargo: la centralización del concepto. Este alcance se entiende como el nivel de discrecionalidad en que los servicios públicos han de desarrollar la participación ciudadana. Si bien existe una norma que regula a todos los servicios por igual, cómo se implementen las estructuras de participación pueden variar entre cada organización y otra. Si bien los autores (Evans et.al., 2013) exponen el desafío entre centralizar o descentralizar políticas de gobierno abierto, este desafío no es ajeno en cuanto a lo que de participación ciudadana se trata.

De esto se desprende que la forma en que se implementen las estructuras de participación ciudadana pueden ser distintas entre una organización y otra, si es que hablamos de una descentralización de la política de participación ciudadana, en que no exista un órgano contralor. O por el contrario, que exista una institución (ya sea autónoma o dependiente) encargada netamente en la implementación de las estructuras en cada una de las instituciones. Por lo tanto, ambas formas de implementación de las estructuras de participación ciudadana tienen tantos beneficios como debilidades, que es necesario analizar respecto al contexto institucional en que se implemente.

Por último, se expone otro alcance, la comprensión limitada de las necesidades del usuario por parte de las instituciones públicas, en términos de participación ciudadana. En base a lo descrito por los autores (Evans et.al., 2013 pág. 183) que exponen a (Dawes, 2010) quien describe que existe una tensión entre la provisión de la información aceptada y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que tienen poco conocimiento previo, lo que sugiere que los gestores públicos deben tener en cuenta el conocimiento de los usuarios para la entrega de estructuras de participación.

Por lo tanto, es necesario identificar el nivel de conocimiento de la ciudadanía en términos de uso de las estructuras de participación ciudadana que se disponen a nivel institucional, pero sobre todo es necesario identificar si con estas estructuras se satisfacen las necesidades que la ciudadanía tiene en términos de participación.

D. Chile empieza a hablar de Participación Ciudadana: Aproximaciones a la Ley 20.500

Sabiendo cómo el concepto de participación ciudadana se ha adentrado en el que hacer de la gestión pública, así como de las principales limitantes y alcances que este concepto tiene, es posible entonces, revisar de qué manera estas definiciones se han concretado dentro de la realidad chilena, partiendo desde la elaboración de la ley n° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y luego en los mecanismos de participación que ella expone.

En Chile, la ley n° 20.500 de participación ciudadana en la gestión pública es el resultado de un largo debate el cual comenzó durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, en el marco del desarrollo de un proceso de modernización del Estado basada en la descentralización de la gestión pública.

Durante el transcurso de este asunto se definieron cuatro ejes a abordar con esta iniciativa: primero, el desarrollo de la capacidad innovadora por parte de la ciudadanía, o comunidad política; segundo, el desarrollo del vínculo entre la sociedad civil y la gestión pública en distintos contextos (local, regional, o nacional); tercero, las prácticas participativas en la gestión interna de los aparatos públicos o programas de mejoramiento de la gestión interconectados entre los mismos actores ministeriales o sectoriales; y cuarto, en el desarrollo de los programas públicos y sociales que fortalezcan los tres ejes anteriores (Gentes, 2006).

De este proceso, resultó esta ley promulgada el 16 de febrero del 2011, la cual se enfoca principalmente dos áreas: las asociaciones entre las personas, sobre lo cual la ley establece el marco del derecho, sus límites y el rol del Estado en el apoyo a la asociatividad.

La idea central, en torno a la cual giran los contenidos respecto a esta área, tiene que ver con facilitar la asociatividad a los ciudadanos, es por esto que los cambios introducidos en esta materia a la Ley 19.418 (sobre Juntas de Vecinos y otras organizaciones) busca hacer más fácil y expedito el proceso de obtención de personalidad jurídica; y la participación ciudadana en la gestión pública, en esta materia

modifica la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Esta ley señala que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, por lo tanto, indica que los órganos de la Administración del Estado deberán establecer cuáles son las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones sociales en el ámbito de su competencia (BCN, 2011).

Para este último punto, esta normativa estipula cuatro mecanismos de participación, principales herramientas por las cuales será analizado el caso respectivo de esta investigación.

- Acceso a la Información Relevante, la que se entiende como poner en conocimiento público toda la información relevante acerca de las políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Esto está establecido en el artículo 71 de dicha normativa. Este mecanismo se relaciona con la ley de transparencia y acceso a la información pública (nº 20.285), en que la gestión pública debe transparentar todo su actuar a sus principales, la ciudadanía.
- Así también, cada órgano del Estado debe dar una cuenta pública participativa, la cual debe entregarse anualmente hacia la ciudadanía, acerca de la gestión de las políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria, la cual puede ser entregada de manera presencial o virtual. En este sentido, cada servicio público debe exponer qué ha hecho, y como lo ha hecho, de la manera en que estime conveniente, siempre y cuando sea comprensible para la ciudadanía.
- Otro mecanismo que estipula esta normativa, son las consultas ciudadanas, la cual es una herramienta para conocer la opinión de las personas en materias de interés ciudadano, y por el cual debe consultarse de manera informada, pluralista y representativa, para generar un insumo representativo y legítimo. Cabe señalar

que, tal como se expone en la normativa, cada órgano estipula de manera discrecional, cuales son las materias de interés público, y por tanto, cuando ha de hacer uso de esta herramienta, dejando sin iniciativa a la propia ciudadanía.

- Por último, la normativa exige a todos los servicios y órganos del Estado, la creación de los consejos de la sociedad civil, órgano de carácter consultivo, los cuales estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de las asociaciones sin fines de lucro, que tengan relación con el tema del órgano que los convoca.

Esta es la principal normativa que entrega las bases para el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública chilena, entregando los marcos en los cuales las instituciones públicas deben desarrollar este concepto.

V. Contexto de Investigación

A. Gestión Pública chilena, el contexto de la participación ciudadana

Para entender la manera en que la principal normativa que orienta la participación ciudadana dentro de la gestión pública, es necesario describir la discusión que se dio entre parlamentarios, tecnócratas del ejecutivo y otros, para indicar el interés y motivación de cada uno de estos actores. Este análisis se hace en base a la historia de la ley 20.500.

La actual ley de participación ciudadana en la normativa chilena vigente, fue la respuesta a una coyuntura política que resaltó la necesidad de modernización del Estado, en donde unos de los aspectos, se centraba en una mayor transparencia, apertura y, sobre todo, de participación ciudadana en la gestión pública.

Esta coyuntura política es la conocida como el Caso Mop Gate (2003), el mayor caso de corrupción ocurrido durante el periodo de la Concertación, que tuvo como protagonistas

a miembros del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y de la empresa de Gestión Administrativa y Territorial (GATE), en donde el MOP pagó sobresueldos a 129 funcionarios por trabajos que jamás se habían llevado a cabo, al mismo tiempo que GATE recibía pagos injustificados por autopistas concesionadas y sus proyecciones desde 1997. Este caso resultó ser formalizado como fraude al fisco (producto de la sobrevaloración de contratos, ocultamiento de costos y triangulación de dineros para sobresueldos) por un monto total \$1.253 millones de pesos y fue cerrado, luego de cinco años de proceso, en 2008 (La Tercera. 2008).

Este caso, logra subir a la agenda decisional todo el plan sobre modernización del Estado, referido a mayor transparencia, y participación ciudadana, generado por la tecnocracia en el anterior gobierno, de Frei Ruiz Tagle. Este plan, si bien seguía con la línea que el gobierno de Frei tenía sobre modernización del Estado, quedó en el limbo debido al conflicto político entre sectores de la Concertación con respecto a los aspectos negativos de la modernización llevada por el gobierno. Los beligerantes dentro de la misma ala del gobierno, fueron conocidos como “autocomplacientes” y “auto flagelantes”, y su tensión desencadenó en una fuerte crítica a la tecnocracia imperante en el gobierno (Silva, 2010).

El proceso de discusión del proyecto de ley elaborado por la Presidencia, tuvo la participación de autoridades, funcionarios de gobierno, representantes de entidades sociales vinculadas a asociaciones y participación ciudadana, de manera que sus observaciones permitieron perfeccionar el texto original.

Como representantes del Gobierno se encontraban el anterior Ministro Secretario de Gobierno Osvaldo Puccio y el actual – al momento de la discusión- Ricardo Lagos Weber. Ambos centraron su discusión en dos ejes. Por un lado, en el fortalecimiento del principio de transparencia para generar un diálogo con la ciudadanía y una consecuente convivencia cívica más sana. Por otro, se centran en el rol de los ciudadanos en el sistema democrático, en el sentido de crear mecanismos que permitan generar discusión sobre las necesidades, intereses y aspiraciones de los distintos grupos que conviven en un espacio determinado. Es importante mencionar, que su interés en este punto radica en

que existe un vacío legal respecto a la regulación de las asociaciones y participación, lo que otorgaría más orden y eficiencia.

Estas autoridades, haciendo implícita la idea de la necesidad de mantener la gobernabilidad haciendo valer el sentido de la representatividad, manifiestan que la legislación en este tópico es una ratificación del espíritu de raigambre republicana, observado en la construcción de las primeras cartas fundamentales del siglo XIX y la de 1925.

El carácter político de las posturas asociadas a la participación ciudadana respecto a estas dos autoridades de gobierno, también se ven influenciado por su propio origen.

La discusión también incluyó al ex subsecretario General de Gobierno Jorge Navarrete, al ex Director de la división de Organizaciones Sociales Fuad Chahín, Francisco Estévez, así como a Francisco Soto en su rol de asesor.

Dentro de sus observaciones señalan que el proyecto de ley es importante en la medida que no impida que la sociedad se estructure en torno a intereses corporativos, además de que en nuestro país hay bastante capital social que no se está aprovechado. Francisco Estévez por otro lado, en una entrevista, manifestó claramente su posición con respecto a la tensión político técnica en la elaboración de políticas públicas “Yo creo que tienen que haber políticas públicas que consideren que la sociedad civil tenga programas de capacitación, especialización técnica para el tema de las políticas sociales, sin embargo, no creo que el aporte sea solo técnico, es político y técnico. Tampoco creo que el aporte de la Sociedad Civil solo sea apreciaciones políticas, sino que debe haber una incidencia técnica que las dirija” (ciudadana, 2007).

En ese sentido, el informe del Ministerio de Hacienda dando su opinión respecto al proyecto y su participación en la puesta en marcha de la ley señala que valoran que se dé un paso “moderno” incluyendo a la Sociedad civil en los procesos gubernamentales, ya que implica constituir uno de los principales rasgos democráticos. Esto basado en que la participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, la democracia no lograría subsistir, la participación es la base por la cual se sostiene, con el voto y más allá de él. (Calderón y Lorenzo, 2010). Por otro lado, en

el informe señalan que es muy importante que los mecanismos de participación no tengan un sesgo político acorde a la tendencia de cada una de las organizaciones, sino que debe garantizarse el interés público.

Es importante tener en consideración que la posición de la mayoría de los parlamentarios al discutir la ley en sala concluye en que la importancia de la elaboración de esta ley radica principalmente en que esta responde a un vacío legal existente y que es hora que el Estado se haga cargo de construir un marco jurídico que aporte al desarrollo de iniciativas y programas que faciliten la actividad de participar en la vida pública. Sostienen que en Chile existen muchas instancias en que ciudadanos y ciudadanas vuelcan sus ansias de colaboración y participación, y no existen regulaciones que los motiven, sino que los mecanismos existentes son restrictivos. Además, su posición se sustenta en la premisa de que el Estado debe procurar el acceso y la participación de la ciudadanía en la gestión pública, como una forma de proteger el derecho y las libertades que se ven amenazadas o afectadas en el ejercicio de estas.

Como menciona el ex Diputado Egaña en la historia de la ley, es importante considerar que si bien este proyecto de ley salió a la luz desde una iniciativa de Presidencia, tiene como antecedente muchas mociones e ideas que se habían planteado en el Congreso muchos años atrás. Es así, que ciertamente ha habido personas que han reconocido el derecho a la participación desde antes, sin poder materializarlo.

Por otro lado, el ex Ministro Lagos Weber, en una de sus intervenciones durante la discusión de la ley, menciona como idea fuerza que hay que tener en consideración que la regulación de la participación y de las asociaciones es un paso importante que permite que el Estado acepte solicitudes, visiones y propuestas que vienen de fuera y hacerlas suyas, de manera, que se estaría dando un paso más allá de la democracia representativa, sino que se avanzaría a una sociedad en donde el Estado es el interlocutor de la sociedad.

La idea de tener un Estado que favorece la participación muchas veces pareciera ser absolutamente lo contrario a un Estado que toma sus decisiones en base a la tecnocracia. Sin embargo, en el procedimiento explicado anteriormente, es posible

percatare que la tecnocracia con la participación, pueden coexistir. Si bien las autoridades de gobierno, los funcionarios o los miembros del parlamento tienen un perfil político en este caso, su análisis se basa en conocimiento legal - técnico y comparación con experiencias legales. Sin embargo, esto es utilizado como el medio para abrir los canales de comunicación desde el Gobierno a la ciudadanía.

B. El nacimiento del Ministerio, características y facultades

Paralelamente a ello, durante el año 2010 también se vio desarrollada la creación del Ministerio de Energía, institución de Gobierno responsable de elaborar y coordinar, de manera transparente y participativa, los distintos planes, políticas y normas para el desarrollo del sector energético del país, y así asegurar que todos los chilenos y chilenas puedan acceder a la energía de forma segura y a precios razonables. Esta institución nace a partir de la modificación del decreto ley N° 2.224 de 1978, la cual establecía a la Comisión Nacional de Energía bajo la responsabilidad del Ministerio de Minería, como con la entrada en vigencia de la Ley N.º 20.402, el 1 de febrero de 2010, obteniendo la autonomía al separarse del Ministerio de Minería.

Específicamente en su normativa se establece como una cartera distinta al Ministerio de Minería, el cual llevaba la temática energética del país por medio de la Comisión de Energía, debido al peso que el rubro minero ha tenido históricamente en el país. Esta unión que tuvo el sector energético, bajo la tutela del Ministerio de Minería se puede entender la importancia que ha tenido la producción de energética para mantener el rubro extractivo del país, teniendo una concepción más bien limitada de lo que era el sector energético, infiriéndose que se entendió como un medio para la producción minera, y no un fin en sí mismo, hacia el desarrollo integral de distintos sectores, pero, sobre todo, del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos este Ministerio fue creado con funciones y atribuciones particularmente técnicas, debido a la expertise necesaria para tratar con la temática energética y su desarrollo dentro del país. Dentro de las funciones que el Ministerio cuenta, están:

- Preparar, dentro del marco del plan nacional de desarrollo, los planes y políticas para el sector energía y proponerlos al Presidente de la República para su aprobación;
- Estudiar y preparar las proyecciones de la demanda y oferta nacional de energía que deriven de la revisión periódica de los planes y políticas del sector;
- Fomentar y facilitar la participación de personas naturales o jurídicas, con o sin fines de lucro, en la formulación de políticas, planes y normas, en materias de competencia del Ministerio.
- Cumplir las demás funciones y tareas que las leyes o el Gobierno le encomienden concernientes a la buena marcha y desarrollo del sector energía.

Junto con ello, se le entregan distintos servicios, los cuales pasan a depender de esta cartera, y por ende, de la administración interna del Ministerio, el cual corresponde al Subsecretario de Energía, quien es el Jefe Superior del Servicio y coordinará la acción de los servicios públicos del sector. Estos organismos relacionados son:

- Comisión Nacional de Energía (CNE) organismo público y descentralizado, con patrimonio propio y plena capacidad para adquirir y ejercer derechos y obligaciones, que entre 1978 y 2010 tuvo rango ministerial bajo la ley orgánica institucional DL N° 2.224, de 1978, como el servicio que se encargó del área energética del país, bajo supervisión del Ministerio de Minería, hasta la creación de la cartera de Energía para el año 2010. Actualmente es un organismo técnico encargado de analizar precios, tarifas y normas técnicas a las que deben ceñirse las empresas de producción, generación, transporte y distribución de energía, con el objeto de disponer de un servicio suficiente, seguro y de calidad, compatible con la operación más económica. Entre las funciones que tiene se encuentran:
 - Analizar técnicamente la estructura y nivel de los precios y tarifas de bienes y servicios energéticos, en los casos y forma que establece la ley.
 - Fijar las normas técnicas y de calidad indispensables para el funcionamiento y la operación de las instalaciones energéticas, en los casos que señala la ley.

