



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**Facultad de Derecho**  
**Departamento de Derecho Público**

Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL CENTRAL:**

***Debido proceso legal en participación ciudadana y experiencias de los  
mecanismos de la Ley N° 20.500 en Ministerios Secretaría General de  
Gobierno, de Educación y del Medio Ambiente***

Tamara Feliú Roldán

Profesor Guía: Julio Pallavicini Magnère

Santiago, Chile

2017

## **ABSTRACT**

El presente trabajo contiene un análisis del nuevo Título IV de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, incorporado por el artículo 32 de la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

En particular, realizaremos un análisis jurídico de dicho Título IV y las características que presentan el debido proceso administrativo clásico y el proceso de participación.

En primer lugar, analizaremos la normativa de participación ciudadana respecto de los Ministerios Secretaría General de Gobierno, de Educación y del Medio Ambiente; en seguida veremos si existe relación entre esos textos legales con la Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; y, en tercer lugar, estableceremos las fortalezas y precariedades del debido proceso de participación ciudadana actualmente vigente.

Como cuarto aspecto, y en función de las conclusiones a que nos lleven dichos análisis, propondremos algunas modificaciones legales que tengan por objeto elevar progresivamente los índices de participación en el Gobierno Central de Chile.

Finalmente, además del estudio jurídico a que hemos hecho referencia, llevaremos a cabo un análisis práctico que evalúe la aplicación del Título IV desde su publicación en 2011 hasta el año 2017, respecto de las tres carteras de Estado antes mencionadas. Para ello, efectuaremos un estudio individual y comparativo que dé cuenta de las fortalezas y debilidades de la participación ciudadana desde su implementación.

Esta tesis pretende servir de complemento al estudio del derecho y proceso de participación ciudadana que actualmente vivimos en nuestro país.

## AGRADECIMIENTOS

Dedico este trabajo a todos quienes me acompañaron en su elaboración:

A **Julio Pallavicini Magnère**, profesor, guía de esta tesis, amigo y referente. Por su cariño, apoyo, enseñanza, confianza y reconocimiento. Gracias por todo a lo largo de estos años. Le quiero mucho.

A **Cynthia Maciel Canales** y **Rodrigo Valenzuela Cori** del Instituto de Argumentación de la Facultad, por sus clases, seminarios y reuniones, donde aprendí de Derecho, docencia y ejercicio profesional. Por su cariño, reconocimiento y ayuda permanente.

A **Juan Claret Pool**, por su incesante trabajo desde el Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Educación. Por responder mis mails y evaluar con un ojo crítico las primeras versiones de este trabajo.

A mis profesoras de talleres en pregrado, **Natalia Muñoz Chiu** en “Derecho Administrativo. Casos Prácticos” y **Lorena Abarca Donoso** en “Debido Proceso Legal”, por ayudar a plantear las hipótesis, encauzar la investigación y revisar los avances de esta tesis.

A mi **familia** y mis **amigos**, que presencian estos logros y se enorgullecen de ellos. Gracias a cada uno de ustedes. Les quiero mucho.

A mi **Tío Mauricio**, a quien mando todos los besos al cielo. Sé que estás conmigo en todas mis decisiones y destinos, sin importar el desafío que conlleven.

Finalmente, a ti **lector**. Espero te sirva este trabajo y lo disfrutes al leerlo.

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

COSOC: Consejo de la Sociedad Civil.

CPR: Constitución Política de la República de Chile.

CGR: Contraloría General de la República.

DOS: División de Organizaciones Sociales.

LBMA: Ley N° 19.300, que aprueba Ley sobre Bases Generales sobre Medio Ambiente.

LBPA: Ley N° 19.880, que Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

LOCBGAE: Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

MINEDUC: Ministerio de Educación.

MMA: Ministerio del Medio Ambiente.

OGP: *Open Government Partnership*.

OIRS: Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias.

SEGEGOB: Ministerio Secretaría General de Gobierno.

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

SEREMI(S): Secretaría(s) Regional(es) Ministerial(es).

SIAC: Sistema Integral de Atención Ciudadana.

SINIA: Sistema Nacional de Información Ambiental.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN: MARCO TEÓRICO ¿DÓNDE ESTAMOS?</b> .....	<b>5</b>
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	<b>12</b>
<b>3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA</b> .....	<b>18</b>
<b>4. ANÁLISIS ABSTRACTO: LA NORMATIVA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	<b>19</b>
4.1 PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO Y PROCESO EN SÍ MISMO. ....	21
4.2 DEBIDO PROCESO EN LEY N° 20.500 .....	30
<b>4.2.1 Instructivos Presidenciales</b> .....	<b>30</b>
<b>4.2.2 Ley N° 20.500</b> .....	<b>37</b>
<b>4.2.3 Resoluciones Exentas</b> .....	<b>40</b>
4.2.3.1 SEGEGOB .....	40
4.2.3.2 MINEDUC .....	43
4.2.3.3 MMA .....	46
4.3 ¿EXISTEN ASPECTOS PROCESALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE SON VULNERADOS? ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS QUE LOS PRODUCEN? .....	50
4.4 ¿CUÁLES SON LAS MEJORAS QUE DEBIERAN INTRODUCIRSE AL TÍTULO IV PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS ASOCIADOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA? .....	61
<b>5. ANÁLISIS CONCRETO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SEGEGOB, MINEDUC Y MMA...</b>	<b>66</b>
5.1 SEGEGOB.....	66
5.2 MINEDUC .....	75
5.3 MMA.....	82
<b>6. ANÁLISIS COMPARATIVO Y EVALUACIÓN CRÍTICA</b> .....	<b>93</b>
<b>7. CONCLUSIONES</b> .....	<b>101</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>105</b>
<b>9. LEGISLACIÓN</b> .....	<b>111</b>
<b>10. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>111</b>

## 1. INTRODUCCIÓN: MARCO TEÓRICO ¿DÓNDE ESTAMOS?

*...las lecciones de las últimas décadas han demostrado claramente que la participación en el desarrollo está íntimamente relacionada con la eficacia del mismo. Las iniciativas de desarrollo tienen mayores probabilidades de alcanzar sus objetivos si las personas afectadas y beneficiadas por las mismas participan en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de dichas iniciativas (...) la participación en el desarrollo lleva a una mayor sustentabilidad (...) tiende hacia la descentralización y democratización del poder. (BID en: CANTO (s.f), p. 6)*

La participación ciudadana en Chile en el desarrollo, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas, ciertamente es un tema reciente. Tanto la literatura como el estado del arte reflejan que es un proceso en constante evolución. En efecto, ha variado la percepción en torno a cómo pueden participar los ciudadanos y la comunidad organizada dentro del sistema democrático, además del cómo han reaccionado los organismos estatales y la Administración Pública al nuevo marco jurídico inspirado en una mayor demanda de participación ciudadana.