- Monitorear y proyectar el funcionamiento actual y esperado del sector energético, y proponer al Ministerio de Energía las normas legales y reglamentarias que se requieran, en las materias de su competencia.
- Asesorar al Gobierno, por intermedio del Ministerio de Energía, en todas aquellas materias vinculadas al sector energético para su mejor desarrollo.
- Agencia Chilena de Eficiencia Energética (ACHEE): es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuya misión es promover, fortalecer y consolidar el uso eficiente de la energía articulando a los actores relevantes, a nivel nacional e internacional, e implementando iniciativas público privadas en los distintos sectores de consumo energético, contribuyendo al desarrollo competitivo y sustentable del país.
- Centro de Energías renovables (CER) institución que consolida los esfuerzos del Estado de Chile para desarrollar las energías renovables no convencionales (ERNC) y es resultado del trabajo conjunto del Ministerio de Energía y CORFO, promover y facilitar el desarrollo de la industria de las ERNC, articulando esfuerzos públicos y privados, que optimicen el uso del gran potencial de recursos energéticos renovables no convencionales existentes en Chile, contribuyendo así a tener un abastecimiento de energía seguro y sustentable, económica, ambiental y socialmente.
- Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) institución encargada de regular, autorizar y fiscalizar toda actividad nuclear y radioactiva que se desarrolle en el país. Tiene como misión el contribuir al conocimiento en ciencia y tecnología, al bienestar y seguridad de las personas y a la protección del medio ambiente, para el sector público y privado, en las áreas de salud, industria y educación, a través de la investigación, desarrollo y aplicaciones pacíficas de la energía nuclear, así como su regulación, control y fiscalización. Ésta fue creada en 1965, con la Ley N°16.319.
- Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) agencia pública responsable de supervigilar el mercado de la energía, es decir, la operación de los servicios de electricidad, gas y combustibles, en términos de su seguridad,

calidad y precio, según el marco normativo existente. Este órgano fue creado bajo la ley N° 18.410 de 1985.

También, es posible verificar dentro de la ley n 20.102 la dirección en la cual ha de ser tomada la temática energética, poniendo el foco hacia un carácter eficiente de la generación, distribución y uso de la energía. Esto se puede ver en el Artículo 2° de la presente ley, con la modificación del decreto ley N° 2.224, de 1978, específicamente en su artículo 3° en donde se cambia las palabras "*distribución*," por las palabras: "*consumo, uso eficiente*"; y también en su artículo 4°, en donde se agrega antes de la frase "*la seguridad y adecuado funcionamiento*" la frase: "*la eficiencia energética*".

Así también dentro de la modificación de ese artículo se estipula la competencia "*que sobre la materia corresponde al Ministerio de Energía, el sector de energía comprende a todas las actividades de estudio, exploración, explotación, generación, transmisión, transporte, almacenamiento, distribución, consumo, uso eficiente, importación y exportación, y cualquiera otra que concierna a la electricidad, carbón, gas, petróleo y derivados, energía nuclear, geotérmica y solar, y demás fuentes energéticas*". De esto se desprende que la nueva cartera tiene el objetivo de establecer el sector de energía como un área estratégica y fundamental para el funcionamiento y desarrollo del país, pero basado en los conceptos de una energía, confiable, sustentable, inclusiva y a precios razonables.

Por tanto, con todas estos cambios normativos y esta nueva institucionalidad se desprende que para el Estado es fundamental enfrentar los desafíos que tiene el sector energético, pero con sentido de largo plazo, con la principal diferencia que se expone en conjunto con la sociedad y de manera transparente y participativa. El problema energético dejó de ser un problema puramente técnico y se ha transformado en un desafío de legitimidad social.

VI. Análisis de la Participación Ciudadana: Influencias e implementación en el Ministerio de Energía

A. Influencia de la Alianza para el Gobierno Abierto en Chile

Uno de los procesos de evolución que ha vivido la gestión pública, que toma la participación ciudadana como un elemento fundamental para el desarrollo de la actividad es el paradigma del Gobierno Abierto, el cual se entiende como aquel gobierno que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

Este concepto que absorbe ideas y conceptos de teoría de la administración, viene a impulsar mejoras en el planteamiento y formulación de políticas públicas, planes y

estrategias que les permita mejorar los niveles eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, por medio del desarrollo de la transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Concretamente, estas ideas y políticas fueron fomentadas desde el primer gobierno del Presidente Obama (2011), y desde el cual se ha liderado esta nueva idea de gestión pública. Junto con ello, durante ese periodo se creó lo que se conoce como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP – Open Government Partnership), la cual es una iniciativa multilateral voluntaria que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos.

En sus primeros dos años, OGP creció de 8 a 60 países participantes, los cuales trabajan con sociedad civil local para desarrollar e implementar un plan de acción nacional de gobierno abierto. Estos planes de acción nacionales incluyen compromisos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

OGP es supervisado por un Comité Directivo integrado por un número igual de representantes de gobiernos y sociedad civil, un modelo único que personifica el objetivo de participación cívica.

Chile específicamente, desde el retorno de la democracia comenzó un proceso de modernización y cambio cultural administrativo hacia el desarrollo de los pilares de gobierno Abierto, sin que este concepto fuera acuñado aún. Este desarrollo se fomentó debido a casos de corrupción que reforzaron la necesidad de cambio en la administración pública, y que se acordó con todos los sectores políticos sin distinción.

El primer concepto en el cual se dio énfasis fue la transparencia fiscal, junto con el acceso a la información pública, la cual llegó al hito importante de la promulgación de la ley 20.285 sobre Transparencia en la gestión pública para el año 2008, en donde se amplió y masificó el acceso a la información pública de las instituciones del Estado. Junto con este decreto, la fiscalización para su cumplimiento quedó establecida en un organismo autónomo como el Consejo para la Transparencia.

Una de las consecuencias de esta ley ha sido la revelación de las propiedades, activos, y los posibles conflictos de intereses para los funcionarios. Esto ha generado informes de noticias y el aumento de las auditorías y controles, por los representantes de la sociedad civil, ayudando a restaurar la integridad y rendición de cuentas más fuertes entre los funcionarios públicos. Otras medidas que subieron al debate parlamentario, fue el nuevo reglamento sobre el cabildeo y la financiación de las campañas electorales, que fue aprobada y entró en vigor para la última elección municipal.

Además, otras iniciativas de gobierno abierto están en las obras, como el portal de datos públicos que permite la base de datos que pueden construir aplicaciones y proporcionar información de interés público.

1. Plan de acción de Chile y la Ley de Participación Ciudadana

Específicamente para esta materia, el gobierno de Chile presentó una carta de intención para unirse a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en septiembre de 2012 y en diciembre, las autoridades crearon un grupo de trabajo interno OGP para elaborar una propuesta para el plan de acción del país, que incluía cuatro ONG y la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia, que son los auditores autónomos en esta área. El plan fue presentado el 30 de marzo 2012 por el presidente Sebastián Piñera para el público chileno, después de haber sido sometido a consulta pública, marcando el precedente para las políticas sobre gobierno abierto en el país.

Sin embargo, antes de esta suscripción (año 2011), se elaboró e implementó la ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual entregaba el deber de implementar al menos, cuatro mecanismos de involucramiento social en la gestión pública: el acceso a la información relevante, las cuentas públicas participativas, las consultas ciudadanas, y la creación de los consejos de la sociedad civil, órgano de carácter consultivo, los cuales estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de las asociaciones sin fines de lucro, que tengan relación con el tema del órgano que los convoca.

Por lo tanto, la idea de entregar mayores espacios de vinculación entre los servicios públicos y las personas, estaban dentro de la política pública nacional, antes de la

irrupción de este nuevo concepto de gobierno Abierto. Sin embargo, sin que la ley de participación ciudadana 20.500 haya tenido algún nivel de insumo generado desde las políticas de Gobierno Abierto, o de la Alianza para la promoción de estos pilares, sin tener los lineamientos conectados entre sí, esta normativa encaja dentro de los objetivos y compromisos que esta alianza internacional tiene respecto a la temática de la participación ciudadana en el desarrollo de una gestión pública abierta.

Así queda estipulado en la Declaración de Gobierno Abierto del año 2011, que todo Estado suscrito a esta alianza debe cumplir: *“Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación del público, incluida la participación plena de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión. Nos comprometemos a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión. Nos comprometemos a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.”* (Alianza para el Gobierno Abierto, 2011).

Por lo tanto, la primera respuesta que surge a partir de esto, es que hablar de Gobierno Abierto para las ideas de participación ciudadana dentro de la gestión pública, es más bien hablar de un insumo que fomentó estas prácticas dentro del sector público, más que un factor preponderante en la aplicación de herramientas de participación ciudadana.

Esto se puede ver dentro del plan de acción elaborado por Chile para el periodo 2012-2013, en donde no se vislumbra ningún tipo de compromiso respectivo en la aplicación de instrumentos de participación ciudadana, más que la política de “promoción de la participación ciudadana”:

Cuadro 1
Compromisos OGP Chile, 2012-2013

Temáticas	Compromisos	Cumplimiento
Hacia la Mejora de los servicios públicos	ChileAtiende	Cumplido
	Marco de Interoperabilidad	Cumplido
	Portal Gobierno Abierto	Cumplido
	Identidad Digital	Cumplido
Hacia el incremento de la integridad pública	Perfeccionar Ley Acceso a la Información Pública	Cumplido
	Proyecto Ley Probidad en la Función Pública	Cumplido
	Mesa de Gobierno, Poder Legislativo y Organizaciones de la Sociedad Civil	Cumplido
	Portal de Transparencia	Cumplido
	Política nacional de archivos	Cumplido
	Carta de compromiso de funcionarios públicos	Atrasado
	Buena práctica de declaración de intereses	Atrasado
	Proyecto ley de Lobby	Atrasado
	Proyecto ley sobre Partidos Políticos	Cumplido
	Promoción de ley modelo de la OEA	Cumplido
Hacia el incremento de la responsabilidad institucional	Promoción de Participación Ciudadana	Cumplido
	Proyecto de Ley sobre plebiscitos comunales	No aplica
	Proyecto de Ley sobre iniciativa ciudadana de ley	No aplica
Hacia comunidades más seguras	Participación ciudadana en materia medioambiental	Cumplido

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Avance 2012-2013, Mecanismo de Revisión Independiente, OGP.

Del cuadro anterior, existe un compromiso relativo a la promoción de la participación ciudadana, el cual fue concretado a través de la publicación de un instructivo presidencial hacia la ampliación de nuevas disposiciones en los servicios públicos para fomentar la participación ciudadana.

B. Instructivo Presidencial 007, otro impulso a la participación

Con el Instructivo Presidencial N° 007, del 6 de agosto de 2014, el gobierno dio un nuevo impulso a la participación ciudadana en la gestión pública. Este documento emitido bajo la firma de la Presidenta Michelle Bachelet tuvo como objetivo, fijar la política de la administración sobre la Participación Ciudadana en la gestión pública, más allá de la norma establecida con anterioridad, por lo que este documento se trata del último insumo normativo generado en el último tiempo sobre el tema que enmarca a la gestión pública a nivel institucional, y sus características van hacia:

- Revisar y perfeccionar el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana hoy existentes, en los programas y políticas públicas sectoriales en todas sus etapas.
- Integrar transversalmente el enfoque de participación ciudadana a toda política pública sectorial de los órganos de la Administración del Estado, incorporando herramientas digitales en los mecanismos de participación que permitan ampliar el acceso, facilitar las comunicaciones y generar involucramiento cotidiano y sostenido en el tiempo, tanto en espacios de participación en línea como dando soporte y asistencia a aquellos procesos que ocurren en las comunidades locales.
- Fortalecer y dar institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública.
- Promover que la participación se lleve adelante con un enfoque de derechos y de manera transversal, sin ningún tipo de discriminación arbitraria, respetando la diversidad social y cultural, reconociendo e integrando las particularidades, características y necesidades de los distintos grupos que conforman nuestra sociedad.

Por lo tanto, esta normativa venía a aumentar el carácter de la participación ciudadana, siendo también uno de los compromisos cumplidos del plan de acción de Chile para la Alianza para el Gobierno Abierto

Ahora bien, con las normativas vigentes respecto a la participación ciudadana, existe aún un camino largo que transitar, debido que las políticas hacia el fomento de este pilar del

Gobierno Abierto están recién comenzando a desarrollarse. La idea de una intervención más directa de la sociedad en las decisiones que los servicios públicos tomen, están hasta el momento, en proceso.

Tal como lo expone Javier Zulueta, como Jefe División Participación y Dialogo Social del Ministerio de Energía: *“Hoy la ley 20.500, no es tan entendida en Chile, en las instituciones, cada una la entiende de diferente manera. en el Ministerio, aún se está desarrollando de manera integrada en la gestión. En Chile, no se ha desarrollado nivel de democracia participativa, para inciden la ciudadanía en la toma de decisiones, por lo que hay mucho en que avanzar.”*

Como muestra de esto, al hacer una breve revisión respecto a las páginas web de los ministerios del Estado durante el año 2016, se pudo verificar que aun los mecanismos de participación ciudadana a disposición de los usuarios se ven en desarrollo, a cinco años de implementada la ley:

Cuadro 2
Mecanismos de Participación Ciudadana en página web
Ministerios de Gobierno Central

Ministerios	Solicitud de Información (Transparencia)	Cuenta Pública	Consultas Ciudadanas	Consejo para la Sociedad Civil
Interior y Seguridad Pública	X			
Relaciones Exteriores	X	X		
Defensa Nacional	X			X
Hacienda	X	X		
Secretaría General de la Presidencia	X			
Secretaría General de Gobierno	X	X		
Economía, Fomento y Turismo	X		X	
Desarrollo Social	X	X	X	X

Ministerios	Solicitud de Información (Transparencia)	Cuenta Pública	Consultas Ciudadanas	Consejo para la Sociedad Civil
Educación	X	X	X	X
Justicia y Derechos Humanos*	X	X	X	X
Trabajo y Previsión Social	X			X
Obras Públicas	X	X	X	X
Salud	X	X	X	
Vivienda y Urbanismo	X	X	X	X
Agricultura	X	X	X	X
Minería	X	X		
Transporte y Telecomunicaciones	X	X		
Bienes Nacionales	X	X	X	X
Energía	X	X	X	X
Medio Ambiente	X	X	X	X
Deporte	X	X		X
Mujer y la Equidad de Género	X	X		X
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes ²⁰	X	X		

Fuente: elaboración propia a partir de páginas web de servicios. 2016.

Nota: * Ministerio de Justicia cuenta con una Unidad de Participación.

C. Balance de la aplicación de la Ley 20.500 de Asociaciones y participación ciudadana en la gestión Pública (2011-2013)

La Unidad de Estudios y Planificación de la División de Organizaciones Sociales, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, como órgano que vela por el cumplimiento de esta ley, o al menos a quien los servicios públicos rinden cuentas respecto al estado de los mecanismos de participación ciudadana estipulados en la

normativa, generó un balance respecto al impacto que la aplicación de esta ley tuvo en los primeros dos años de implementación dentro de la gestión pública chilena.

De este balance es posible levantar los principales puntos críticos y ventajas que los mecanismos de participación ciudadana establecidos en esta ley, han generado dentro del quehacer de la administración pública. Estos puntos se analizan dentro del balance, según cinco objetivos o ejes: 1. La incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública a nivel de gobierno; 2. La participación en la gestión municipal; 3. La asociatividad; 4. El fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público; 5. Nuevas funciones del Ministerio y la DOS en relación con la participación ciudadana.

De estos puntos, la DOS estableció que si bien para 2013 fines del 2013, la totalidad de los 117 ministerios y servicios que les correspondía, contaban con una norma de participación propia *“existen normas de participación deficientes, ya sea por la no incorporación de algunos de los mecanismos obligatorios o con errores conceptuales como incorporar funcionarios públicos en la directiva de los Consejos de la Sociedad civil”* (División de Organizaciones Sociales, 2013. pág. 6). Lo anterior se relaciona a lo expuesto en el cuadro 1 donde los principales ministerios aun no contaban con el banner de los Consejos para la Sociedad Civil dentro de su página web institucional.

Así también ocurre con el mecanismo de información relevante, en donde se relacionó éste con el desarrollo del Sistema de Información y Atención Ciudadana (SIAC). En el primer caso el mecanismo de Gobierno Transparente y el banner de participación ciudadana se acercan más al propósito de la ley, al contener información sobre políticas, programas, presupuesto. En cambio el SIAC obedece más a una lógica meramente informativa acerca de trámites, bienes y servicios y el alto volumen de consultas tiende a sobre valorar el aspecto más cuantitativo sobre el aspecto más cualitativo del tipo de información relevante. De esto se desprende una disyuntiva, debido a que este mecanismo de participación fue tomado como una copia respecto a lo que se hace con la aplicación de la ley de transparencia y acceso a la información pública (20.285). en este sentido, lo realizado por los compromisos hacia la alianza para el Gobierno Abierto fue un insumo para diferenciar ambas normativas, debido a que le entregó dos conceptos claves para entender el mecanismo de participación analizado: accesibilidad y la difusión

proactiva. Estas características deben verse en las vías de comunicación de cada servicio público, como por ejemplo, en su página web.

Con respecto a las cuentas públicas participativas, el balance arroja que la implementación de este proceso se alejó de la metodología original de cuentas públicas participativas, privilegiándose la dimensión informativa por sobre la deliberativa, tal como se venían haciendo las pocas cuentas públicas de los servicios públicos: meros espacios informativos, sin mayor interacción: *“en las actividades presenciales se daba ocasionalmente espacio para preguntas, pero en forma individual. La parte deliberativa se dejaba principalmente para la cuenta virtual. Pero sin una difusión previa, la participación virtual es muy precaria. En definitiva, se puso mucho énfasis en la realización de una mayor cantidad de actos de cuentas públicas”* (DOS, pp 7, 2013). Por ende, en este mecanismo, la falencia principal que se expresó fue la ausencia de “participación”. Se vuelve a cumplir con la normativa, más sin el espíritu de la ley que propone mayor interacción con la ciudadanía.