Los organismos públicos ya no se entienden solo como instituciones dotadas de potestades exorbitantes sobre el particular, quien debía limitarse a acatarlas, sino que ahora están abocados a la satisfacción de la ciudadanía, permitiéndoles participar en el diseño de las medidas gubernamentales, oponiéndose a ellas si no concuerdan con su contenido, en el marco del Estado Democrático de Derecho.

Sumado a ello, el arribo de la globalización y el desarrollo de las tecnologías a todo nivel demandan del Estado su modernización dentro de parámetros de plena transparencia, publicidad y control de sus acciones, lo cual requiere, por una parte, de la participación ciudadana como proceso de control e inclusión en las estructuras de poder que generen un gobierno más democrático, y, por la otra, la voluntad política de la Administración y del Poder Legislativo de renovar sus

estructuras orgánicas y cambiar de mentalidad en la forma de actuar de sus autoridades y funcionarios en el ámbito jurídico.

La experiencia chilena y la comparada demuestran que a medida que mejora el estatus y condiciones de vida de la ciudadanía, ella se siente más empoderada y exige más y mejores planes, políticas y programas de sus gobernantes. El quid del asunto es cómo participar en la creación, ejecución y control de las decisiones y políticas públicas que tengan directa influencia en la persona como ciudadano activo y en la comunidad de una nación.

Existe con mayor nitidez una demanda de la ciudadanía de tener injerencia en las decisiones de sus representantes o, dicho de otro modo, la democracia inicialmente entendida de forma representativa exige mayor participación. Es entonces cuando la misma tarea que posee la Administración se hace extensiva a la labor del Gobierno, entendido como órgano central y coordinador de un país.

La tímida e inicial doctrina y jurisprudencia chilenas de mediados del siglo XX, que pregonaban por un Estado más limitado en torno a la información reservada, ha devenido en un consenso social de garantizar mayor accesibilidad a los ciudadanos, para lo cual se han dictado diversos cuerpos normativos en dicha dirección.

Cabe destacar la Ley N° 20.285, sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto de la transparencia activa y pasiva que los órganos administrativos deberán proveer a los ciudadanos salvo causales excepcionalísimas de reserva; la LBMA, y su modificación sustantiva realizada por la ley N° 20.417, que creó el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente, en relación a los Estudios de Impacto Ambiental y las Declaraciones de Impacto Ambiental; la Ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y el Decreto N° 236, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el Convenio N° 169 sobre

Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, respecto del derecho de participación indígena y el mecanismo de consulta; entre otras de gran relevancia que contribuyen a este proceso.

Sumado a ello, con la promulgación en 2011 de la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el tema de participación ciudadana adquirió *status legal*.

La normativa de participación ciudadana se erige sobre diversos textos normativos de distinta jerarquía: la mencionada Ley N° 20.500, cuyo artículo 32 incorporó un Título IV nuevo a la LOCBGAE denominado “De la participación ciudadana en la Gestión Pública”; los Instructivos Presidenciales; y las Resoluciones Exentas de cada organismo público. Sin embargo, existe la sensación que está perdiendo protagonismo, desdibujándose el sentido de las normas debido a la falencia de los mecanismos escogidos para concretarla.

Las preguntas ¿es real la falta de participación ciudadana?, ¿de qué depende el grado de participación?, ¿cómo influye la oferta de generar formas de organización social y la demanda de integrar diversos canales de participación? son pertinentes. A un diagnóstico parcial se abocará el presente trabajo, dando cuenta de que queda mucho por hacer y que esta tarea recién comienza.

Participación ciudadana es un concepto complejo. Una manera de entenderla es como un proceso para modernizar las sociedades democráticas, al permitir que la ciudadanía se exprese dentro de diversas esferas de poder y emita su opinión para propender con la Administración, el gobierno local, regional, central, descentralizado o supranacional al apoyo de las decisiones.

Ahora bien, el cuadro teórico requiere de otros conceptos para poder construirse de forma más acabada: gobernabilidad (algunas veces mencionado como óptimo de gobernabilidad), sociedad civil, desarrollo o modernización, capital social, rendición de cuentas (*accountability*), diálogo social, entre otros.

El actual gobierno, correspondiente al segundo mandato de Michelle Bachelet Jeria, en el Instructivo Presidencial N° 7, de fecha 6 de agosto de 2014, define la participación ciudadana como:

*“un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas”.*

Por otro lado, diversos autores han examinado el fenómeno de participación ciudadana y su relación con el Gobierno-Estado.

Desde una perspectiva empírica, en los años noventa **Mario Garcés y Alejandra Valdés** reflejaron la participación ciudadana chilena como una gran paradoja: lo que nació como una estrategia para salir del periodo de dictadura militar impulsado por los grupos jóvenes, los estratos pobres y los sectores excluidos al alero de los grupos políticos -que permitió que diversas personas con influencia y manejo de masas llegaran al Congreso-, terminó convirtiéndose en una supresión de dichos grupos de los planes gubernamentales, dejando que los discursos de los recién elegidos parlamentarios dieran paso al mero papel cuando incumplieron sus promesas de participación. Así, la idea del Estado rector y coordinador de la acción estatal quedaba en manos de los representantes sin tener la más mínima injerencia los representados.

Ligado a lo anterior, destacan dos fenómenos que se presentaron en dicha época: primero, la descentralización, impulsada por la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que buscó enfatizar en criterios técnicos y solidarios para la modernización del país y superar la pobreza; y segundo, la gobernabilidad, entendida como una subsistencia electoral para elegir las autoridades y un subsistema de negociación para resolver conflictos políticos y privados planteados desde un punto de vista hegemónico en su relación

con la sociedad civil<sup>1</sup>. Con este panorama, la participación ciudadana tendió a ser nula y la visión de los ciudadanos fue desoladora.

Siguiendo en el ámbito local, **Alejandro Escobar**<sup>2</sup> indica que dentro del proceso de redefinición de la relación Estado-Sociedad en torno a la idea de democratización y del ciudadano, la participación ciudadana aparece como instancia pública de intermediación entre el Estado, la sociedad y la economía, donde estos últimos son capaces de movilizar espacios de representación o interlocución. El autor destaca que la democracia liberal representativa imperante en nuestros tiempos no asegura de por sí el ejercicio real de la ciudadanía, por cuanto requiere de un método efectivo para canalizarla.