Para las consultas ciudadanas, se concluyó que aumentaron de manera exorbitante para el año 2013 por lo que se privilegió la aplicación de las herramientas, más que la forma en que éstas se llevaban a cabo: *“antes que preocuparse de la cantidad de consultas, deberá privilegiarse procesos de consulta ciudadana con alta convocatoria y difusión público, asegurando que se trate de temas de efectiva relevancia para la ciudadanía. Al mismo tiempo hay que estandarizar el procesamiento de la opinión y respuesta de la autoridad, de modo que se conozca el resultado y efecto de la consulta”* (DOS, pp 8, 2013).

Por último, para el tratamiento de los Consejos para la Sociedad Civil, la división de Organizaciones sociales expuso que *“a febrero de 2014, de un total de 117 instituciones a quienes les correspondería tener Consejos de organizaciones de la Sociedad Civil, sólo 98 o lo tienen constituido o están en proceso de implementación. Al igual que en la Norma de Participación, en muchos casos los servicios públicos tienen sus propios consejos diferentes a los que tiene su ministerio. En otros casos existe un solo Consejo ministerial que tiene como campo de acción el conjunto de la institución”* (DOS, 2013. pág. 8). de esto se puede desprender que si bien, existiendo la normativa que propone

la creación de estos consejos, el plazo para que ello ocurra no está determinado, y por ende, cada servicio público puede generar este mecanismo sin mayor premura. Así también, aun existiendo una guía de participación ciudadana, el cómo se nombran a los integrantes de este consejo y las materias a las cuales van a atender, queda a criterio de cada servicio, por lo que se presta para vicios como la integración no democrática de los consejos, o la no vinculación de sus discusiones a materias relevantes del servicio público.

Según lo anterior, es posible suponer que la normativa es un factor importante, mas no crucial para implementar los mecanismos de participación ciudadana. Para ello es necesario formalizar los procesos de participación. De esto Alejandra Naser comentó: *“...un proceso mal concebido, puede llevar a políticas públicas mal implementadas. La abertura sin mayor reglamento o un proceso mal enmarcado, puede llevar a políticas que no logren satisfacer necesidades públicas prioritarias. Es necesario priorizar políticas, para luego generar consultas, dando a entender que recursos se tienen para ello”* (2016).

Teniendo esta evaluación de la normativa, es necesario revisar cuales han sido las prácticas por las cuales el Ministerio de Energía ha podido ser nombrado como el “ejemplo de la clase”.

D. Ministerio de Energía, y la participación ciudadana

1. Formulario de Definiciones Estratégicas: antes y después

Como primer documento a analizar es el formulario de las definiciones estratégicas del ministerio, en el cual se encuentran los principales lineamientos y objetivos que este servicio ha de cumplir por un periodo de tiempo, estableciendo también los clientes a los cuales estos objetivos estarán relacionados.

Para ello, se estableció hacer un análisis comparativo, entre lo establecido en el formulario del año 2011, como el primero del este servicio público, y el formulario para el periodo 2015-2018, como el último documento estratégico de la institución.

Cuadro 3
Misión Institucional, año 2011 y 2015

<p>Contribuir al crecimiento económico del país promoviendo el desarrollo sostenible, competitivo y sustentable del sector energético nacional, mediante la formulación e implementación de políticas, estudios, programas, normas e impulsando la diversificación de la matriz energética a fin de asegurar el suministro de energía en forma eficiente y de acceso equitativo a toda la población.</p>	<p>Disponer de energía limpia, confiable, sustentable, y a precios razonables, mediante una matriz energética diversificada, que garantice el desarrollo económico y social del país, respetando el medio ambiente y fomentando la participación de la ciudadanía en el ámbito local, regional y nacional.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia en base a formularios A1 de la institución.

Del cuadro anterior se desprende que, tal como se había mencionado en la historia del ministerio, éste había comenzado como un servicio netamente técnico, por lo cual su quehacer resultaba en una misión avocada netamente a la implementación de políticas, programas y estudios que fueran en función de asegurar el suministro de energía al país. Sin embargo, ya para el año 2015, es posible ver una diferencia en cuanto a poner la materia energética como foco principal basado en el tipo de energía que se quiere entregar, y no como un accesorio para el crecimiento económico (como se estipulaba anteriormente).

Pero lo más importante del formulario de definiciones estratégicas, es que existe un cambio en lo que a participación ciudadana se trata, definiéndose dentro de la misma misión institucional del ministerio: “...*fomentando la participación de la ciudadanía en el ámbito local, regional y nacional*”. Esto hace de esta característica, un foco imprescindible para el funcionamiento del ministerio. Es decir, si la participación ciudadana se encuentra en la principal expresión de los valores y la razón de ser del servicio significa, que ya el foco deja de ser netamente lo técnico, sino que también adquiere un sentido más horizontal en lo que respecta a la implementación de las políticas energéticas en la sociedad. Y no solo eso, sino que también en todo grado de intervención y relación que el ministerio tenga con la sociedad, dado que hace alusión a tres tipos de división: la local, regional y nacional.

Junto con lo anterior, también podemos ver diferencias en los objetivos estratégicos entre uno y otro documento:

Cuadro 4
Objetivos Estratégicos, año 2011 y 2015

<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a disponer de la energía necesaria para resguardar el crecimiento económico del País, a través del diseño e implementación de políticas, planes e información relevante del Sector. 2. Diversificar la matriz energética procurando el desarrollo de un mercado competitivo y eficiente, a través del fomento a la inversión, el diseño de políticas, planes y programas que permitan reducir la vulnerabilidad energética del País. 3. Consolidar la Eficiencia Energética como una fuente de energía, contribuyendo a la productividad del país y al bienestar de la población, a través del diseño, implementación y seguimiento de instrumentos de fomento, marco regulatorio, información relevante y promoción y desarrollo de proyectos de eficiencia energética. 4. Contribuir a compatibilizar el desarrollo del sector energético en Chile con las políticas y regulaciones ambientales y territoriales, a través de programas de uso eficiente de la energía, desarrollo de energía renovables no convencionales y la participación en instancias de coordinación medioambientales. 5. Contribuir a generar condiciones que permitan a los habitantes del país un acceso equitativo a la energía, a través de la coordinación, formulación e implementación de programas, proyectos, normativas y asesoría técnica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir una visión común, de largo plazo, que fundamente una Política Energética para las próximas décadas a través de iniciativas sobre un diálogo social, político y técnico. 2. Velar por la protección de los usuarios, una efectiva competencia en el mercado y asegurar un desarrollo dinámico de las inversiones que el país requiere. 3. Fomentar el desarrollo de los recursos energéticos propios en zonas extremas y aisladas, mediante el uso de fuentes de energía renovables e introducción de mejores tecnologías reduciendo su dependencia al combustible diésel. 4. Minimizar y gestionar los impactos ambientales del sector, buscando acuerdos y fomentando nuevos espacios de diálogo entre los distintos actores del país, incrementando el involucramiento de las comunidades locales en los beneficios de los desarrollos energéticos. 5. Desarrollar una institucionalidad pública energética acorde con los desafíos que implica disponer de una matriz energética confiable, sustentable, inclusiva y con precios razonables.
--	--

Fuente: elaboración propia en base a formularios A1 de la institución.

Del cuadro anterior se puede esclarecer también que los “vientos” de la participación ciudadana se hacen presente, al menos en dos objetivos estratégicos. El primero de los objetivos toma como parte esencial la interacción entre lo técnico, refiriéndose a las materias de programas y políticas energéticas en donde el conocimiento experto es

necesario; lo político, en la toma de decisiones y en la negociación; y lo social, basado en el diálogo de los distintos actores y la ciudadanía como parte importante en la implementación de políticas públicas. El segundo objetivo, hace hincapié en la necesidad de generar los acuerdos entre todos los actores involucrados, incluyendo a la ciudadanía, para minimizar los impactos que cada política tenga dentro de un entorno determinado, haciendo que los beneficios de estas políticas se vean directamente establecidos en las comunidades locales respectivas.

Esto marca una diferencia notable con respecto a los objetivos estratégicos establecidos en el documento del año 2011, en donde el principal punto o foco establecido era la importancia del conocimiento experto, del apoyo técnico en la implementación de programas, proyectos, normativas o asesorías, que el ministerio hiciera en materia energética, siempre como un apoyo hacia el crecimiento económico, es decir, viendo el campo energético como un “medio” más que un “fin” en sí mismo.

Por último, es necesario revisar los clientes establecidos en cada uno de los documentos que se refieren a las definiciones estratégicas.

Cuadro 5
Clientes, usuarios y/o beneficiarios, año 2011 y 2015

<p>Gobierno de Chile:</p> <p>i. Ministerios de Economía, Interior, Salud, Transporte y Telecomunicaciones, Justicia, Defensa, Relaciones Exteriores, Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, Educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poderes del Estado y/o autonomías Constitucionales: Congreso Nacional, Banco Central. • Servicios Públicos: Corporación de Fomento a la Producción, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Estadísticas, Servicio Nacional de Geología y Minería, Comisión Chilena del Cobre, Comisión Nacional de Riego, Dirección General de Aguas, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Consejo de Monumentos Nacionales. 	<p>Gobierno de Chile (Ministerios, Servicios Públicos, Poderes del Estado y otras Instituciones Públicas con Autonomía Constitucional) Excluye Gobiernos Regionales, Provinciales y Comunales.</p> <p>Gobiernos Regionales, Provinciales y Comunales.</p> <p>Empresas y consumidores corporativos de servicios de energía (clientes prioritarios registrados).</p> <p>Organismos Internacionales.</p> <p>Centros de Estudio y de Investigación.</p> <p>Empresas del Sector Energía.</p> <p>Total de Viviendas a nivel nacional y/o Comunidad Nacional Indirecta.</p>
--	---

- Agencias Público / privadas: Centro de Energías Renovables, Agencia Chilena de Eficiencia Energética.
 - Gobiernos Municipales (Alcaldes y Concejo Municipal)
- Empresas del Sector Energía:
- Empresas del sector electricidad.
 - Empresas del sector hidrocarburos.
 - Centros de Despacho Económico de Carga.
 - Empresas Oferentes de servicios energéticos (segmento de clientes libres)
- Empresas y consumidores corporativos de servicios de energía (clientes prioritarios registrados):
- Cámara Chilena de la Construcción.
 - Fundaciones.
 - Medios de comunicación.
 - Inversionistas en Energías Renovables no Convencionales.
 - Organizaciones de Usuarios de Aguas.
 - Empresas del Sector Transporte.
 - Empresas Constructoras.
 - Empresas del Sector industrial.
 - Empresas del Sector Minero
- Organismos Internacionales.
- Agencia Internacional de Energía.
 - Organización Latinoamericana de Energía.
 - Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico.
 - Centro de investigación de Energía Asia Pacífico.
 - Mercado Común del Sur.
 - Comisión de Integración Eléctrica Regional.
 - Organismo Internacional de Energía Atómica
 - Centros de Estudio y de Investigación

Fuente: elaboración propia en base a formularios A1 de la institución.

Del cuadro anterior se infiere la misma característica por la cual el presente ministerio fue creado, como un servicio técnico encargado del desarrollo energético hacia el apoyo del crecimiento económico del país. Es por ello que, para el documento del año 2011 se exponen detalladamente todos aquellos clientes a los cuales el Ministerio le entrega sus

servicios. Sin embargo, para el documento del año 2015, aun manteniendo la cartera de clientes del documento anterior (de manera más eficiente, por cierto), hace un cambio bastante drástico con respecto a lo estipulado en el documento anterior, y es que se hace cargo de su principal función, la cual está dentro de la misión institucional: asegurar y disponer de una matriz energética para todo el país. Esto significa que su principal usuario, y el cual no estaba definido en las estrategias del 2011, es cada hogar del país que utilice energía.

Esto último, viene a aseverar el hecho que el Ministerio de Energía, sin dejar de ser un órgano técnico por nacimiento y por la materia a la cual está enfocado este servicio, toma y adopta el hecho de que la participación ciudadana viene a ser un factor de, incluso, resolución de conflictos en materia ambiental. Y en este sentido, el Ministerio lo ha adquirido: hacia la negociación, el dialogo y el aporte que la sociedad puede hacer a los programas energéticos. Este punto puede verse ejemplificado en la “Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía” documento generado de manera autónoma por el presente Ministerio, justamente para establecer un proceso formal por el cual se hace posible la participación ciudadana hacia la generación, implementación y evaluación de las políticas públicas energéticas en un entorno determinado, basado en el compromiso hacia el dialogo expuesto en sus definiciones estratégicas.

2. La creación de la División de Participación y Dialogo Social, institucionalizando la participación

Otra característica que diferencia al Ministerio de Energía del resto de los servicios públicos, es la creación de una División dentro de su organización, completamente en función de la participación ciudadana dentro de la elaboración, implementación y evaluación de las políticas energéticas del país. Esta división, llamada de Participación y Dialogo Social, surge en el año 2014 como ejemplo de lo que el Ministerio haría en relación a la temática de participación, basado también en los lineamientos estratégicos del Gobierno, con el instructivo presidencial sobre participación ciudadana, el cual estipulaba dos compromisos importantes: el “*Integrar transversalmente el enfoque de participación ciudadana a toda política pública sectorial de los órganos de la*

Administración del Estado, incorporando herramientas digitales en los mecanismos de participación que permitan ampliar el acceso, facilitar las comunicaciones y generar involucramiento cotidiano y sostenido en el tiempo, tanto en espacios de participación en línea como dando soporte y asistencia a aquellos procesos que ocurren en las comunidades locales, y fortalecer y dar institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública”.

En este sentido, la división es la participación ciudadana institucionalizada en el Ministerio, dado que se encarga de todas las materias y mecanismos de participación para los programas y políticas energéticas que el servicio haga, por ende, es la división encargada de acercar el trabajo del ministerio a la ciudadanía, en términos de horizontalizar la relación entre ambas esferas.

En lo concreto, esta división hasta abril de 2016, estaba compuesta por doce personas, las cuales representan a distintas zonas del país. Junto con ello, esta división se divide en cuatro áreas:

Cuadro 6

Áreas de División de Participación y Dialogo Social, Ministerio de Energía

Articulación Social de Proyectos	Participación y consulta Indígena
Metodología y Contenido	Gestión Interna

Fuente: elaboración interna, en base a entrevista a Victoria Ulloa.

- a. **Articulación Social de Proyecto:** esta área se encarga de gestionar las negociaciones que se den entre los distintos integrantes involucrados, ante la implementación de un proyecto de energía, el cual puede ser la introducción de una central termoeléctrica, hidroeléctrica, etc. como también lo que puede ser la realización de las conexiones distribuidoras de energía, en un lugar determinado. *“busca que se produzcan las conversaciones necesarias entre los actores, para un proyecto de energía (comunidad, empresa, alcalde, MINISTERIO)”.*
- b. **Participación y consulta Indígena:** esta temática es la principal dentro de la división. Además de ocuparse en cómo se ejecutan las cuatro herramientas de participación ciudadana establecidas en la ley 20.500, también se hace cargo del dialogo social

con los pueblos indígenas. Esto se hace debido a que los principales proyectos energéticos se encuentran dentro de zonas en las cuales se encuentra la mayoría de los pueblos originarios, por lo que establecer un entendimiento con estos involucrados, se hace de suma importancia. Más aun cuando el Estado chileno se encuentra suscrito desde el año 2009, al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual estipula el *“deber para el Estado de Chile de consultar las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos originarios, estableciendo procedimientos apropiados de consulta a los pueblos interesados, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, además de regular materias relacionadas con la costumbre y derecho consuetudinario de los pueblos originarios, establece ciertos principios acerca del uso y transferencia de las tierras indígenas y recursos naturales, junto con su traslado o relocalización”* («¿Qué es el Convenio 169 de la OIT?», s. f.).

La Coordinadora de Participación Regional, Victoria Ulloa expone: *“como el ministerio es responsable de entregar los decretos que otorgan la concesión para la exploración de energía geotérmica, a cuál esta generalmente en territorio indígena. El Convenio 169, nos obliga a hacer la consulta indígena con respecto al decreto que se emite. Específicamente, la política energética tiene un acápite indígena”*.

- c. Metodología y Contenido: esta temática está relacionada netamente a la implementación de tangibles relacionada a la materia de participación ciudadana, como por ejemplo la diagramación, y edición de material de trabajo, como también la elaboración de la metodología por la cual se harán los talleres comunitarios acerca de un proyecto energético determinado, así como su implementación y posterior evaluación.

Además de ello, Victoria Ulloa agrega: *“se está trabajando en una política de asociatividad, en como las comunidades se hacen partícipes de los proyectos energéticos. Se harán talleres de asociatividad, para sacar una Guía de Estándares de Asociatividad”*.