Los conceptos de gobernabilidad y descentralización mencionados los describe de modo tal que el primero demuestra el periodo de estabilidad de un Gobierno y la concreción de sus planes gubernamentales dentro de un determinado periodo de investidura; mientras que el segundo, se erige como la transferencia de poder y la toma de decisiones hacia otros niveles, sean gubernamentales (v.gr. Gobiernos Regionales, Intendencias y Municipios) o no gubernamentales, a fin de permitir la descongestión del nivel central y manteniendo una relación de interdependencia con este último.

Escobar agrega el concepto de desconcentración, donde la ley transfiere competencia que corresponde a un órgano superior a un órgano inferior haciendo desaparecer la relación jerárquica en las materias transferidas, pero que solo tiene por objeto atenuar el régimen centralista<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> GARCÉS Y VALDÉS (1999), p. 10.

<sup>2</sup> ESCOBAR (2004), p. 101.

<sup>3</sup> En este sentido, el inciso primero del artículo 34 de la LOCBGAE previene que “En los casos en que la ley confiera competencia exclusiva a los servicios centralizados para la resolución de determinadas materias, el jefe de servicio no quedará subordinado al control jerárquico en cuanto a dicha competencia.”. Si bien este inciso se refiere a los servicios centralizados, lo propio ocurre respecto de los servicios descentralizados. Véase PALLAVICINI (2014-II).

A nivel comparado, **Manuel Canto**<sup>4</sup> toma un enfoque reflexivo y aprecia la participación ciudadana como un elemento situado y en constante tensión con la gobernanza de un país en torno a la realización de políticas públicas, y que como tal depende de diversos factores tales como la situación política (contexto de un país determinado), las nuevas formas de intermediación social, el cómo se dota de legitimidad a las decisiones, el punto de equilibrio entre oferta y demanda, la coexistencia entre tradición versus innovación que experimente la sociedad en dicho momento histórico, etc.

Observa un aspecto particular en Latinoamérica, cual es que se restringe la participación mayormente a ámbitos de política social y de forma marginal a decisiones de índole económica. Respecto de este último punto, a primeras luces podría desprenderse que en nuestro continente la participación ciudadana no influiría mayormente en la toma de decisiones políticas que reflejen una real colaboración en el poder.

En la misma línea, **Mario Espinosa**<sup>5</sup> plantea la participación ciudadana como una relación socio-estatal o un espacio de interacción, comunicación y diferenciación entre el sistema social y estatal, que tiene por objeto la regulación permanente de la definición de los temas de índole pública y de la propia agenda estatal, nota característica de los actuales significados de democracia y ciudadanía que acepta la literatura y doctrina especializada.

**Gonzalo Delamaza** también plantea la participación ciudadana como un balance entre el Estado y la sociedad civil de suma positiva, y que, citando a Eisenstadt, potencia la una a la otra dentro de una estrategia democrática, "*donde aquello que el Estado debe garantizar y producir es condición para el desarrollo de la sociedad civil*"<sup>6</sup>. Señala además que el enfoque participativo supone una

---

<sup>4</sup> CANTO (2008), p. 31.

<sup>5</sup> ESCOBAR (2008), p. 104.

<sup>6</sup> DELAMAZA (2011), p. 49.

diversificación de actores de lo público, redefiniendo los procesos mediante los cuales los actores no estatales pueden influenciar su dirección.

El diagnóstico de este último autor sobre el estado y evolución de la participación ciudadana en Chile hasta 2010 es claro<sup>7</sup>: ella surge como un intento hacia los años setenta de democratizar las esferas políticas y que, con la transición a la democracia, decanta en un carácter elitista que obstaculiza su ampliación e influencia sobre el escenario político –similar planteamiento al formulado por Garcés y Valdés-.

Ahora bien, Delamaza sostiene que la participación no ha desaparecido, y que si bien es visible en prácticas de la sociedad civil organizada mayormente a nivel local y en puntuales programas públicos, la misma pérdida de legitimidad acumulada y la escasa representatividad de las instituciones públicas generarán tarde o temprano la necesidad política y posterior inestabilidad que será el escenario de cambio.

En síntesis, la modernización y el desarrollo de los Estados es un proceso para hacerlo más democrático, y la participación pareciera ser un camino idóneo para avanzar en ello<sup>8</sup>. Si bien se destaca que es un proceso contextualizado que evoluciona acorde la realidad de cada Estado en una época y circunstancia determinada, no es menos cierto que en todos ellos la premisa busca hacer más inclusiva, accesible y asequible el involucramiento ciudadano en la estructura de poder. El cómo alcanzar desarrollo a nivel político, institucional, económico y social de la mano de la participación ciudadana es aún un tema inacabado.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 63.

<sup>8</sup> Otro mecanismo que puede ir en la misma línea es la “Iniciativa popular de ley”, y que si bien excede el objeto de este trabajo, igualmente pareciera tender a una mayor participación de la sociedad civil en el Estado.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como puede apreciarse del capítulo anterior, las ideas sobre participación inciden directamente en la teoría de Gobierno y en la noción de democracia de un país.

Ya la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública adoptada por Chile en 2009 lo pregonaba en los siguientes términos:

*“Las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, **la democratización de la gestión pública**. De suyo, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporta, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el ‘derecho de participación ciudadana en la gestión pública.’”<sup>9</sup>*

Dejando de lado el enfoque descriptivo, cabe preguntarse cómo opera la participación ciudadana en nuestro país desde su implementación en 2011 hasta ahora.

La Ley N° 20.500, entre otras materias, instauró diversos mecanismos de participación ciudadana con el objeto de integrar a la ciudadanía en la gestión pública que, sin embargo, permite plantear dos problemas, a saber: uno normativo y otro fáctico. El *problema normativo* implica que la ley tiene un defecto de origen,

---

<sup>9</sup> CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2009), p. 2. Énfasis agregado.

es decir, no es obligatoria para toda la Administración pública, sino que solo para una parte de ella. Para el resto, su cumplimiento es meramente voluntario.

Como dijimos, este texto legal incorporó un Título IV nuevo a la LOCBGAE. Pues bien, según el inciso primero de su artículo 75, indica que ese Título no es aplicable a los órganos del Estado señalados en el inciso segundo del artículo 21 de la LOCBGAE, esto es, la CGR, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades, el Consejo Nacional de Televisión, el Consejo para la Transparencia y a las empresas públicas creadas por ley.