- d. Gestión Interna: por último, esta temática es parte de toda labor de una organización, es la referida al back office, encargada de los procesos de gestión de recursos humanos, de los presupuestos detallados para cada tarea específica de la división, la gestión financiera de los recursos disponibles, entre otros procesos internos que sean necesario para el correcto funcionamiento.

Cabe mencionar, que cada una de estas áreas se encuentran trabajando en conjunto y coordinadamente entre sí para el funcionamiento de la división, por lo cual no existe segmentación entre el trabajo de un área con la otra. Claro ejemplo es la elaboración de la Guía de Estándares para la Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía, la cual es el resultado del trabajo de toda la división.

3. La División, y la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana

Para interiorizar el análisis de la participación ciudadana dentro del trabajo del Ministerio de Energía, se pudo conversar con dos personas claves dentro del funcionamiento de la División, los cuales comentaron a grandes rasgos la implementación que se hizo de la normativa de participación ciudadana en la gestión pública, específicamente de los mecanismos expuesto en la ley 20500.

Consejo para la Sociedad Civil: esta herramienta, si bien en un primer momento no se utilizó basado en el espíritu de la ley, con el cambio de ministro se dio un vuelco en cómo era implementado este Consejo. Lo que partió solo un *checklist* de la ley, terminó para el año 2015, en un consejo que también se realizaba en regiones, y con participación por cuotas para tomar a cada rango de la sociedad civil (indígenas, organizaciones sociales de base, asociaciones, ONG, etc). A respecto el Jefe de División de Participación comentó: *“Se desarrolló una línea de trabajo, en el que el COSOC se reúne dos o tres veces al año con el Ministro de Energía, así también con la Subsecretaria, para discutir temas relevantes. El Consejo ha desarrollado mecanismos de gobernanza, para poder incidir en la toma de decisiones del ministerio, son invitados a todas las actividades participativas del ministerio, para que tengan un rol preponderante... gente que está en otros COSOC ponen a este como el de los que están más avanzados en el tema de participación dentro de la institución”*

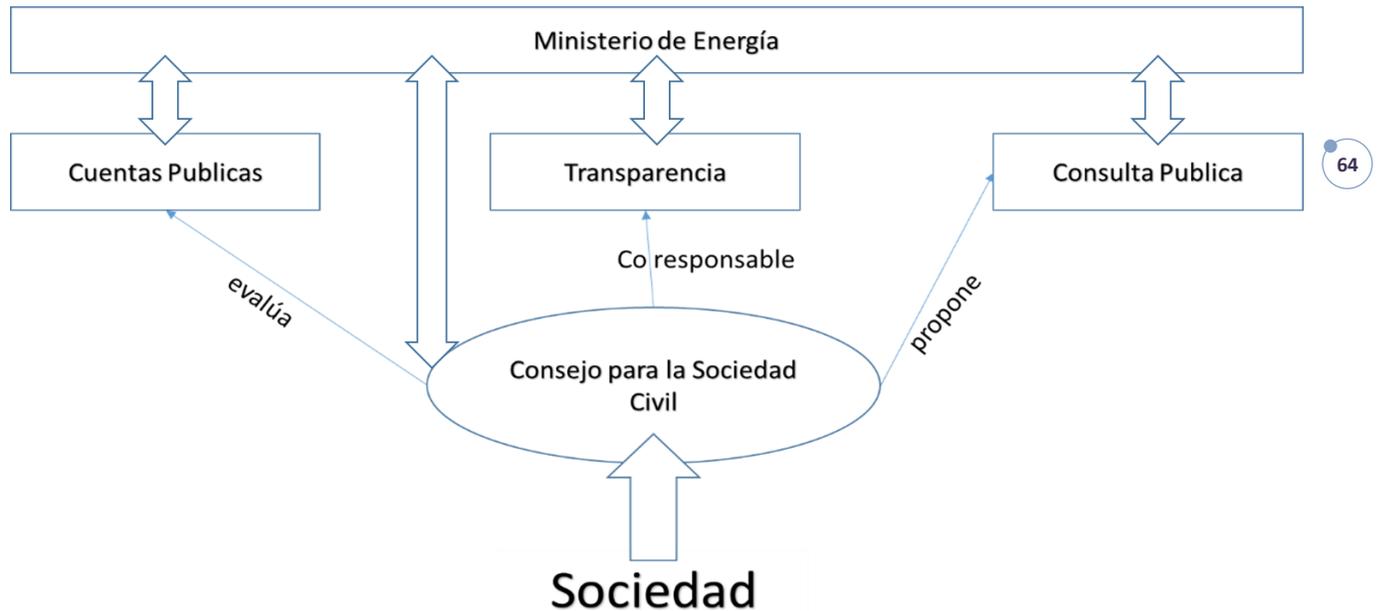
Para tener una visión comparativa entre Consejos para la Sociedad Civil de dos servicios diferentes, se quiso conversar con Alejandro Jiménez, miembro del actual COSOC del Ministerio de Energía, que también fue parte del Consejo del Ministerio del Trabajo, sin embargo, no se pudo concretar por diferencia de agendas.

Una característica principal de este Consejo es la periodicidad y formalidad con el que se integra y trabaja, dentro del Ministerio. Junto con ello, este consejo se relaciona con el resto de los mecanismos de participación estipulados en la normativa.

- Por un lado, el Consejo debe evaluar y entregar comentarios de todas las cuentas públicas antes de publicarlas, para su posterior cuenta final.
- En las consultas ciudadanas, el Consejo tiene disposiciones especiales como órgano consultivo. Junto con ello logra subir a la agenda del ministerio temáticas respecto a las consultas generadas.
- Por último, el Consejo tiene parte de la responsabilidad en la exposición de la participación en la página web.

Al respecto la Coordinadora de Participación Regional comentó: *“las sesiones [del Consejo] son mensuales, al menos una vez al mes, con sesiones en regiones. El Consejo está íntimamente ligado a los otros mecanismos de participación. La metodología de las sesiones, periodicidad, entre otras, está establecida en un acta, conocida por los interesados.”*

Cuadro 7
Funcionamiento Consejo para la Sociedad Civil



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

Otra característica del Consejo, es su proceso de integración el cual es de carácter abierto, por cuotas de representación para cada estamento social (ya sea academia, ongs, gremios, organizaciones sociales, etc.), de la cual el Consejo saliente debía votar por un integrante de cada grupo, sin intervención del Ministerio en ello: *“Para el 2015 se reeligió el COSOC, se tuvo que hacer un proceso de selección debido a la gran cantidad de gente que postuló para ser parte de ella. El mismo COSOC estableció unas cuotas para representar de la mejor forma a la sociedad...los resultados fueron publicados. De esta manera quedaron 13 seleccionados para el presente COSOC, sin tener influencia alguna del Ministerio en el proceso”*. (Ulloa, 2016).

Cuentas Públicas Participativas: este mecanismo de participación, al igual que el anterior, comenzó siendo la simple exposición de las tareas, funciones y actividades realizadas por el servicio durante un periodo de tiempo. Sin embargo, al cambio de liderazgo, se le dio el carácter participativo característico: *“[la cuenta pública] es de manera anual, abierta. Ahora se hacen en regiones, con el motivo de que los proyectos*

energéticos no están en la región metropolitana. Durante la cuenta pública, cualquier persona puede hacer preguntas, dar su opinión, etc. el Ministro responde. [A futuro] se buscará hacer una mesa de trabajos, para tratar los principales temas con la gente, y hacer una sistematización de la información” (Ulloa, 2016).

Una característica principal de la cuenta pública, es que cuenta con la máxima autoridad del Ministerio, entregando los principales resultados del servicio durante el año, y es el quien responde ante las opiniones de las personas asistentes.

Consultas Públicas Participativas: es una de las herramientas más usadas como insumo para la elaboración de políticas públicas energéticas. Ha sido parte importante en el proceso de elaboración de la Política Energética Nacional 2050, en el cual “[por] año medio, el desarrollo de la política energética 2050, fue un proceso con todos los actores, más de 10000 personas, con un consejo consultivo que se juntaba semanalmente, co redactando una hoja de ruta (propuesta ciudadana) sobre la energía al 2050. El ministerio tomo eso, cambio algunas cosas, se creó la política energética, y esto se llevó a consulta pública nuevamente, durante un mes” (Zulueta, 2016). También se hicieron hecho consultas públicas para la elaboración de la Guía de Estándares de Participación Ciudadana, y la política energética regional de Aysén y Magallanes.

Al respecto la Coordinadora de Participación Regional comentó: “*Esto mismo se espera hacer en cada región, una hoja de ruta energética en cada región, ahora se está haciendo en Aysén y en Magallanes, con el mismo procedimiento participativo, por medio de Comisiones Regionales de Desarrollo Energético, las cuales son multisectoriales, desde el intendente, SEREMI de medioambiente, CONADI, diferentes actores públicos específicos de cada región...*”

Ahora bien, queda una interrogante respecto al proceso de consulta, su metodología en la aplicación en las distintas políticas llevadas a consulta. Lo que si queda claro, es que el uso de la página web es de vital importancia para el proceso de consulta pública, dado que es esta plataforma en la cual se sube las solicitudes para la participación de la sociedad en temáticas determinadas.

Cuadro 8

Principales Consultas Públicas Participativas, Ministerio de Energía

- Política Energética Nacional 2050
- Política Energética Regional Aysén
- Política Energética Regional Magallanes
- Guía de Estándares de Participación para Proyectos Energéticos
- Ley de transmisión
- Ley de equidad tarifaria
- Política de Leña

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

Acceso a Información Relevante: por último, y muy relacionado a los mecanismos de transparencia, la información se encuentra disponible tanto en la página web institucional, como otras vías. En este mecanismo, según datos de la misma OIRS del servicio, se cuenta con un 97% de satisfacción de acceso a la información relevante (Zulueta, 2015), *“El acceso está disponible en todas las SEREMIAS de todas las regiones; la página web esta provista con casi toda la info de interés público. la Info se puede pedir por otros mecanismos más allá de transparencia, pueden venir al mismo ministerio, entre otros”*.

4. La división y sus funciones, a ojos de sus funcionarios

También, desde las mismas entrevistas se obtuvieron algunas impresiones respecto de la implementación participación ciudadana en el Ministerio, y las acciones que se realizaron para desarrollar de mejor manera esta temática dentro de la gestión interna.

Las entrevistas se agruparon en cinco áreas importantes a considerar, y que guardan relación con las preguntas de investigación que se presentaron en la presente tesis, estas son a. Los principales desafíos institucionales para la implementación de la ley, dentro del Ministerio. Esta área es necesaria para conocer el antes y después de implementada la normativa sobre participación, en una cultura ya establecida, con el supuesto de que la juventud institucional sería un factor proactivo en la aplicación de los nuevos lineamientos; b. Los impactos que tuvo la promulgación de la Ley 20500 en las

estructuras de participación del Ministerio de Energía, específicamente sus beneficios y debilidades; c. La generación de otras maneras, fuera de la normativa, hacia el desarrollo de la participación ciudadana en la institución; d. La posibilidad de un cambio en la cultura organizacional del Ministerio con la inclusión de las estructuras de participación ciudadana en su gestión; y e. Las posibles tareas pendientes de la implementación de las estructuras de participación en el Ministerio de Energía.

- a. En conversación con Javier Zulueta, Jefe División Participación y Diálogo Social, se pudo rescatar que uno de los principales desafíos que se tuvo, fue el trabajo en coordinar las herramientas de participación establecidas en la nueva normativa, con el trabajo de aquellos funcionarios responsables de su implementación: *“los COSOC estuvieron bien debilitado al comienzo de la presidencia, sin conexión con las autoridades, los dejaban botados, y los integrantes eran solo de Santiago...”*. Así también expone que la cultura organizacional no estaba preparada, de manera proactiva, para acoger estas nuevas estrategias de gestión, pero también de la misma sociedad: *“[había] poca cultura tanto del ministerio como en la sociedad, de recibir una política para querer participar en ella. La dificultad está en, cuando uno desarrolla políticas públicas más pequeñas (reglamentos) como temas de etiquetados, cuesta que la gente participe...”*

Esto se suma a los comentarios de Victoria Ulloa, Coordinadora de Participación Regional, División de Participación y Diálogo Social, la cual expresa que en un primer momento, la normativa era solo una ley más que aplicar, sin sentir mayor responsabilidad o “vocación” en ella, poniendo como ejemplo lo ocurrido con la ejecución del primer Consejo para la Sociedad Civil: *“la implementación de la ley en el año 2012 partió siendo un check list por parte del ministerio, una ley que había que cumplir nada más... El primero [COSOC] fue en 2012, en septiembre, y funciona en marzo de 2013. Se hizo un par de publicaciones en diarios, en la página web del ministerio para difundir las postulaciones [para la integración de participantes]. Los primeros que llegaron fueron empresas. Se tenía que filtrar. Quedaron 11 personas. No hubo continuidad ni metodología de este COSOC, se*

juntaban dos horas cada tres meses, no había periodicidad. La autoridad solo participó en las primeras sesiones de cada año, solo para cumplir con la ley, no para avanzar en participación...”

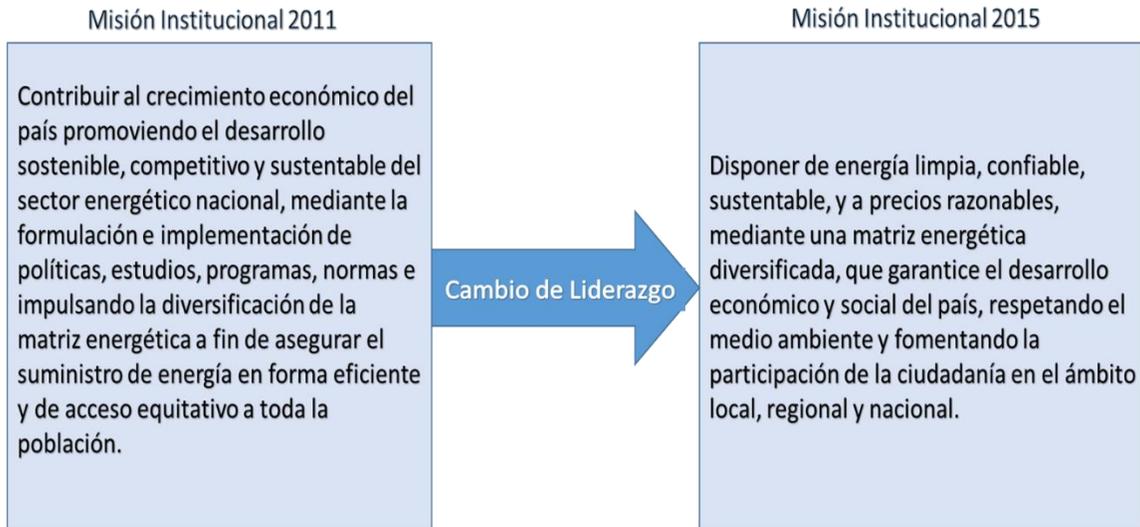
Sin embargo, entendiendo esta problemática el servicio se adaptó a una nueva visión respecto a la relación que había que mantener con los ciudadanos. Así lo expresa Javier Zulueta: *“Se modificó la ley que creaba al ministerio, para financiar gastos asociados para la participación ciudadana...”*.

Una de las razones por las cuales es posible esta adaptación del servicio, es en principal grado, al cambio de liderazgo que tuvo el Ministerio junto con el cambio de Gobierno: *“Con el cambio de gobierno, cambió el enfoque. Antes había solo una persona que velaba por el cumplimiento de la ley 20500 a nivel nacional, y el tema [se planteaba solo] en papel. Luego se creó la división de participación y diálogo social, al modificar la ley que crea el ministerio para crear esta división. El jefe de división se empezó a involucrar con el COSOC, para darle un realce fuerte...”*.

Acá surge el principal factor de cambio: la voluntad política de la alta dirección pública para establecer y normalizar nuevas normativas en una institución, es vital. Antes del cambio de gobierno, este Ministerio era un servicio netamente técnico, basado en la asistencia energética para el crecimiento económico del país (ver anexo), aun con la normativa ya vigente, sin embargo, con el cambio de Gobierno también hubo un cambio en la adaptación de la normativa, desarrollando fuertemente la relación con la ciudadanía y el diálogo social.

Cuadro 9

Factor de Cambio en Ministerio de Energía



Fuente: elaboración propia en base a Formularios A1 del servicio.