A modo ejemplar, el Dictamen N° 94.179 de CGR, emitido con fecha 4 de diciembre de 2014, señala respecto de las Fuerzas Armadas lo siguiente:

*“(...) Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista aparece que mediante la resolución exenta N° 5.794, de 2011, el Ministerio de Defensa Nacional -dando cumplimiento a la obligación contemplada en el artículo 70 de la ley N° 18.575- reguló la forma en que las personas pueden ejercer su derecho a participar en las políticas, planes, programas y acciones de los órganos que lo conforman, entre ellos, la singularizada Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.*

*Por último, es menester destacar que acorde con lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 292, de 1953, Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, y lo señalado por este Organismo Fiscalizador a través de los dictámenes N°s. 28.647, de 1991, 37.530, de 2008, y 24.478, de 2009, este es un servicio que depende militar y operativamente de la Comandancia en Jefe de la Armada.*

*En ese contexto, procede concluir, en conformidad con lo establecido en el precitado artículo 75 de la ley N° 18.575, que no resultan aplicables a dicha Dirección las exigencias sobre participación ciudadana contenidas en ese cuerpo legal (...).”*

El *problema fáctico*, por su parte, dice relación con la pregunta de cómo evaluar la implementación de dicha ley hasta ahora, y cómo ello se ve reflejado en las cifras que entregan las Cuentas Públicas Anuales<sup>10</sup>.

En concordancia con lo anterior, los criterios de evaluación a considerar en el presente trabajo serán la plausibilidad y la efectividad de la normativa. La ley mandata el cumplimiento de distintos mecanismos, cuales son: acceso a información relevante, consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas y los consejos de la sociedad civil, además de otros métodos complementarios señalados en el Instructivo Presidencial N° 7, vigente desde el 6 de agosto de 2014<sup>11</sup>. La pregunta central será cómo evaluar la participación ciudadana a nivel central de conformidad a las modificaciones que la Ley N° 20.500 realizó a la LOCBGAE.

Según lo hemos venido sosteniendo, no hay inconveniente en entender participación como democratización y modernización, sin embargo, ¿existe un límite para la participación ciudadana?, ¿cómo entender la paradoja entre desarrollo y participación?

El primer punto se intentará resolver a lo largo de este trabajo. Por lo pronto, a primera vista no debiera existir un límite a la participación, siempre y cuando tengamos en cuenta que la elección del nivel (información, inclusión y decisión) y del método (mecanismo específico de participación) esté en directa relación con la fluidez de la toma de decisiones y no en su impedimento. Vale decir, participación ciudadana a nivel cuantitativo y cualitativo.

---

<sup>10</sup> Para este trabajo se tomará como base de investigación las Cuentas Públicas Anuales del Presidente de la República correspondientes a marzo de 2013, mayo de 2014, mayo de 2015, mayo de 2016 y junio de 2017.

<sup>11</sup> A saber: Audiencias Públicas, Presupuestos Participativos, Cabildos Ciudadanos territoriales y sectoriales, Encuentros de Diálogos Participativos y Plataformas Digitales Participativas.

Sobre el segundo, pese a contemplar en sí mismo un estudio de mayor envergadura, su mero planteamiento puede orientar las hipótesis de este trabajo.

**Manuel Canto** señala al respecto:

*“Así pues, si la falta de desarrollo es un factor de ineficiencia de las políticas, para hacerle frente a esta restricción la participación democrática es un componente necesario pero no suficiente de la gobernanza. Se requiere también del desarrollo, así como romper un círculo vicioso que podría describirse de la siguiente manera: no alcanzamos el desarrollo porque no tenemos una adecuada participación en las decisiones públicas, y no hay una demanda participativa en la sociedad porque no contamos con el nivel de desarrollo necesario”<sup>12</sup>.*

Desde otra perspectiva, pueden plantearse distintos niveles de participación. Según **Pedro Mujica**<sup>13</sup> y **Felipe Viveros**<sup>14</sup>, existen cuatro niveles o tipos de participación ciudadana:

- 1) **Participación Informativa o Instrumental:** Nivel basal, refiere a tener acceso a la información y adquirir conocimiento sobre la política pública<sup>15</sup>.
- 2) **Participación Consultiva:** Implica ejercer el derecho de participación y opinión. Aquí existe propiamente una relación bi-direccional entre el Estado y el ciudadano, aunque limitada por los límites que establezca el aparato jurídico y gubernamental para el ejercicio de este derecho.
- 3) **Participación Propositiva o Decisoria-Resolutiva:** La participación implica que los actores se involucren y propongan a la autoridad una determinada decisión o política pública, con carácter vinculante y susceptible de control social. La relación bi-direccional antes señalada ahora converge en que el ciudadano pueda proponer temáticas a los

---

<sup>12</sup> CANTO, Op. cit. p. 20.

<sup>13</sup> ROBLES (2008), p. 49 y ss.

<sup>14</sup> SUBDERE, Unidad de Participación Ciudadana y Articulación de Actores (2015), p. 9.

<sup>15</sup> Es discutido si constituye un nivel de participación ciudadana. Algunos estudios en la materia reconocen que es parte del principio de transparencia y acceso a la información pública, considerándolo prerequisite de la participación ciudadana. Nosotros, en cambio, afirmaremos que será un nivel de participación.

órganos estatales. En su vertiente resolutive, indica que se concurre a la toma de decisiones colectivas, ya sea producto de una negociación o la dictación de un acto administrativo de la autoridad.

- 4) **Participación Ejecutora:** Señala que la política pública sea gestionada y ejecutada directamente por los actores relevantes a los cuales afecta directamente. Es una participación menos formal y estructurada, cuyo principal fin es disminuir la burocracia estatal<sup>16</sup>.

No es baladí la decisión de escoger el Gobierno Central tomando como muestra tres ministerios con estadísticas disímiles en sus resultados de participación. Participación ciudadana en el Gobierno Central difiere en comparación al gobierno y administración regional, al gobierno y administración provincial, o la gministración comunal: en los Concejos Municipales y los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil existen experiencias participativas.

El cómo puede participar la ciudadanía en la génesis de las políticas públicas y qué poderío tiene, sobre todo a nivel de Consultas Ciudadanas y COSOC son claves para evaluar la participación, y si ella realmente incide en la formulación de programas de gobierno. Los dos restantes mecanismos establecidos, Acceso a la Información Relevante y Cuentas Públicas Participativas, están orientados a la entrega de información pública en cumplimiento del mandato constitucional de publicidad, contenido en el artículo 8° de la CPR, y del imperativo legal de transparencia impuesto por la Ley N° 20.285, sirviendo como primer escalafón para opinar con conocimiento, debatir y decidir sobre materias de índole pública, que luego serán evaluadas por los antedichos mecanismos.

En vista de lo anterior, existen dos aristas que debemos explorar:

---

<sup>16</sup> No será materia del presente trabajo.

- 1) Analizar la influencia del debido proceso en la aplicación de la Ley N° 20.500; juzgar eventuales vulneraciones a los principios básicos del debido proceso legal y del debido proceso administrativo; y establecer futuras modificaciones o reformas legales en la materia.
  
- 2) Describir y evaluar los mecanismos de participación ciudadana que establece la Ley N° 20.500 en el SEGEGOB, el MINEDUC y el MMA.

El objeto sustantivo de la investigación es el Título IV de la LOCBGAE respecto de los ministerios señalados. Para ello, el esquema propuesto será el siguiente: formulación del problema; análisis abstracto de la normativa sobre participación ciudadana; análisis concreto y estadísticas de participación ciudadana en cada ministerio seleccionado; análisis comparativo y evaluación crítica; y conclusiones.

Siendo marco teórico de la investigación el recién descrito, no es necesario abarcar el resto del articulado de la Ley N° 20.500; la teoría democrática; la historia de la participación ciudadana en Chile; la participación ciudadana en las Municipalidades, los Gobiernos Regionales y los Consejos Comunales; u otros tópicos afines que no están vinculados expresamente con el objeto de estudio.

### **3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

A. ¿Existe un debido proceso en la normativa de participación ciudadana?

B. ¿Son efectivas las instancias de participación ciudadana a nivel central?

#### 4. ANÁLISIS ABSTRACTO: LA NORMATIVA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*“La participación ciudadana, entendida como la superación del déficit de ciudadanía, no es sólo un valor en sí misma; también contribuye a la consolidación democrática, al controlar y limitar el poder del Estado; estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales, y desarrolla una cultura democrática de tolerancia, equidad y solidaridad” (BID en: MUJICA et al. (2001), p. 2).*

El presente capítulo tiene dos objetivos. Primero, determinar la vertiente jurídica de la participación ciudadana a través de los principios del procedimiento administrativo y los principios propios de la participación ciudadana. Segundo, desprender algunas ideas matrices de un debido proceso en esta materia.

Se analizarán los Instructivos Presidenciales, el artículo 32 de la Ley N° 20.500, y las Resoluciones Exentas que contienen las normas generales de participación ciudadana de SEGEGOB, MINEDUC y MMA.

Con todo ello realizado, daremos paso a aspectos procesales del debido proceso que eventualmente son vulnerados en dicha normativa, para luego proponer eventuales modificaciones legales.

Ahora bien, existen dos aspectos que es necesario abordar, uno axiológico y otro fáctico. El primero dice relación con las razones que justifican el involucramiento activo de la ciudadanía en la gestión administrativa. Sobre el segundo, si bien será abordado con posterioridad, debemos adelantar que se vincula con las condiciones prácticas del ejercicio de la participación ciudadana.

Si examinamos la perspectiva axiológica, debemos preguntarnos ¿cuál es el objetivo de la participación ciudadana? La política gubernamental afirma que es

permitir que la ciudadanía se involucre en el debate, diseño, formulación, implementación y control de planes, políticas y programas gubernamentales; dé a conocer su opinión sobre temas de interés ciudadano; y debata y delibere, libremente y sin discriminación, en espacios abiertos al diálogo, velando in situ por la promoción de sus derechos.

Con ello, se promueve la modernización del Estado y la creación de canales de vinculación y medios de control a este último que otorgan efectividad a los planes, políticas, acciones y programas gubernamentales a ejecutar.

La idea de participación permea a toda la organización gubernamental. La Cuenta Pública del SEGEOB correspondiente al periodo 2014-2015 lo plantea en los siguientes términos:

*“Por participación ciudadana entendemos el involucramiento y/o intervención activa de los ciudadanos y las ciudadanas en los asuntos de interés público. En este sentido, la participación ciudadana en políticas públicas alude por tanto no sólo al rol del ciudadano en cuanto usuario de los bienes y servicios de la entidad pública sino también en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de planes y programas públicos. Desde la perspectiva del usuario, el rol del ciudadano individual y/o colectivo, no se limita solo a recibir y usar los servicios, sino que además a controlar la gestión pública y plantear demandas y propuestas de tal manera de incidir a la toma de decisiones en materia de políticas públicas.”<sup>17</sup>.*

Cabe preguntarse ahora, ¿qué influencia tiene el debido proceso en la aplicación práctica del Título IV LOCBGAE?

---

<sup>17</sup> GOBIERNO DE CHILE, SEGEOB (2015), p. 13.

#### **4.1 Principios del procedimiento administrativo y principios de la participación ciudadana como derecho y proceso en sí mismo.**

Siguiendo la teoría procesal administrativa, debe primero distinguirse entre principios, actos y procedimientos administrativos. Los principios pueden ser definidos como aquellos “*mandatos que orientan el funcionamiento de la Administración, y como tales, obligan en su actuar a los órganos de la Administración del Estado*”<sup>18</sup>. Es decir, son aquellas directrices irrenunciables que deben impregnar en su integridad a la Administración y su actuar.

Sobre el Debido Proceso Administrativo, varios autores han señalado que la Administración Pública se rige por una serie de principios establecidos principalmente en la LOCBGAE y la LBPA, y que antaño fueron delineados tanto por la doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera.

Dentro de estos, es menester señalar los siguientes: legalidad (artículo 7° CPR y artículo 2° LOCBGAE), servicialidad (artículo 1° CPR y artículo 3° LOCBGAE), debido proceso (inciso final del artículo 18 LOCBGAE), responsabilidad administrativa (artículos 4° y 42 LOCBGAE), economía procedimental (inciso primero del artículo 5° LOCBGAE y artículo 9° LBPA), coordinación (inciso segundo del artículo 5° LOCBGAE), celeridad o impulsión de oficio del procedimiento (artículo 5° LBPA), principio conclusivo (artículo 8° LBPA), imparcialidad (artículo 11 LBPA), contradictoriedad (artículo 10 LBPA), impugnabilidad de los actos administrativos (artículo 10 LOCBGAE y artículo 15 LBPA), probidad administrativa (inciso primero del artículo 13 LOCBGAE), transparencia (inciso final del artículo 13 LOCBGAE y artículo 16 LBPA), y publicidad (art 8° CPR y art 16 LBPA), entre otros<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> PALLAVICINI (2014-II), p. 8.

<sup>19</sup> CELIS (2010), pp.185-210.