- b. Para el Jefe de la División de Participación y Dialogo Social, uno de los principales impactos que tuvo la implementación de la ley, pero de manera íntegra, fue el desarrollo de las cuentas públicas participativas y los mecanismos de transparencia (información relevante), dado que ambos ha logrado desarrollar procesos formales de ejecución dentro del servicio, al punto de coordinar el funcionamiento de dos mecanismos de participación en ello: *“[las cuentas públicas participativas] se desarrollan durante el mes de febrero, luego se le entrega al COSOC, entrega su opinión, la cual queda redactada textual en la cuenta pública. El año pasado [2015] se hizo por primera vez, el COSOC hace preguntas y opina, y el Ministerio responde a cada una de esas preguntas, sin editar los juicios del COSOC. Todo esto se redacta y se suben a la página web. Para los mecanismos de transparencia, la división se coordina con la unidad de atención ciudadana. Se tienen estándares acotados de tiempos de respuesta para las solicitudes (97% de satisfacción de la ley 20500). Para este año, se está avanzando en cumplir tanto indicadores obligatorios, como de buenas prácticas, estas últimas, son las metas a cumplir...”*

Para la Coordinadora de Participación Regional, los impactos de la normativa que se pueden resaltar dentro del Ministerio, y en relación a la temática anterior, es en

gran medida a la voluntad política que tuvo el cambio de liderazgo, para posicionar la participación ciudadana como un foco para el Ministerio de Energía: *“El cambio en la incidencia de la participación dentro del ministerio es por la voluntad política del ministro. El ministro anterior, era una actividad en la moneda, con gente del sector público, solo con su propia gente, para hacer la cuenta pública. La ley 20500 es una ley bastante etérea, liviana. Le falta demasiado, queda a criterio de cada institución como la implementes, un reglamento que especifique la ley y su funcionamiento...”*.

Este cambio en la cultura organizacional, llevado por el liderazgo del Ministro Máximo Pacheco, hizo que el servicio fuera más allá de lo que la ley estipulaba en materia de participación. En palabras de Victoria Ulloa: *“El ministerio tiene una norma de participación para bajar la ley 20500, como un reglamento y metodología. Nosotros sobrepasamos la ley, hacemos mucha más de lo que la ley sale... el ministerio está mucho más avanzado en lo que a participación ciudadana se refiere, conversando con otras instituciones. Y eso que el ministerio no tiene la conversación con la sociedad por nacimiento, sino que el ministerio es técnico, pero aun así, gracias a la voluntad política del ministro, le dio un vuelco para llegar al consumidor final, cambiando hasta el formulario A1 del ministerio, cambiando objetivos estratégicos, etc...”*

Cuadro 10

Mecanismos de participación ley 20500, y del Ministerio de Energía

Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública 20500	Ministerio de Energía
a. Consejo para la Sociedad Civil	a. Consejo para la Sociedad Civil
b. Cuentas Públicas Participativas	b. Cuentas Públicas Participativas
c. Consultas Públicas	c. Consultas Públicas
d. Mecanismos de Información Relevante	d. Mecanismos de Información Relevante
	e. División de Participación y Diálogo Social
	f. Guía de Estándares de Participación para el desarrollo de Proyectos de Energía
	g. Guía de Estándares de Asociatividad*

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

Nota: *en proceso de elaboración.

- c. Con los cambios en la implementación de los mecanismos establecidos por la normativa vigente, y la adición de mecanismos desde el mismo Ministerio de

Energía, es resultado del impacto que el cambio de liderazgo trajo consigo un cambio en la cultura organizacional, el cual no solo se limita a mayores mecanismos de participación, sino que también en un cambio en las definiciones estratégicas del servicio. Junto con ello, el proceso de elaboración de políticas públicas es distinto. Y en este punto Javier Zulueta expone: “*la Agenda de Energía 2050 [14 de mayo de 2014] después de tres meses de un proceso participativo extenso, tuvo consulta pública, y definió los lineamientos de acción del ministerio durante estos cuatro años.*”

Una de las políticas públicas más importante que ha generado el Ministerio de Energía en los últimos años, es la Agenda Energía 2050. Esta Agenda, es la principal política energética de planificación a largo plazo, es la “*hoja de ruta para el desarrollo de las acciones en diseñar y ejecutar una Política Energética de largo plazo que contara con validación social, política y técnica*” (Ministerio de Energía, 2014). Es decir, es la principal guía que el Estado de Chile ha generado en materia energética para las próximas décadas.

Si bien pensar en políticas que vayan más allá de un Gobierno es de importancia, como el caso de esta Agenda 2050, el punto importante para el argumento defendido en esta investigación, es la forma por la cual se llevó a cabo esta política pública. Esta fue generada en base a un proceso extenso que comenzó desde el conocimiento experto en mesas con especialistas, pero así también con la ciudadanía presente desde el primer momento, siendo evaluado constantemente por el Ministerio, hasta pasar al Gobierno, para luego volver al servicio el cual modificó las principales falencias, para luego pasar a un proceso de consulta pública. Esto se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 11

Proceso de Elaboración de Política Energética Nacional 2050



Fuente: Resumen Política Energética Nacional 2050, <http://www.energia2050.cl/wp-content/uploads/2016/07/Resumen-Ejecutivo-de-la-Politica.pdf>

Junto con lo anterior, la participación ciudadana fue cuantificada en una serie de etapas, para el proceso de elaboración de la Política Energética Nacional, la cual es posible apreciar en el siguiente cuadro, dando una prueba concreta de cuanto es posible llegar a implementar la opinión y asistencia de la sociedad en la elaboración de políticas públicas de gran tamaño.

Cuadro 12

Puntos de Participación Ciudadana para el Plan Energético Nacional

- Durante las Mesas Técnicas participaron cerca de 3500 personas en cerca de 130 talleres.
- El Comité Consultivo tuvo 30 reuniones plenarias y 150 reuniones de grupos de trabajo.
- Hubo 3 eventos deliberativos con 217 asistentes.
- Los talleres regionales de la consulta pública tuvieron alrededor de 420 asistentes.
- Los comentarios que llegaron de la consulta pública alcanzaron los 717, vía plataforma web y por buzón colocado en los talleres regionales.

Fuente: Resumen Política Energética Nacional 2050, <http://www.energia2050.cl/wp-content/uploads/2016/07/Resumen-Ejecutivo-de-la-Politica.pdf>

- d. En cuanto a cambios en la cultura organizacional, la puesta en marcha de la normativa sobre participación ciudadana, se aferró a tal punto de modificar las definiciones estratégicas de la institución. Así también es posible corroborar que la participación ciudadana, se implementa hasta en los proyectos de energía de

cada región, como fue el caso de Aysén y Magallanes. Al respecto, Javier Zulueta expone: “...otra consulta importante, fue sobre la política energética de Aysén, y de Magallanes. se hizo una hoja de ruta de la ciudadanía, con apoyo del ministerio. Esa hoja de ruta se consulta, ahora se está redactando la política, y esta se va a consultar nuevamente.”

De esta política pública, obra también desde la participación ciudadana, Victoria Ulloa expone: “se espera hacer en cada región, una hoja de ruta energética en cada región, ahora se está haciendo en Aysén y en Magallanes, con el mismo procedimiento participativo [por medio de] Comisiones Regionales de Desarrollo Energético, [las cuales] son multisectoriales, desde el intendente, SEREMI de medioambiente, CONADI, diferentes actores públicos específicos de cada región. Las comisiones empezaron a trabajar en mayo de 2015, y no está estipulado en la ley 20500. Es iniciativa propia del ministerio”.

- e. Como principales tareas pendientes o desafíos a futuro, lo principal es la difusión de estos mecanismos de participación ciudadana en la misma sociedad, pero más importante aún, es la difusión del trabajo hecho con estos mecanismos dentro de las actividades del servicio, para el resto de las agencias públicas. Al respecto Javier Zulueta comentó que hace falta expandir la manera en que la participación ciudadana se aplica en la gestión pública: “[es necesario] que la participación ciudadana sea parte de la forma de diseñar, gestionar, fiscalizar y evaluar la implementación de políticas públicas. El Estado tiene que ser abierto los alcaldes deben fomentar la participación, hay un contexto que también debe cambiar, hacia la participación ciudadana”.

Esto también lo sostiene Victoria Ulloa, relacionando el trabajo que el Ministerio ha hecho en materia de participación ciudadana, y como las políticas públicas implementadas por este servicio se han visto mejoradas y desarrolladas con el aporte de la sociedad: “[es necesario] que todos sepan lo que se hace acá”.

E. La Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía, la prueba del éxito

Esta guía, se desarrolla como un producto de la División de Participación y Dialogo Social durante el año 2015, hacia el desarrollo del dialogo entre los proyectos energéticos que en un futuro puedan generarse en un contexto determinado, y los miembros de la localidad en la cual este proyecto se establezca, en donde el Ministerio de Energía actúa como un mediador, hacia el entendimiento de ambas partes para el beneficio y desarrollo mutuo, entendiendo que cada comunidad tiene características que la hacen diferentes entre sí, y por ende, cada proyecto ha de adecuarse a estas diferencias. En palabras del propio ex Ministro Pacheco: *“Se basa en sólidos principios que son necesarios para la generación de confianza: la inclusión, el acercamiento temprano, la transparencia, la posibilidad de incidir en el diseño de los proyectos, la planificación conjunta de los procesos de diálogo y la búsqueda del anhelado desarrollo local desde la mirada del territorio.”* (pp 7, Ministerio de Energía)

La principal característica que tiene la elaboración de este producto, es que si bien es material que va hacia el desarrollo y aporte de la participación de la ciudadanía en las políticas energéticas, ésta herramienta no está establecida en ninguna normativa que hasta ahora se haya hecho en materia de participación, por lo tanto, es un instrumento generado total y completamente desde el mismo Ministerio de Energía. Es por ello que este documento, viene a solventar el trabajo generado por la División de Participación y Dialogo Social, y a ser una prueba más de las ventajas comparativas que tiene este Ministerio en relación a otros servicios públicos.

Su proceso de formulación, y en relación a la materia de participación, se basó en la integración de distintos puntos de vista desde cada localidad en la cual, la división de Participación y Dialogo Social trabajó durante este tiempo. Como lo explica Javier Zulueta, jefe de la división de Participación y Dialogo Social: *“La Guía de Estándares de Participación Ciudadana, se desarrolló durante un año (2015), con un proceso participativo de mesas (regionales, locales, nacional) luego de esto se levantó la información y se hizo un producto, el cual se volvió a subir a consulta pública por un mes, para su finalización de la redacción...”*

De esto se desprende que no solo se tomaron y juntaron todas las opiniones, sino que también, el resultado de esta conformación de ideas fue nuevamente levantada a través de la página web institucional, para la opinión y evaluación de la ciudadanía.

Así también, la Coordinadora de Participación Regional y parte de la División de Participación y Dialogo Social, confirmó la función específica que esta guía tiene dentro del Ministerio: *“esta guía es un manual de cómo se relaciona una empresa con un proyecto con el resto de la comunidad, para evitar conflictos. Establece un compromiso de dialogo de la Empresa con la comunidad, en toda la parte del proyecto. Que el proyecto no sea una sorpresa para la comunidad.”*

Esta guía también se hizo mediante consultas a la ciudadanía, en diferentes regiones, haciendo talleres, y cumpliendo con la misma metodología de participación, anteriores. ¿Cómo le hubiera gustado a usted, que este proyecto hubiera entrado? Dentro de esta guía, también hay un acápite de estándar de participación indígena.”

Por lo tanto, de lo descrito anteriormente, se establece que la formación de esta guía fue directamente generada desde la asistencia ciudadana, en donde el servicio público actuó como el canal por medio del cual la ciudadanía expresó su opinión acerca de cómo “hacer las cosas” en lo que respecta a la instalación de proyectos energéticos en un territorio determinado.

En simples palabras, la Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía entrega las instrucciones por las cuales, “el nuevo integrante de la casa” se establece en “una familia”, en donde el nuevo explica las razones por las cuales necesita esa “pieza de la casa”, y por otro lado, la familia entrega los “deberes” que el nuevo ha de hacer para la familia, quien, al fin y al cabo, mantiene el hogar.

En lo concreto, esta guía tiene distintos principios en los cuales se desarrolla y establecen el horizonte de referencia valórico que orienta las presentes directrices. Estos principios son: la inclusión, entendida como que la diversidad y pluralidad de los actores involucrados deberán estar debidamente representados en el proceso; la oportunidad y pertinencia, estableciendo que el proceso participativo comienza temprano y durará todo el ciclo de vida del proyecto; la transparencia, por la cual todas las partes contarán con información

clara, completa, veraz y oportuna; la incidencia, relacionada a lo vinculante de las decisiones, este proceso contribuirá a que los participantes puedan incidir en las decisiones que les afectan; la planificación conjunta, se involucrará a las partes interesadas en la planificación del proceso participativo, durante todo el ciclo de vida del proyecto; y por último, el desarrollo local, basado en que los proyectos energéticos promoverán el desarrollo de las comunidades y territorios relacionados con ellos, durante todo el ciclo de vida, complementando la visión y planes de desarrollo local, y potenciando las oportunidades sociales y económicas de sus habitantes.

Estas “directivas” decantan en distintos criterios, los cuales traducen en un mensaje tangible a través de dimensiones o variables específicas a considerar.

Cuadro 13

Principios y Criterios

Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía

Inclusión	Oportunidad y Pertinencia	Transparencia
Pluralidad y diversidad. Representatividad. Proceso inclusivo. Respeto y fortalecimiento del capital social. Habilitación de capacidades	Comenzar temprano. Ser oportuno. Continuidad.	Disponibilidad. Comprensible. Relevante. Fundada y plural.
Incidencia	Planificación Conjunta	Desarrollo Local
Voluntad de llegar a acuerdo. Responsabilidad frente al proceso y sus resultados. Ponderación de las distintas opiniones en la decisión Rendición. Mecanismos de comunicación integrado. Acceso a mediadores del proceso.	Co-diseño del proceso. Instancias de deliberación y diálogo. Plazos claros, adecuados y flexibles. Mecanismo de resolución de controversias.	Fomentar el despliegue de su potencialidad y mejoramiento de la calidad de vida. Evaluación del impacto local.

Fuente: elaboración propia en base a la Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía.

Para cada criterio, luego, se establecen distintas acciones u objetivos a realizar para el fiel cumplimiento de los principios en la implementación del proyecto energético determinado. Por último, en un cuarto nivel, se explicitan los Indicadores a través de los

cuáles estas acciones, criterios y principios deben ser evaluados, tanto a nivel de proceso como de resultados.

Ahora bien, la implementación de los proyectos energéticos está estipulado en distintas etapas, las cuales están definidas en esta guía y en la cual la comunicación social aparece en cada una de ellas. Brevemente se describirán cada una de ellas:

1. Etapa de relacionamiento comunitario previo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA): primer paso en el cual se identifican las partes interesadas, la empresa que tiene interés de introducir un proyecto energético en una zona determinada, la población afectada o interesada en el proyecto, y el Ministerio como mediador entre los intereses de cada parte. Durante esta etapa, el Ministerio actúa presentando el proyecto y la compañía respectiva a la población, así como también entrega observaciones por las cuales se hará la implementación de la guía. Como resultado se espera la creación de un “Protocolo de Entendimiento” y el “Plan de Participación”.
2. Etapa de permisos ambientales y sectoriales: paso en el cual, el proyecto entra en la evaluación ambiental de proyectos, ya sea a través de Estudios o Declaraciones de Impacto Ambiental, establecidos en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La población se encontrará informada acerca del proceso de evaluación, por medio de las observaciones entregadas por los Servicios Públicos y las respuestas (Adendas) del titular. Junto con ello, la población participará del proceso de evaluación, de acuerdo a lo establecido en el “Plan de Participación” establecido en la etapa anterior.
3. Etapa de construcción: durante este paso, el titular ha de implementar todos los canales de comunicación integrados establecidos en la primera etapa para mantener a la población informada acerca del proceso de implementación del proyecto, luego de conocido el Resultado de Calificación Ambiental, así como también del “Plan de Participación” el cual pasa a observación del Ministerio. La población ha de estar activamente participando de acuerdo a los compromisos adquiridos en este plan, así como en la observación o “*monitoreo participativo*” de la implementación del proyecto

energético. El Ministerio, además, pone a disposición todos los mecanismos de reclamos y consultas para la población, por medio de su página web.

4. Etapa de operación: esta etapa aplica para todo el periodo de vida del proyecto energético, durante el cual la población como el titular, velan para que compromisos adquiridos por las partes se cumpla. De esta etapa se espera que las partes convivan apropiadamente en el territorio, con mecanismos para resolver las diferencias. *“Las partes se perciben mutuamente como parte de una misma comunidad y trabajan juntos para su desarrollo”* (pp 90, 2015).

5. Etapa de cierre: último paso, consiste en la finalización del proyecto energético y sus actividades relacionadas con la operación. Aquí se incluyen las medidas de seguridad, ambientales y sociales relacionadas, en donde la población estará coordinada con el titular del proyecto en cada una de estas temáticas.

Cabe mencionar que, durante todas las etapas, la presente guía establece destinos mecanismos de transparencia por los cuales queda registro de cada proceso para el acceso público de la información acerca del proyecto energético. Estas plataformas a disposición pública son todas las actas de observaciones y recomendaciones; el Protocolo de Entendimiento elaborado; el Plan de Participación establecido entre las partes; actas de acuerdos; informes del proceso; y las acciones realizadas para el desarrollo local.

En base a lo anterior es posible afirmar que esta Guía se hizo basada en la participación ciudadana, a través de consultas respecto a cómo debería participar la ciudadanía en la implementación, ejecución y fin de un proyecto energético determinado, como también, esta Guía desarrolla y define mecanismos por los cuales la ciudadanía se hará presente en los proyectos energéticos. Es decir, nace a partir de participación ciudadana, y define la participación ciudadana.