Los actos administrativos, por su parte, son manifestaciones de voluntad o decisiones formales que adopta la Administración en ejercicio de sus potestades públicas y orientadas siempre al bien común. **Eduardo Soto** lo conceptualiza como una *“ordenación racional unilateral dictada por un órgano estatal en el ejercicio de la función administrativa, que destinada a satisfacer una necesidad pública concreta, produce efectos jurídicos directos”*<sup>20</sup>.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 3° de la LBPA establece que los actos administrativos corresponden a las decisiones formales que emiten los órganos de la Administración del Estado, que contienen declaraciones de voluntad realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

Finalmente, **Claudio Moraga** define el procedimiento administrativo como *“la forma como los órganos que integran la Administración del Estado ejercen sus funciones y deberes legales y cumplen con su objeto”*<sup>21</sup>.

El inciso primero del artículo 18 de la LBPA define al procedimiento administrativo como la sucesión de actos trámites vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal. El inciso segundo del mismo artículo, a su vez, indica que consta de las siguientes etapas: iniciación, instrucción y finalización.

Moraga agrega como **Principios del Procedimiento Administrativo** el de heterogeneidad de los actos procedimentales, el orden consecutivo de carácter reglado y la materialidad, soportada por vía documental o electrónica (comúnmente denominado el “expediente administrativo”)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> PALLAVICINI (2014-III), p. 11 y ss.

<sup>21</sup> MORAGA (2012), p. 327-328.

<sup>22</sup> Ídem.

Mención aparte merece el interés general o interés público que debe orientar el actuar administrativo y si debe considerarse principio del debido proceso administrativo.

**Claudio Moraga y Luis Cordero** lo definen como una composición constante de intereses privados frente al interés público en cada situación concreta donde el órgano público debe emitir un acto administrativo.

Sin embargo, ambos autores poseen una divergencia: para Moraga el interés general es la eliminación de barreras para la consecución del interés general, y ello aun cuando signifique el menoscabo de los intereses particulares en juego. Para Cordero, por el contrario, el interés particular debe ser incorporado en el interés general, y jamás será contrario a él<sup>23</sup>.

En tal entendido, considerar al interés general como consecución de una necesidad pública en forma general y continua, sea en virtud de una contraposición al interés particular o una composición de él, reviste la mayor importancia en el procedimiento de participación ciudadana.

A modo personal, el enfoque correcto del interés general es la composición de intereses particulares, siempre en función del bien común, ya que considerar la eliminación de barreras, en su aplicación práctica, implicaría mermar la participación ciudadana.

Respecto ahora de los Principios de la Participación Ciudadana, **Corporación Participa** los define como aquellas directrices que permiten validar un proceso como participativo<sup>24</sup>, y que refieren a:

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 331.

<sup>24</sup> Corporación Participa (2008), p. 55.

- **Principio de Transparencia y Acceso a la Información:** Los procesos de participación ciudadana deben ser abiertos y de público conocimiento por iniciativa de la autoridad gubernamental.

La transparencia se erige como condición *sine qua non* para el control ciudadano y seguimiento de las actuaciones de la autoridad.

El acceso a la información es derecho de los ciudadanos y deber de los órganos de la Administración Pública, exceptuando las hipótesis de secreto o reserva.

- **Principio de Equidad (igualdad de oportunidades):** Busca que todos los actores involucrados en el proceso de participación gocen del mismo trato y no hayan grupos privilegiados o con ventajas de información por sobre otros.

Se procura el uso equitativo de recursos, el acceso adecuado a la información y la capacidad de influir.

Un aspecto fundamental de este principio es el trato equitativo a grupos similares y trato distinto a grupos distintos (en doctrina denominada la **igualdad aristotélica**), en aras de desarrollar las capacidades de las personas para influir de manera real y efectiva en los procesos de participación.

- **Principio de No Exclusión:** Este principio busca que todos aquellos que puedan ser afectados por los actos administrativos o de autoridad formen parte del debate participativo.

La eliminación de determinadas posturas o perspectivas genera conflictos con los sectores marginados y la eventual obstaculización en la ejecución de la política pública adoptada, por cuanto no hay representación de las ideas en dicha decisión final.

- **Principio de Reconocimiento y Respeto por la Diversidad:** La participación exige que se reconozca validez a todas las perspectivas que esgriman los diversos autores, sin descalificarlas a priori. La clave será el enriquecimiento mutuo de la convivencia social.

Debe propenderse a la inclusión de grupos minoritarios e indígenas en la concreción de esta directriz.

Corporación Participa enfatiza que debe existir un mediador externo para asegurar este principio.

- **Principio de Receptividad:** Implica que la autoridad gubernamental asuma el compromiso de incorporar en la decisión lo obtenido a partir del proceso de participación, y que lo ejecute como política pública independientemente que el resultado sea igual o distinto del escenario inicialmente existente.

Corporación Participa destaca la necesidad que dichos compromisos adquiridos sean coherentes con el nivel de participación establecido de forma previa.

- **Principio de Voluntariedad:** Implica que los actores participen de modo libre y voluntario, y por su propio interés.

La coacción genera la invalidez de todo proceso.

Debemos realizar un alcance a lo señalado por Comisión Participa, en el sentido de que no siempre será necesario contar con un mediador ajeno. Ello, por cuanto es un imperativo jurídico de la Administración la capacitación de sus funcionarios, que en este caso referirá a la dictación de un acto administrativo, dentro de un procedimiento administrativo con participación de los actores relevantes.

La propia LOCBGAE contempla en su artículo 20, inserto en el Título I sobre Normas Generales, y por ende aplicable a toda la Administración del Estado, el

deber de la Administración de asegurar capacitación y el perfeccionamiento de su personal, conducentes a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública.

Suponer que el rol de mediador esté disociado del funcionario público implica desconocer los deberes de probidad, transparencia, eficiencia y eficacia contemplados en la LOCBGAE, en la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo y en las normas sectoriales que rigen a cada organismo público.

El mismo ejercicio de la participación puede controlar la decisión administrativa, por lo cual sería ilógico otorgar dicha tarea a un tercero ajeno a la Administración, sin contar los recursos extras que ello involucraría. El funcionario público debe ser capaz de equilibrar las posturas mayoritarias y contra-mayoritarias en pos de obtener un acto administrativo válido.

Por tanto, y acorde a lo expuesto, la participación ciudadana es un principio más del debido proceso administrativo.

Volviendo sobre la perspectiva fáctica planteada al inicio del capítulo, ella se pregunta por cuáles son las condiciones prácticas para la participación ciudadana en la gestión pública, lo cual implica evaluar la viabilidad de un proceso participativo y el cómo se establece en la normativa de participación.

Según la ya mencionada **Comisión Participa**, debemos estar en presencia de los siguientes factores<sup>25</sup>:

- **Institucionalización de la Participación Ciudadana y Espacio Público:**  
La participación ciudadana debe reconocerse como una actividad constitutiva de la gestión pública, reforzada asimismo por la debida normativa legal y administrativa.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 57 y ss.