F. Ministerio de Energía y Gobierno Abierto

Por último, a partir de las entrevistas a funcionarios claves para la participación ciudadana en el Ministerio, se pudo analizar la relación que hay entre el desarrollo que se hizo de esta materia, con este nuevo paradigma o visión acerca de la administración pública: el Gobierno Abierto.

Lo cierto es que si bien, el movimiento generado hacia un Gobierno Abierto, por medio de la Alianza para el Gobierno Abierto y los compromisos desarrollados por el Estado chileno son un insumo para desarrollar la participación ciudadana en la gestión pública chilena, éste concepto no fue utilizado nunca como argumento para el desarrollo de las políticas de participación en el Ministerio de Energía.

Al respecto Javier Zulueta comentó: *“...se han hecho iniciativas relacionadas en el ministerio...las cuentas públicas son abiertas... La idea es salir de las cuatro paredes para tomar decisiones”*

Al analizar el paradigma de Gobierno Abierto en sus tres pilares (transparencia, participación ciudadana e innovación pública), dentro del trabajo realizado por el Ministerio de Energía, se expone lo siguiente:

- **Transparencia:** por ley, todos los servicios públicos deben contar con acceso a la información pública, al menos con su estructura orgánica, las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos, su marco normativo, su personal de planta, a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones, los mecanismos de participación ciudadana, entre otras (BCN, 2008), el Ministerio espera generar procesos más transparentes de selección de personal, como también de estándares de probidad para sus funcionarios, *“se ha avanzado, con estándares de entrega de información. se va hacer un código de ética interno. se busca que, para los procesos de selección de personal, la entrevista sea con un SEREMI, un jefe de división y una empresa que filtre, en pos de la probidad”* (Zulueta, 2017)

- Innovación: en este pilar, el Ministerio ha comenzado a trabajar con el Laboratorio de Gobierno, órgano encargado de fomentar la innovación pública de los servicios del Estado, hacia la incorporación de procesos innovadores dentro de la política energética, tomando a la participación como un insumo para las políticas energéticas futuras. Al respecto Zulueta expuso: *“el proceso participativo en las políticas públicas es innovador en sí mismo. Somos el primer ministerio en aplicar una evaluación ambiental estratégica, para el diseño de políticas públicas. el proceso participativo es de los primeros dentro de las instituciones públicas”*.
- Participación Ciudadana: en este punto, la presente investigación muestra y analiza de manera breve, parte de los que ha hecho el Ministerio de Energía sobre participación ciudadana, ya sea por medio de la normativa vigente, como también por sus propias herramientas de participación. Uno de los principales avances que tiene este servicio, es la institucionalización de la participación por medio de la creación de una División especializada en el desarrollo de esta temática en el trabajo del Ministerio. Junto con ello ha elaborado distintas políticas públicas en materia energética desde la consulta ciudadana, haciendo parte a la sociedad en los lineamientos y estrategias respecto al fomento energético del país.

Javier Zulueta comentó en relación a esto: *“el Ministerio, ha hecho guías de participación ciudadana, se han desarrollado que las políticas sean en base a la participación... las cuentas públicas son abiertas, exponiéndose a la ciudadanía. La participación es una característica que se ha hecho parte del Ministerio...la idea es salir de las cuatro paredes para tomar decisiones”*.

En base a lo anterior, lo principal a destacar es el nivel de desarrollo que el Ministerio de Energía tiene respecto a los pilares que expone el Gobierno Abierto, sin tener en cuenta las directrices que este paradigma expone. Ha de esperarse entonces, que al difundirse este paradigma a toda la gestión pública por medio de los siguientes planes de acción que el Estado chileno suscriba para la Alianza, esta llegue a desarrollar más las políticas de participación dentro del Ministerio de Energía, a mediano y largo plazo.

VII. Conclusiones

A partir del análisis del desarrollo de la participación ciudadana en el contexto nacional presentando los distintos factores que se han relacionado e involucrado con la temática en la gestión pública chilena, y específicamente, tomando el caso del Ministerio de energía como uno de los servicios públicos más avanzados en esta área, es posible concluir lo siguiente:

Primero, a modo general se puede señalar que la inclusión de estructuras de participación ciudadana en nuestra gestión pública, ha sido consecuencia de un largo proceso relacionado a la modernización del Estado, en donde sus primeros atisbos partieron en el Gobierno de Lagos. Estos esfuerzos terminaron en la implementación de la ley sobre participación ciudadana, para el año 2011. Junto con lo anterior, ha habido esfuerzos internacionales que también han ido en la vía de mayor transparencia, como el movimiento hacia el “Gobierno Abierto”.

De este paradigma, se destaca la presencia de la Alianza para el Gobierno Abierto, el cual fomenta a los países adscritos, y en el que se encuentra Chile, a que desarrollen compromisos a aplicar en sus respectivas administraciones, hacia la transparencia, colaboración y participación ciudadana.

Por tanto, el desarrollo de la participación social en la gestión pública es un proceso que ha venido a quedarse dentro de las administraciones públicas, y específicamente en Chile, basado en la normativa aplicar dentro de su gestión pública, aun cuando la influencia internacional no se logra apreciar del todo dentro del sector público nacional, en lo que a participación ciudadana se refiere.

- Recomendación: este movimiento representa un insumo importante para desarrollar no solo la participación ciudadana dentro de la gestión pública, sino que también la transparencia de los actos públicos y la innovación pública, por tanto se recomienda aplicar efectivamente las políticas y compromisos a todos los servicios públicos de la administración pública, aprovechando la inteligencia colectiva de los planes de trabajo que cada país contrae con la Alianza para el Gobierno Abierto.

Segundo, enfocándose en el Ministerio de Energía, es posible aseverar que, dentro de este servicio, la implementación de la temática de participación ciudadana no se dio total y completamente según el espíritu de la ley. Es por ello que este es un caso que clarifica la importancia que tiene la esfera política y el liderazgo determinado de un servicio público para dar los recursos, pero, sobre todo, la importancia en la implementación de una materia determinada, en el trabajo del servicio.

El ministerio al iniciar sus labores como servicio, tuvo la coincidencia de comenzar junto con la publicación de la ley de participación ciudadana, sin embargo, este factor no influyó en la implementación de los mecanismos que esta normativa estipulaba para la gestión pública, sino más bien, fue el cambio de liderazgo a partir del cambio de gabinete con la llegada del, ahora ex Ministro Máximo Pacheco, el que le dio un giro al desarrollo de la participación dentro del Ministerio.

Ejemplo de lo anterior, es la evolución que tuvo el servicio con la modificación de sus definiciones estratégicas, la generación e institucionalización de la participación ciudadana, por medio de la creación de la División de Participación y Dialogo Social para 2014, y la implementación de las consultas ciudadanas para las diferentes políticas energéticas que se han desarrollado, incluyendo la Política Energética Nacional 2050.

- Recomendación: debido que el cambio de liderazgo fue un factor crucial en el desarrollo de políticas de participación ciudadana dentro del Ministerio, se recomienda generar encuentros de servicios públicos para demostrar la real posibilidad de hacer de un servicio netamente técnico, un servicio estrechamente relacionado con la ciudadanía. Una de las principales falencias que se encontraron en la presente investigación, fue la poca visibilidad que se le está dando a estas políticas de participación en el resto de los servicios públicos, por lo que generar encuentros o seminarios de participación ciudadana en la gestión pública, vendría a ayudar a conocer por el resto de los servicios, la manera en que es tratada la participación dentro del Ministerio de Energía.

Tercero, que el cambio de liderazgo haya sido el factor clave para generar todas las modificaciones necesarias para desarrollar la participación ciudadana dentro del Ministerio de Energía, hace que también estas modificaciones sean de tal envergadura que hayan logrado, al menos según lo explicado por el Jefe de la División de Participación y la Coordinadora de Participación Regional, en afectar de manera positiva la cultura organizacional del servicio, hacia la interacción mayor horizontalidad, y más cercana a la opinión y conocimiento de la sociedad respecto a alguna política energética determinada. Caso anterior, son las políticas energéticas regionales que se han elaborado hasta la fecha, tanto en Magallanes, como en la región de Aysén, en donde se ha hecho basado en el trabajo en conjunto con la ciudadanía.

Por lo que, este trabajo entrega la posibilidad de aseverar que la generación de políticas públicas basado en la colaboración de la ciudadanía para apoyar el conocimiento experto y técnico que tiene el servicio, sirve para mejorar y acercar la implementación que esta política tiene dentro de un contexto determinado.

- Recomendación: para establecer de manera formal disposiciones hacia la participación ciudadana en los servicios públicos, incentivando cambios dentro del actuar de estas instituciones, es posible recomendar la generación de un pmg de participación ciudadana. Este pmg, para no caer dentro de los vicios que esta herramienta trae, debe ser elaborada de manera abierta, en conjunto con la sociedad, estableciendo los parámetros de éxito y puntos de evaluación coherentes y desafiantes. Teniendo a la sociedad, representada en un grupo de expertos, que pueden salir desde la selección desde los mismos COSOC de los servicios públicos, hace que estos pmg tengan la validación que debe servir para no contribuir a que esta gestión por resultado no resulte en un fin (Pliscoff, 2016), sino un medio para fomentar la participación dentro de los servicios públicos. Junto con lo anterior, al generar un pmg bajo este tipo de elaboración, se estaría combatiendo una de las falencias que diagnosticó la Dirección de Presupuesto en su evaluación de estas herramientas (2014): *“Existía una relativamente limitada focalización en los ciudadanos”*. Tal como existen programas de mejoramiento de la gestión hacia el gobierno electrónico, el acceso a la información pública, este pmg estaría enfocado en desarrollar programas y políticas hacia la participación ciudadana, primero velando para que los mecanismos de participación estipulados en las normativas se cumplan cabalmente, y luego incentivar por otras formas de participación dentro del actuar de los servicios públicos.

Cuadro 14

Propuesta PMG de Participación Ciudadana

Sistema	Indicadores Propuestos	Valoración (soporte)	
Programa Marco de la Calidad (ISO 9001:2015)	Calidad de Atención de Usuarios (Participación)	Porcentaje de políticas diseñadas mediante uso de estructuras de participación ciudadana al año.	Entre 0% - 40%
		Porcentaje de políticas implementadas mediante uso de estructuras de participación ciudadana al año.	
		Porcentaje de ciudadanos participantes en las estructuras respecto del año anterior.	

Fuente: elaboración propia en base a diagnóstico Dirección de Presupuesto, 2014.

Cuarto, si bien la participación ciudadana está establecida dentro de una normativa, obligando a todos los servicios a implementarla de manera discrecional, el plazo para ello no está establecido en la ley, por ende es posible encontrar casos en los cuales el desarrollo de la participación ha sido importante, como es dentro del Ministerio de Energía, también es posible encontrar casos en que ni siquiera se están publicando estos mecanismos de participación en la página web del servicio público (como es el caso del Ministerio de Interior). Por lo tanto, la visión prospectiva para desarrollar esta temática está directamente relacionada a la prioridad que cada servicio le entregue a la temática.

Específicamente en el Ministerio de Energía, las modificaciones hechas durante el periodo del ex Ministro Pacheco fueron tan importantes dentro el servicio, que dan a suponer que la participación ciudadana está establecida dentro del trabajo del Ministerio, consultando las políticas energéticas que impacten directamente a la sociedad.

Quinto, los efectos que la participación ciudadana ha tenido en la gestión pública, es aún una aseveración difícil de solventar, dado que es aún un proceso que está en desarrollo. La realidad de la implementación de la normativa en Chile asegura que existe un nicho de desarrollo que es necesario trabajar. Tal como asevera Alejandra Naser: “*la abertura*

sin mayor reglamento o un proceso mal enmarcado, puede llevar a políticas que no logren satisfacer necesidades públicas prioritarias. es necesario priorizar políticas, para luego generar consultas, dando a entender que recursos se tienen para ello...” (2016).

Sin embargo, es posible concluir que existen distintos factores, tanto de la misma gestión pública, como internacionales, que dan a suponer que la participación ciudadana está siendo vista como un mecanismo para mejorar la generación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Uno de los factores internacionales, es el paradigma de Gobierno Abierto, el cual ve a la participación ciudadana como “...un medio para producir servicios o productos públicos, que logren mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Hoy el fin es hacer más eficiente y de mejor calidad los servicios públicos, por lo tanto, la participación ciudadana viene a aportar a ello...” (Naser, 2016).

También, la participación ciudadana se ve como una manera de resolver conflictos sociales, dado que establecen a la sociedad como colaboradora de las políticas públicas que genera un servicio público. El Ministerio de Energía al respecto ha establecido las consultas ciudadanas como herramienta para comunicar, y exponer los proyectos energéticos y políticas que ha llevado a cabo, para mantener una relación constante y horizontal con la sociedad. Caso contrario es lo ocurrido en el Ministerio de medio ambiente y el conflicto en el pueblo de La Higuera, en donde el proyecto minero portuario Dominga, de Andes Iron, no ha logrado esclarecerse debido, entre otras cosas, a la nula comunicación y relación que ha tenido tanto la minera como el Ministerio de Medioambiente, con la localidad afectada por los posibles desperdicios que este proyecto pudiera dejar en la flora y fauna de la zona. ((«salvemolahiguera.org», s. f.)

Basado en el análisis de la presente investigación es posible concluir que la mayor parte del desarrollo de la participación ciudadana en el Ministerio, ha sido debido a la generación de normativas vigentes respecto a participación ciudadana, para dar el marco de acción en esta materia; a la corta vida en funcionamiento del servicio (creado en 2010); y en gran medida por la prioridad que el liderazgo de la alta dirección le dio dentro del trabajo del servicio, dieron los ingredientes esenciales para generar un ambiente

favorable para que la participación ciudadana se estableciera fuertemente dentro del trabajo del Ministerio de Energía.

Es por ello que la posibilidad de extender estas políticas de participación a otros servicios, al nivel que lo hizo el Ministerio de Energía queda en estrecha relación al tipo de liderazgo que los demás servicios le den a la participación ciudadana. Es posible generar contextos de intercambio de experiencias, pero en el contexto actual, la prioridad que se le dé a la materia está directamente relacionada al nivel de prioridad que cada directivo público tenga respecto a ella.

Sin embargo, este cambio de liderazgo esperado puede verse desarrollado por los futuros compromisos que el Estado de Chile suscriba en relación al Gobierno Abierto, fomentando el cambio de perspectiva respecto a la participación ciudadana, por lo que en esta investigación se afirma que existe una oportunidad para mejorar los servicios por medio de la participación ciudadana: existen los mecanismos, es posible generar otros además de la normativa, y sobre todo, estrecha la relación de los servicios con la sociedad.

Por último, para la problemática de investigación sobre la crisis de la relación entre el Estado y la sociedad, específicamente en los mecanismos de relación en el quehacer de la gestión pública, es posible afirmar que el comportamiento del Ministerio de Energía es el ejemplo a seguir para el resto de las instituciones públicas, y sus políticas de participación acá expuestas son un argumento sólido por el cual se enuncia que es el buen alumno de la clase. Las implementaciones generadas por el presente Ministerio hacia la participación ciudadana, son ejemplos concretos que van hacia robustecer que la mayor cercanía con la ciudadanía es un factor para combatir la crisis que tiene el Estado con la sociedad.

Bibliografía

- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. (2009). Revista del CLAD Reforma y Democracia, No21(45), 207–224.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Ministerio de Energía. (s. f.). Recuperado 13 de mayo de 2016, a partir de <http://www.energia.gob.cl/sobre-el-ministerio/ministerio>
- PNUD. (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos : Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. New York, N.Y.; Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ; Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Ramió, C. (2001). Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional.
- Seller, E. P. (2009). La gestión de la política social en la administración local: el contexto relacional en la política social municipal de la Región de Murcia.

Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, (85), 193–218.

- Subirats, J. (2000). Democracia, participación y eficiencia. Foro Internacional, 40(3 (161)), 430-450.
- Kooiman, J. (2004): Gobernar en Gobernanza, en Revista Instituciones y Desarrollo, Nº16, Barcelona, España.
- Lahera, Eugenio (1993) Como Mejorar la Gestión Pública. CIEPLAN, FLACSO, Foro 90.
- Lorenzo, S., & César, C. (2010). Open Government: Gobierno abierto. Jaén, España: Algón Editores MMX, 2010. Recuperado a partir de <http://bibliotecadigital.org/handle/001/163>.
- Prieto Martín, Pedro (2006): Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño; Revista Textos de la CiberSociedad
- Ramírez-Alujas, Avaro (2010). “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. Revista Buen Gobierno No. 9:94-133.
- IAP2 (2000) AIP2 Spectrum of Public Participation, Westminster: International Association for Public Participation.
- Machado, Antoni (2010). Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado. Open Government Gobierno Abierto. Madrid
- Wilson, W (1999): El Estudio de la Administración, en Shafritz, J. y Hyde, A. Clásicos de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. PNUD. Buenos Aires, Argentina
- Frederickson, G. (1999): Hacia una Nueva Administración Pública, en Shafritz, J. y Hyde, A. Clásicos de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cunill, N. (1991). Participación Ciudadana. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- Nasser, Alejandra & Concha, Gastón (2012) El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Colección Documentos de proyectos No.465.
- Ramírez Alujas, A. (2004). El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Serrano, Claudia. Participación social y ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo. Edición MIDEPLAN. Octubre, 1998.
- La Tercera, (2008, 28 de octubre). Chevesich cierra investigación en caso MOP-GATE. La Tercera. Recuperado el 30 de junio de 2016 de URL: http://www.latercera.com/contenido/23_67537_9.shtml
- Silva, Patricio (2010). En el Nombre de la Razón: tecnócratas y política en Chile. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Ciudadana, I. (2007). Programa ciudadanía y Gestión Pública. Obtenido de Entrevista a Francisco Estévez: http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=11&ID_CONTENIDO=45
- Biblioteca del Congreso Nacional (2011). Tramitación Ley n°20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Recuperado el 30 de junio de 2016 de URL: <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/34010/1/HL20500.pdf>
- Ramírez Alujas, A. (2012). "Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa", *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, N°19: 5-50.
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar. (1991) *Metodología de la Investigación*, pág. 231. México D.F., McGraw- Hill Interamericana de México, S. A. de C. V.