- **Compromiso de la Autoridad o Directivos y Apoyo Institucional (Voluntad Política):** Es necesaria la real convicción y compromiso político de la autoridad para poder realizar procesos de participación ciudadana y, evidentemente, de los funcionarios del respectivo organismo.
- **Orientación a resultados:** La participación ciudadana debe estar orientada a conseguir que la gestión pública involucre la opinión y deliberación ciudadana en torno a cierta política pública para no generar frustración y falsas esperanzas. Un aspecto fundamental es la claridad en la información entregada, lo cual se enmarca dentro del principio de transparencia y acceso a la información ya citado.
- **Planificación explicitada:** Toda política pública que tenga aspiraciones de ser participativa debe informar a la ciudadanía metas realistas y plazos específicos de concreción, como asimismo, las etapas y el modus operandi. Ello igualmente dice relación con el principio de transparencia y acceso a la información.
- **Disposición de recursos:** La participación ciudadana requiere de recursos humanos, de tiempo, materiales y económicos para poder concretarse. Implica que el presupuesto contemple adecuadamente la ejecución del derecho de participación ciudadana.
- **Responsabilidad personalizada:** Todo proceso de participación ciudadana debe estar a cargo de personas específicas y reconocibles, a efectos de poder imputar responsabilidades (y por qué no sanciones) cuando los procesos fracasan. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad de los subsecretarios o de los jefes superiores del servicio.
- **Adecuado a la realidad particular:** La participación ciudadana es un proceso circunstancial, acorde a las singularidades de cada espacio particular. Entender la participación ciudadana como molde unívoco

replicable en todo lugar conllevaría a un fracaso rotundo y desconocería todos los principios ya mencionados.

- **Validación por los grupos involucrados:** La validación es una característica que debe estar presente desde el inicio del proceso participativo como en la ejecución de la política pública. Es necesario que los ciudadanos vean y sientan que lo que pensaron está inserto dentro de la decisión administrativa.
- **Apoyo y facilitación especializada externa:** Refiere a que los procesos participativos sean en lo posible estudiados en profundidad por grupos de expertos en definición, implementación, ejecución y control de los mismos.

De todas las condiciones antedichas, es claro que en el procedimiento administrativo debe contemplar, al menos, las primeras ocho. Respecto de la última condición, a pesar de que puede ser necesaria una opinión externa y especializada, deberá analizarse en cada caso concreto si determinado órgano público deba cerciorarse por grupos especializados, y ello en la medida que sus recursos se lo permitan.

Cabe mencionar la **Carta Iberoamericana** -aprobada por el Estado de Chile en 2009-, que contempla una serie de directrices sobre una nueva forma de gobernabilidad. Pese a que dicho cuerpo normativo no es vinculante para los Estados que la suscribieron<sup>26</sup>, sí puede considerarse como una doctrina relevante que otorga políticas y perspectivas sobre participación.

A mayor profundidad, dicha Carta define la participación como un derecho activo exigible a los poderes públicos y una responsabilidad cívica de los ciudadanos, que se basa en los siguientes principios (párrafo 10): constitucionalización, igualdad, autonomía, gratuidad, institucionalización,

---

<sup>26</sup> CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2009), p. 3.

corresponsabilidad social, respeto a la diversidad y no discriminación, y adecuación tecnológica<sup>27</sup>.

Retomando la idea del procedimiento administrativo, Luis Cordero señala que aquel debe entenderse como “(...) la sede en la que el interés público abstracto previsto por la ley pasará a especificarse por medio de una composición de los intereses involucrados, en el interés público concreto que habrá de informar la decisión finalmente adoptada”<sup>28</sup>, considerando al derecho de participación ciudadana con rango constitucional (artículo 1° CPR) y a la LPBA como el vehículo administrativo que concretiza dicho derecho.

Cordero menciona la etapa de información previa a la iniciación del procedimiento (artículo 29 LBPA), el periodo de información pública (artículo 39 LBPA) y publicidad obligatoria (artículo 48 letra a) LBPA) como manifestaciones del derecho de participación.

Finalmente, y entrando a la vertiente jurídica de la participación ciudadana, podemos desprender que la participación ciudadana posee una naturaleza dual. Afirmamos entonces que la participación ciudadana se erige como un derecho y proceso en sí mismo.

Como derecho, la participación ciudadana posee un cariz definido que refiere al ejercicio de participar de forma activa en una determinada política, plan, programa o acción gubernamental, y que tiene la función de posibilitar el ejercicio de otros derechos ciudadanos y de retroalimentar las decisiones públicas.

Como proceso, es una sucesión de hechos abiertos, democráticos y participativos, orientados a la dictación de un acto administrativo dentro de un determinado procedimiento administrativo. La participación exigirá ciertos prerequisites, requisitos y consecuencias lógicas en su desenvolvimiento.

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>28</sup> CORDERO (2008), p. 346.

Como prerequisites la participación requiere de transparencia y acceso a la información, igualdad de oportunidades, no exclusión y voluntariedad; como requisito, será necesario el reconocimiento y respeto por la diversidad; y, como consecuencia lógica, la receptividad de la autoridad.

Con los antecedentes expuestos, cabe concluir que la participación ciudadana es un derecho en sí mismo, y que enfocado desde una arista procedimental, el procedimiento administrativo contempla el principio participativo en tanto condición necesaria para el ejercicio de los demás derechos e inclusión de la opinión pública en la dictación de actos administrativos.

#### **4.2 Debido proceso en Ley N° 20.500**

En materia de la Ley N° 20.500, el debido proceso administrativo se traduce en los Instructivos Presidenciales y en su artículo 32 N° 2, que vino a incorporar el Título IV a la LOCBGAE, y que se explicarán a continuación.

Asimismo, los órganos públicos deben dictar Normas Generales de Participación, siendo las que nos interesan, las de SEGEBOB, MINEDUC y MMA.

##### **4.2.1 Instructivos Presidenciales**

El presente subtema busca hacer una pequeña reseña de los Instructivos Presidenciales<sup>29</sup> dictados en la materia. El primero, el **Instructivo Presidencial del año 2000 del Presidente Ricardo Lagos**, estableció que la participación ciudadana era una dimensión fundamental de todo sistema democrático, contribuyendo a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos, fueran efectivamente reconocidos y ejercidos.

---

<sup>29</sup> Documentos emitidos bajo la firma del Presidente de la República que tienen por objeto fijar la política de la Administración sobre un tema específico, más allá de las normas existentes, y que resultan obligatorias para los órganos de la Administración. CLARET (2014), p. 5.