- Stake, R. E. (1998). Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata, 1995.
- Gentes, Ingo. (2006) Modernización del Estado y Gestión Pública Participativa en Chile: Alcances, Obstáculos y Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales America Latina Hoy, volumen 42. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Hood, Ch. (1991): A Public Management for All Seasons?, en Public Administration Vol.69, Spring 1991 (3-19), Royal Institute of Public Administration.
- Open Government Partnership. (s. f.). Recuperado 10 de julio de 2016, a partir de <http://www.opengovpartnership.org/es>
- Adres, E., Vashdi, D. R., & Zalmanovitch, Y. (2016). Globalization and the Retreat of Citizen Participation in Collective Action: A Challenge for Public Administration. Public Administration Review, 76(1), 142-152. Obtenido de <http://doi.org/10.1111/puar.12424>
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. Public Administration Review, 75(4), 513-522. Obtenido de <http://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Evans, A. M., & Campos, A. (2013). Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation: Professional Practice. Journal of Policy Analysis and Management, 32(1), 172-185. Obtenido de <http://doi.org/10.1002/pam.21651>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2011). Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Recuperado 12 de julio de 2016, a partir de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=20500>
- Biblioteca del Congreso Nacional (2008). Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública. Ministerio Secretaria General de Gobierno. Recuperado el 11 de enero de 2017, a partir de: <http://bcn.cl/1uuq2>
- Alianza para el Gobierno Abierto (2011). Declaración de Gobierno Abierto. Recuperado el 7 de noviembre de 2016, a partir de: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>
- División de Organizaciones Sociales, (2013). Informe de Balance Implementación de Ley 20.500 de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública 2011-2013.

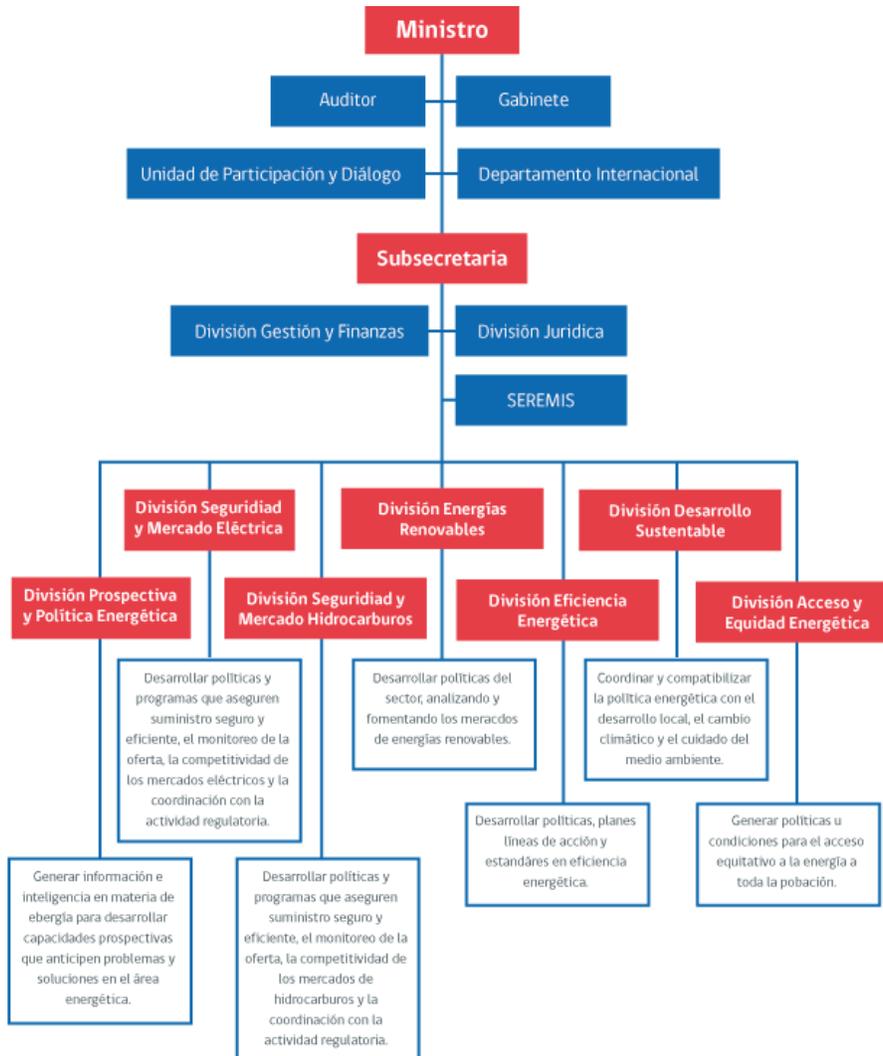
Ministerio Secretaría General de Gobierno. Obtenido de <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/sites/default/files/balance%20ley%2020500.pdf>

- Ministerio de Energía, (2015). Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía. Obtenido de http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/2016/Documentos/CompromisoDialogoEstandarParticipacion.pdf
- International Labour Organisation (Ed.). (2006). Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1. ed). Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- ¿Qué es el Convenio 169 de la OIT? (s. f.). Recuperado 6 de enero de 2017, a partir de <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/qconvenio.html>
- Ministerio de Energía, (2014). Resumen Ejecutivo de la Política Energética de Chile 2050. Recuperado el 8 de enero de 2017, a partir de: <http://www.energia2050.cl/wp-content/uploads/2016/07/Resumen-Ejecutivo-de-la-Politica.pdf>
- Ministerio de Energía, (2015). Resumen de Política Energética Nacional 2050. Recuperado el 8 de enero de 2017, a partir de: http://www.energia2050.cl/wp-content/uploads/2016/08/Resumen_Ejecutivo_Politica-Energetica_Nacional.pdf
- Organización Salvemos La Higuera (s. f.). Recuperado a partir de <http://salvemoslahiguera.org/>
- Pliscoff, C. (2016). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (73). Recuperado a partir de <http://convergencia.uaemex.mx/article/view/4241>
- Dirección de Presupuesto, (2014). Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución y desafíos futuros: 2011 2014. Recuperado a partir de http://www.dipres.gob.cl/594/articles-114720_doc_pdf.pdf

ANEXOS

Anexo 1

Organigrama Ministerio de Energía



Anexo 2

Entrevista Javier Zulueta, Jefe de División de Participación y Dialogo Social

1. Contexto de los mecanismos de participación

La ley 20.500 tiene cuatro mecanismos de participación,

- Consejos de la sociedad civil
- Consultas públicas
- Transparencia
- Cuenta pública participativa

Consejo para la Sociedad Civil

Bien debilitado al comienzo de la presidencia, sin conexión con las autoridades, los dejaban botados, y los integrantes eran solo de stgo. Se modificó la ley que creaba al ministerio, para financiar gastos asociados para la participación ciudadana.

Para la siguiente elección del COSOC (a principios del año pasado), se hizo hacia regiones, y con participación por cuotas para tomar a cada rango de la sociedad civil (indígenas, organizaciones sociales de base, asociaciones, ONG, etc) bien diverso.

Se desarrolló una línea de trabajo, en el que el COSOC se reúne dos o tres veces al año con el Ministro de Energía, así también con la Subsecretaria, para discutir temas relevantes.

COSOC, ha desarrollado mecanismos de gobernanza, para poder incidir en la toma de decisiones del ministerio, son invitados a todas las actividades participativas del ministerio, para que tengan un rol preponderante.

“gente que está en otros COSOC ponen a este como el de los que están más avanzados en el tema de participación dentro de la institución”

Alejandro Jiménez puede dar una visión más comparativa de los COSOC

Consultas Públicas

Complicaciones: poca cultura tanto del ministerio como en la sociedad, de recibir una política querer participar en ella.

Hasta ahora se han hecho 10 procesos de consultas. más allá de la consulta, el proceso participativo de desarrollo de la política pública, además influyen a la parte final con la consulta. Ejemplo de ello es la Agenda de Energía, (14 de mayo de 2014) después de tres meses de un proceso participativo extenso, tuvo consulta pública, y definió los lineamientos de acción del ministerio durante estos cuatro años.

Otro proceso de año medio, el desarrollo de la política energética 2050, fue un proceso con todos los actores, más de 10000 personas, con un consejo consultivo que se juntaba semanalmente, co redactando una hoja de ruta (propuesta ciudadana) sobre la energía al 2050. El ministerio tomo eso, cambio algunas cosas, se creó la política energética, y esto se llevó a consulta pública nuevamente, durante un mes.

- **Guía de Estándares de Participación Ciudadana**, se desarrolló durante un año (2015), con un proceso participativo de mesas (regionales, locales, nacional) luego de esto se levantó la información y se hizo un producto, el cual se volvió a subir a consulta pública por un mes, para su finalización de la redacción.
- **la ley de transmisión, la ley de equidad tarifaria, la política de leña**, y distintas iniciativas que el ministerio ha ido desarrollando. las políticas más importantes el ministerio la ha consultado.

La dificultad esta en, cuando uno desarrollo políticas públicas más pequeñas (reglamentos) como temas de etiquetados, cuesta que la gente participe.

- Otra consulta importante, fue sobre la **política energética de Aysén, y de Magallanes**. se hizo una hoja de ruta de la ciudadanía, con apoyo del ministerio. Esa hoja de ruta se consulta, ahora se está redactando la política, y esta se va a consultar nuevamente.

Los grandes temas se han ido consultado, de manera activa, no basta solo con dejar el documento en la página web, sino que, todo lo contrario.

Para el caso de Aysén, el SEREMI iba a todas las universidades, para explicar la hoja de ruta energética, para hacer participar la gente. participaron cerca 850 personas. Uno puede decir, que no son tantas personas, pero son aquellas que están verdaderamente interesadas en la política, aquellas que se leyeron el texto.

Cuenta pública Participativa

Ésta se desarrolla durante el mes de febrero, luego se le entrega al COSOC, entrega su opinión, la cual queda redactada textual en la cuenta pública. El año pasado se hizo por primera vez, e COSOC hace preguntas y opina, y el Ministerio responde a cada una de esas preguntas, sin editar los juicios del COSOC. Todo esto se redacta y se suben a la página web.

Mecanismos de Transparencia

La división se coordina con la unidad de atención ciudadana. se tienen estándares acotados de tiempos de respuesta para las solicitudes (97% de satisfacción de la ley 20500). Para este año, se está avanzando en cumplir tanto indicadores obligatorios, como de buenas prácticas, estas últimas, son las metas a cumplir.

2. Impacto de ley 20.500 en el servicio público

Hoy la ley 20500, no es tan entendida en Chile, en las instituciones, cada una la entiende de diferente manera. en el Ministerio, aún se está desarrollando de manera integrada en la gestión. En Chile, no se ha desarrollado nivel de democracia participativa, para inciden la ciudadanía en la toma de decisiones, por lo que hay mucho en que avanzar.

3. Sobre Políticas de Gobierno Abierto

no conoce el concepto se han hecho iniciativas, no envasadas en este concepto.

Participación Ciudadana: el ministerio, ha hecho guías de participación ciudadana, se han desarrollado que las políticas sean en base a la participación, las cuentas públicas son abiertas, exponiéndose a la ciudadanía. la participación es una característica que se ha hecho parte del ministerio.

Transparencia: se ha avanzado, con estándares de entrega de información. se va hacer un código de ética interno. se busca que, para los procesos de selección de personal, la entrevista sea con un SEREMI, un jefe de división y una empresa que filtre, en pos de la probidad.

Innovación: el proceso participativo en las políticas públicas es innovador en sí. somos el primer ministerio en aplicar una evaluación ambiental estratégica, para el diseño de políticas públicas. el proceso participativo es de los primeros dentro de las instituciones públicas. Esto hace que también se tengan diferentes puntos de vista, por lo que el resultado de estas reuniones es innovador, va hacia la innovación. Se crea una división de Participación y Dialogo Social. Se está trabajando con el Laboratorio de Gobierno, para aplicar procesos de innovación, donde sea la ciudadanía la que incorpore en el pensar la política energética. LA idea es salir de las cuatro paredes para tomar decisiones.

4. Tareas pendientes, desafíos

Que la participación ciudadana sea parte de la forma de diseñar, gestionar, fiscalizar y evaluar la implementación de políticas públicas. EL Estado tiene que ser abierto los alcaldes deben fomentar la participación, hay un contexto que también debe cambiar, hacia la participación ciudadana.

Anexo 3

Entrevista a Victoria Ulloa, Coordinadora de Participación Regional, División de Participación y Diálogo Social

1. *Contexto de los mecanismos de participación*

Implementación de la ley el año 2012. partió siendo un check list por parte del ministerio, una ley que había que cumplir.

Consejo Para la Sociedad Civil

El primero fue en 2012, en septiembre, y funciona en marzo de 2013. Se hizo un par de publicaciones en diarios, en la página web del ministerio para difundir las postulaciones.

Los primeros que llegaron fueron empresas. Se tenía que filtrar. Quedaron 11 personas.

No hubo continuidad ni metodología de este COSOC (se juntaban dos horas cada tres meses), no había periodicidad. La autoridad solo participó en las primeras sesiones de cada año, solo para cumplir con la ley, no para avanzar en participación.

Con el cambio de gobierno, cambió el enfoque. antes había solo una persona que velaba por el cumplimiento de la ley 20500 a nivel nacional, y el tema en papel. Luego se creó la división de participación y dialogo social, al modificar la ley que crea el ministerio para crear esta división. El jefe de división se empezó a involucrar con el COSOC, para darle un realce fuerte.

Ahora las sesiones son mensuales, al menos una vez al mes, con sesiones en regiones. El COSOC está íntimamente ligado a los otros mecanismos de participación. La metodología de las sesiones, periodicidad, entre otras, está establecida en un acta, conocida por los interesados.

- f. La cuenta pública, antes de darla, se le presenta al COSOC, quien la opina, y se plasma en la cuenta final.
- g. Para las consultas ciudadanas, también se le consulta al COSOC. EL COSOC tiene pronunciamientos especiales con respecto a temas que ve el ministerio.
- h. Con el acceso a la información, el COSOC está en proceso de co diseño de la parte de participación, en la página web para exponer los integrantes del cosoc.

Para el 2015 se reeligió el COSOC, se tuvo que hacer un proceso de selección debido a la gran cantidad de gente que postuló para ser parte de ella. El mismo COSOC estableció unas cuotas para representar de la mejor forma a la sociedad (academia, ONG, erg. indígenas, gremios, organizaciones comunitarias territoriales, etc). Se agrupo a los postulantes en estos grupos, y cada postulante debía votar por uno de cada grupo. de esta manera los mismos postulantes eligieron al siguiente COSOC. Los resultados fueron publicados. De esta manera quedaron 13 seleccionados para el presente COSOC, sin tener influencia alguna del Ministerio en el proceso.

Cuenta Pública

Es de manera anual, abierta. Ahora se hacen en regiones, con el motivo de que los proyectos energéticos no están en la región metropolitana. Durante la cuenta pública, cualquier persona puede hacer preguntas, dar su opinión, etc. el Ministro responde.

Se busca hacer una mesa de trabajos, para tratar los principales temas con la gente, y hacer una sistematización de la información (a futuro).

Consulta Ciudadana

Se ha hecho una consulta ciudadana de la DIVISION.

No todas las consultas del ministerio se han hecho como debieran ser, hay algunas solo por cumplir las normas (por OCDE), donde solo se sube el link a la página web, a ir si alguien puede meterse a ella.

Sin embargo, ha habido otras que se han hecho de buena manera, como la consulta de la política 2050. Se hizo participativamente, incluso, una vez sistematizada la información recogida, se transformó en una hoja de ruta, la cual también se llevó a consulta en las regiones, según proyectos energéticos. Se hicieron talleres, exponiendo los objetivos de la hoja, los trabajos, y se le explicaba a la gente con respecto a ello, para generar insumos. Luego de esta revisión, se le entrego a la presidenta como Política Energética para el 2050. Ejemplo claro de participación ciudadana en la elaboración de la política pública.

Esto mismo se espera hacer en cada región, una hoja de ruta energética en cada región, ahora se está haciendo en Aysén y en Magallanes, con el mismo procedimiento participativo.

Para estos casos se están haciendo con comisiones específicas para cada sector:

- i. **Comisiones Regionales de Desarrollo Energético:** Son multisectoriales, desde el intendente, SEREMI de medioambiente, CONADI, diferentes actores públicos específicos de cada región. Las comisiones empezaron a trabajar en mayo de 2015, y no está estipulado en la ley 20500. Es iniciativa propia del ministerio.

Acceso a la Info Relevante

El acceso está disponible en todas las SEREMIAS de todas las regiones; la página web esta provista con casi toda la info de interés público. la Info se puede pedir por otros mecanismos más allá de transparencia, pueden venir al mismo ministerio, entre otros.

"se está respirando participación en el Ministerio", la creación de la división fue un hito, no hay más instituciones que tengan na división solo para el concepto de participación.

1. Sobre la División de Participación y Diálogo Social

Compuesto por doce personas, que representan regiones del país.

- j. **Articulación Social de Proyecto:** busca que se produzcan las conversaciones necesarias entre los actores, para un proyecto de energía (comunidad, empresa, alcalde, MINISTERIO).
- k. **Participación y consulta Indígena:** como el ministerio es responsable de entregar los decretos que otorgan la concesión para la exploración de energía geotérmica, a cuál esta generalmente en

territorio indígena. Convenio 169, nos obliga a hacer la consulta indígena con respecto al decreto que se emite. Específicamente, la política energética tiene un acápite indígena.

GUIA DE ESTANDARES DE PARTICIPACION (producto) en PROYECTOS DE ENERGIA: manual de cómo se relaciona una empresa con un proyecto con el resto de la comunidad, para evitar conflictos. Establece un compromiso de dialogo de la Empresa con la comunidad, en toda la parte del proyecto. Que el proyecto no sea una sorpresa para la comunidad.

Esta guía también se hizo mediante consultas a la ciudadanía, en diferentes regiones, haciendo talleres, y cumpliendo con la misma metodología de participación anteriores. ¿Cómo le hubiera gustado a usted, que este proyecto hubiera entrado? Dentro de esta guía, también hay un acápite de estándar de participación indígena.

- I. **Metodología y Contenido:** ve todo lo que se hace en los talleres, elabora los productos físicos (las guías, el material de trabajo, etc). Se está trabajando en una política de asociatividad. Como las comunidades se hacen partícipes de los proyectos energéticos. Se harán talleres de asociatividad, para sacar una GUIA DE ESTANDARES DE ASOCIATIVIDAD.

- m. **Gestión Interna:** RRHH, Presupuesto, financiero y procesos internos.

2. *Cambio cultural e impactos de la Ley 20.500*

El cambio en la incidencia de la participación dentro del ministerio es por la voluntad política del ministro. El ministro anterior, era una actividad en la moneda, con gente del sector público, solo con su propia gente, para hacer la cuenta pública.

Más que impacto de la ley, lo importante es la voluntad política del ministro, para el desarrollo de la participación ciudadana en el ministerio.

La ley 20500 es una ley bastante etérea, liviana. Le falta demasiado, queda a criterio de cada institución como la implementes, un reglamento que especifique la ley y su funcionamiento.

El ministerio tiene una norma de participación para bajar la ley 20500, como un reglamento y metodología.

"nosotros sobrepasamos la ley, hacemos mucha más de lo que la ley sale, le sacan el jugo a la ley". el ministerio está mucho más avanzado en lo que a participación ciudadana se refiere, conversando con otras instituciones. Y eso que el ministerio no tiene la conversación con la sociedad por nacimiento, sino que el ministerio es TECNICO, pero, aun así, gracias a la voluntad política del ministro, le dio un vuelco para llegar al consumidor final, cambiando hasta el formulario A1 del ministerio, cambiando objetivos estratégicos, etc.

Las instituciones de a poco se van acostumbrando, es un tema de cambio cultural, en general de apoyo a tomado fuerza a la opinión pública. Caso de Bachelet, en el primer gobierno no estaba como está ahora, aun con cambios igual de drásticos, y con contextos parecidos.

Hoy lo que sucede es mayor incidencia de la sociedad, mayores ganas de participar, por los movimientos sociales.

3. Políticas de Gobierno Abierto

Se manda la información a SEGEGOB y a SEGPRES, solo la competente a la ley 20500.

4. Tareas pendientes, desafíos

generar una política de asociatividad; buena energía a nivel técnico y social; que todos sepan lo que se hace acá.

Anexo 4

Entrevista a Alejandra Naser, especialista en Gobierno Abierto, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Sobre importancia de la participación ciudadana en la gestión pública.

No es importante, es imprescindible. no se concibe un Estado que, para generar políticas públicas, no tome en cuenta la opinión de los ciudadanos. Cuando no se toma en cuenta, se encuentran con graves problemas, donde las personas se sienten pasadas a llevar, comienzan hacer más escrutinio público.

Cuando las políticas públicas no pasan por una participación ciudadana, la gente empieza a exigir su derecho a participar.

La consigna del gobierno abierto es trabajar para y con las personas. No basta con participar, no quieren que les pregunten, sino que quieren hacerse parte activa.

Sobre colaborar con la gestión pública y para qué

Colaborar es más que participar, es hacer cosas conjuntas. cuando generas una iniciativa estatal, en la que invitas a la gente hacerse parte, colaboras. hace un plus a la gobernanza.

La participación ciudadana no es el fin, es un medio para producir servicios o productos públicos, que logren mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Hoy el fin es hacer más eficiente y de mejor calidad los servicios públicos, por lo tanto, la participación ciudadana viene a aportar a ello. Por medio de la colaboración.

Evolución de la participación ciudadana

Es parte de la democracia, desde el nacimiento de ella, la participación es parte de la toma de decisiones. en la gestión pública, se ve hoy por una serie de mecanismos. Antes, los servicios públicos, las decisiones las tomaban en cuatro paredes, que luego se contaba públicamente, se mostraba a la gente. después se dieron órganos para reunir a la gente dentro del proceso. hoy se ven presupuestos colaborativos, participación en diferentes medios. la participación se está usando.

El gobierno abierto, lo que hace es tomar principios básicos del proceso democrático, lo que hace es impulsar estos principios. viene a dar más herramientas para mejorar estos principios en la gestión pública.

De donde proviene esta participación: viene de la sociedad, de querer hacerse parte de. Los estados están entendiendo que esto es necesario, por lo que generan mecanismos para que la gente participe, ej. las comunidades autónomas. por lo tanto, depende, que la participación se dé.

Participación ciudadana como insumo ante la crisis de legitimidad

Las políticas de gobierno abierto han ayudado a que el caso de corrupción salga, que la gente esté más informada, que se abran los procesos y autoridades. así también las autoridades van entendiendo que "quien nada hace, nada teme".

No es tan malo que exista esta crisis, que sientan desconfianza, porque hace que los gobiernos se muevan a mostrar sus procesos, para demostrar que están haciendo bien las cosas, así las gentes tienen mayor confianza, y busca participar. es como un círculo vicioso.

Límites de la participación ciudadana

Un proceso mal concebido, puede llevar a políticas públicas mal implementadas. la abertura sin mayor reglamento o un proceso mal enmarcado, puede llevar a políticas que no logren satisfacer necesidades públicas prioritarias. es necesario priorizar políticas, para luego generar consultas, dando a entender que recursos se tienen para ello.

Es necesario tener reglas del juego bien establecidas, para que esto no se lleve a un extremo. Ej.: la petición de la estrella de la muerte. para que ello no ocurra, es necesario dirigir la participación ciudadana de alguna forma, con metodologías, sin ser sesgado. es necesario mostrar las opciones de manera clara, para dirigir el proceso participativo (proyectos de salud, medioambiente, educación, etc) que se espera de la participación ciudadana: gastar el dinero en lo que realmente necesita la gente, su objetivo es preguntarle a la gente que es lo que realmente necesita. Ej.: un oncólogo para Magallanes. se siguen haciendo obras públicas, conectividad, pero la gente encontraba más necesario tener un especialista de salud. Si sabes lo que la gente necesita, mejora la calidad de vida de ellas.

Anexo 5

Formulario A1 Ministerio de Energía, año 2011

Misión Institucional		
Contribuir al crecimiento económico del país promoviendo el desarrollo sostenible, competitivo y sustentable del sector energético nacional, mediante la formulación e implementación de políticas, estudios, programas, normas e impulsando la diversificación de la matriz energética a fin de asegurar el suministro de energía en forma eficiente y de acceso equitativo a toda la población.		
Programas de Gobierno		
Número	Descripción	
1	En todos los proyectos de alto impacto de generación eléctrica, mejorar la eficiencia y eliminación de trabas en la tramitación de otorgamiento de concesiones eléctricas. Dentro de un marco de contar con disponibilidad energética segura, competitiva y sustentable con el medio ambiente.	
2	Desarrollar un sistema nacional de información de eficiencia energética a través de la certificación y etiquetado de los artefactos domésticos (incluyendo los que utilizan leña y otros productos dendroenergéticos como combustible), vehículos livianos y viviendas.	
3	Fomentar el desarrollo de las Energías Renovables no Convencionales para generar las condiciones que permitan contribuir al logro de la meta: "a que al año 2020 el 20% de la capacidad instalada de generación eléctrica en Chile derive de ERNC"	
4	Desarrollo de proyectos pilotos de ERNC por tipo de tecnología, acorde con la definición contenida en la Ley N° 20.257 (mareo Motriz, Solar, Dendroenergéticos, entre otros)	
5	Diseño e implementación del plan de seguridad energética, a través de la diversificación de la matriz energética	
6	Impulsar el desarrollo de los Hidrocarburos, mejorando la calidad de los combustibles y otorgando nuevas áreas de concesión. Además, enviar proyecto de ley sobre nuevo Gobierno Corporativo de ENAP.	
7	Avanzar en los Estudios, desarrollo de competencias, e institucionalidad que permitan optar al desarrollo de la generación núcleo ? eléctrica.	
8	Participar en el proceso de reconstrucción de las zonas del país afectadas por el terremoto, permitiendo un acceso equitativo a la energía a través del Programa de energización rural y social	
9	Gestionar de manera permanente el seguimiento a los proyectos de Ley y perfeccionamiento de la normativa del sector energía.	
Objetivos Estratégicos		
Número	Descripción	Prioridades Gubernamentales
1	Contribuir a disponer de la energía necesaria para resguardar el crecimiento económico del País, a través del diseño e implementación de políticas, planes e información relevante del Sector.	1, 5, 6, 7, 9
2	Diversificar la matriz energética procurando el desarrollo de un mercado competitivo y eficiente, a través del fomento a la inversión, el diseño de políticas, planes y programas que permitan reducir la vulnerabilidad energética del País.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 9
3	Consolidar la Eficiencia Energética como una fuente de energía, contribuyendo a la productividad del país y al bienestar de la población, a través del diseño, implementación y seguimiento de instrumentos de fomento, marco regulatorio, información relevante y promoción y desarrollo de proyectos de eficiencia energética.	1, 2, 9
4	Contribuir a compatibilizar el desarrollo del sector energético en Chile con las políticas y regulaciones ambientales y territoriales, a través de programas de uso eficiente de la energía, desarrollo de energía renovables no convencionales y la participación en instancias de coordinación medioambientales.	1, 2, 3, 4, 9
5	Contribuir a generar condiciones que permitan a los habitantes del país un acceso equitativo a la energía, a través de la coordinación, formulación e implementación de programas, proyectos, normativas y asesoría técnica.	3, 4, 8, 9

Clientes/ Usuarios/Beneficiarios	
Número	Nombre
1	<p>Gobierno de Chile .</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerios de Economía, Interior, Salud, Transporte y Telecomunicaciones, Justicia, Defensa, Relaciones Exteriores , Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, Educación , . • Poderes del Estado y/o autonomías Constitucionales: Congreso Nacional, Banco Central . • Serivios Públicos: Corporación de Fomento a la Producción, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Estadísticas, Servicio Nacional de Geología y Minería, Comisión Chilena del Cobre, Comisión Nacional de Riego, Dirección General de Aguas, Comision Nacional de Medio Ambiente , Consejo de Monumentos Nacionales. • Agencias Público / privadas: Centro de Energías Renovables, Agencia Chilena de Eficiencia Energética. • Gobiernos Municipales (Alcaldes y Concejo Municipal)
3	<p>Empresas del Sector Energía .</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas del sector electricidad. • Empresas del sector hidrocarburos. • Centros de Despacho Economico de Carga. • Empresas Oferentes de servicios energéticos (segmento de clientes libres)
4	<p>Empresas y consumidores corporativos de servicios de energía (clientes prioritarios registrados) .</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara Chilena de la Construcción. • Fundaciones. • Medios de comunicación. • Inversionistas en Energías Renovables no Convencionales. • Organizaciones de Usuarios de Aguas. • Empresas del Sector Transporte . • Empresas Constructoras. • Empresas del Sector industrial . • Empresas del Sector Minero
5	<p>Organismos Internacionales .</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencia Internacional de Energía. • Organización Latinoamericana de Energía . • Foro de Cooperación Económica de Asia Pacifico . • Centro de investigación de Energía Asia Pacifico . • Mercado Común del Sur . • Comisión de Integración Electrica Regional . • Organismo Internacional de Energía Atómica
6	Centros de Estudio y de Investigación

Anexo 6

Formulario A1 Ministerio de Energía, año 2015 - 2018

Misión Institucional	
Disponer de energía limpia, confiable, sustentable, y a precios razonables, mediante una matriz energética diversificada, que garantice el desarrollo económico y social del país, respetando el medio ambiente y fomentando la participación de la ciudadanía en el ámbito local, regional y nacional.	

Objetivos Estratégicos del Ministerio	
Número	Descripción
1	Generar las condiciones para el desarrollo de las Energías Renovables No Convencionales (ERNC) en el país, mediante la eliminación de las barreras que limitan una mayor participación de ellas en el mercado energético nacional.
2	Generar las condiciones que permitan la entrada de nuevos actores e inversiones en el sector energético, además de incrementar los niveles de seguridad de operación y suministro de energía eléctrica y de hidrocarburos.
3	Promover un rol más activo de parte del Estado en la planificación estratégica de largo plazo del sector.
4	Garantizar la optimización global y futura del sistema de transmisión a fin de que se permita aprovechar el potencial energético del país.
5	Promover la eficiencia energética en los diferentes sectores de consumo, y fortalecer el uso de generación a través de fuentes de energías renovables.
6	Contribuir al acceso equitativo a la energía a los sectores aislados y zonas extremas del país, población vulnerable y grupos étnicos, priorizando las fuentes de energías renovables.
7	Fiscalizar el cumplimiento de las políticas y normativa del sector energético, potenciando la coordinación sectorial e intersectorial
8	Realizar estudios y desarrollar competencias para profundizar el conocimiento de la energía nuclear.
9	Contribuir y promover al desarrollo sustentable del sector energético, generando espacios de participación que involucren a la comunidad en el ordenamiento, planificación y desarrollo de las estrategias de desarrollo energético, de forma de asegurar su validación social.
10	Potenciar el rol de monitoreo y regulación de los mercados de hidrocarburos y eléctricos que la ley le compete a la Comisión Nacional de Energía.
11	Fortalecer el rol prospectivo, estadístico y de gestión de información relevante para el desarrollo de orientaciones y políticas públicas del Sector.

Objetivos Estratégicos institucionales			
Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Construir una visión común, de largo plazo, que fundamente una Política Energética para las próximas décadas a través de iniciativas sobre un diálogo social, político y técnico.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11	1,2,3,4,5
2	Velar por la protección de los usuarios, una efectiva competencia en el mercado y asegurar un desarrollo dinámico de las inversiones que el país requiere.	1, 2, 3, 4, 7, 10	2,3
3	Fomentar el desarrollo de los recursos energéticos propios en zonas extremas y aisladas, mediante el uso de fuentes de energía renovables e introducción de mejores tecnologías reduciendo su dependencia al combustible diésel.	1, 2, 3, 4, 5, 6	1,2,3,4
4	Minimizar y gestionar los impactos ambientales del sector, buscando acuerdos y fomentando nuevos espacios de diálogo entre los distintos actores del país, incrementando el involucramiento de las comunidades locales en los beneficios de los desarrollos energéticos.	1, 3, 9	1,3,4,5
5	Desarrollar una institucionalidad pública energética acorde con los desafíos que implica disponer de una matriz energética confiable, sustentable, inclusiva y con precios razonables.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11	1,4,5

Clientes		Cuantificación
1	Gobierno de Chile (Ministerios, Servicios Públicos, Poderes del Estado y otras Instituciones Públicas con Autonomía Constitucional) Excluye Gobiernos Regionales, Provinciales y Comunales.	90
2	Gobiernos Regionales, Provinciales y Comunales	414
3	Empresas y consumidores corporativos de servicios de energía (clientes prioritarios registrados)	1500
4	Organismos Internacionales	7
5	Centros de Estudio y de Investigación	300
6	Empresas del Sector Energía	223
7	Total de Viviendas a nivel nacional y/o Comunidad Nacional Indirecta	5729977