Este instrumento buscó generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía, favoreciendo el fortalecimiento de la sociedad civil y promoviendo una mayor legitimidad de las políticas públicas, además de incorporar la participación ciudadana como una variable de análisis en las evaluaciones de políticas y programas públicos.

En su **Anexo** señaló los primeros compromisos ministeriales que debían llevarse a cabo en el periodo 2000-2001<sup>30</sup>.

**El Instructivo Presidencial N° 8 de 2008 de la Presidenta Michelle Bachelet** siguió la línea de comunicación franca y abierta entre la ciudadanía y el Estado, estableciendo que la pertinencia y efectividad de los planes gubernamentales iban en directa relación con el protagonismo de los ciudadanos y ciudadanas en su diseño, ejecución y evaluación.

Destacó que el derecho de la participación ciudadana, el establecimiento de una norma general de participación, la rendición de una cuenta pública anual, la conformación de los Consejos de la Sociedad Civil y el otorgamiento de información pública de manera oportuna, completa y ampliamente accesible, eran todos deberes de los órganos de la Administración estatal.

Cabe mencionar que si bien el proyecto sobre participación ciudadana ya estaba en tramitación legislativa en este periodo, este instructivo tuvo la virtud de hacer igualmente exigibles dichos deberes en el corto plazo.

**El Instructivo Presidencial N° 2 de 2011 del Presidente Sebastián Piñera** consideró como pilar fundamental la activa presencia de los ciudadanos como condición necesaria para promover el bien común.

---

<sup>30</sup> Cabe mencionar que, a dicha época, no se encontraba regulado el Ministerio de Medio Ambiente, debido a su creación en el año 2010 con la promulgación de la Ley N° 20.417.

Este cuerpo normativo estableció la cultura de corresponsabilidad<sup>31</sup>, orientando las acciones de participación hacia la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas y promoviendo el control de los organismos públicos.

Mandató que los órganos de la Administración debían crear modalidades formales y específicas de participación en el marco de su competencia, y propender a la realización de las instancias de participación de la Ley N° 20.500 recientemente promulgada.

**El Instructivo Presidencial N° 5 de 2012 del Presidente Sebastián Piñera**, que además de impartir instrucciones sobre Gobierno Abierto y coordinar la normativa de la Ley N° 20.500, la Ley N° 20.285 y la Ley 19.628<sup>32</sup>, estableció que debía promoverse un Estado cercano, abierto y eficiente que incentivara a los ciudadanos a participar, fortaleciendo la democracia a través de la accesibilidad a plataformas y Políticas de Datos Abiertos (también conocido como “*Open Data*”).

La nueva orientación de esta norma se explica por la adhesión chilena a la alianza multilateral OGP, la cual persigue que la publicación de datos y la promoción del portal web Gobierno Abierto sirvan como plataforma con información útil, oportuna e inteligible donde las personas puedan acceder, explorar, evaluar, y con ello generar su interés e involucramiento.

Asimismo, se mandató que dicho sitio web contemplaría una plataforma de “Propuestas Ciudadanas” a las cuales las autoridades de Gobierno tendrían compromisos de respuesta.

En suma, se buscaba incentivar la participación ciudadana a través del acceso y la implementación de nuevas tecnologías a una amplia documentación sobre el funcionar de la Administración y los desafíos pendientes de ella.

---

<sup>31</sup> Entendida como el compromiso mutuo para perfeccionar las políticas y servicios públicos y mejorar la calidad de vida de las personas.

<sup>32</sup> Ley N° 19.628 sobre protección de la vida privada.

En relación con el OGP, desde el año 2014 el Ministerio Secretaría General de la Presidencia estableció un Plan de coordinadas para los años 2014-2016, con propuestas específicas para los pilares de transparencia, participación ciudadana y modernización del Estado. Respecto de la materia objeto de este trabajo, la participación ciudadana posee los mismos objetivos ya señalados.

Sumado a ello, se contemplan las Cuentas Públicas Anuales y la labor de la Mesa de Trabajo permanente que desarrolla Chile, con sesiones mensuales de seguimiento, evaluación, debate y crítica de las metas propuestas y alcanzadas en estas materias<sup>33</sup>.

Finalmente, el **Instructivo Presidencial N° 7 de 2014 de la Presidenta Michelle Bachelet**, actualmente vigente, establece que:

*“La conducción de asuntos públicos hoy no se concibe sin el involucramiento activo de los ciudadanos en las diferentes facetas de la política pública y, por lo tanto, resulta imprescindible desarrollar nuevas estrategias de vinculación entre Estado y sociedad civil que dé cuenta de este escenario”<sup>34</sup>.*

Se señala expresamente que el modelo de gestión pública requiere como condición sine qua non de una participación ciudadana que promueva los derechos de las personas y que tenga injerencia y control de las decisiones políticas.

Sus objetivos siguen la tendencia de los instructivos anteriores, al revisar y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Ley N° 20.500 –y abogar por la ejecución de métodos complementarios consagrados en el mismo instructivo-, integrar transversalmente el enfoque de participación ciudadana en la gestión pública, y concretar dichos principios en la

---

<sup>33</sup> Para mayor información sobre las sesiones de la Mesa permanente, consultar <http://www.ogp.cl/reuniones-mesa-permanente-de-trabajo-ogp-chile/>. Asimismo, en relación a las Cuentas Públicas y el estado de avance de los compromisos, consultar <http://www.ogp.cl/documentos-ogp/>.

<sup>34</sup> GOBIERNO DE CHILE (2014), p. 1.

institucionalidad, en un marco de igualdad y no discriminación arbitraria, y de respeto a la diversidad social y cultural<sup>35</sup>.

Cabe profundizar aún más en lo que señala este último Instructivo. En efecto, en el punto sobre “Implementación completa de la Ley N° 20.500”, mandata lo siguiente:

- **Normas de participación ciudadana:** Además de señalar el imperativo de la Administración Pública de revisar y actualizar su normativa, establece el objetivo de ampliar los niveles de participación ciudadana desde lo consultivo hacia lo deliberativo, y que toda modificación deberá realizarse habiendo oído previamente al COSOC del ministerio o servicio;
- **Creación de una Unidad de Participación Ciudadana:** Destaca que esta unidad se relacionará con el primer nivel jerárquico del organismo y que tendrá relación directa de dependencia con el jefe del servicio respectivo.

Su misión principal será disponer de medidas administrativas en materia de participación y, en especial, otorgar condiciones necesarias para el adecuado desarrollo de los COSOC, proporcionándoles recursos y espacios necesarios para la celebración de sesiones y capacitaciones a sus consejeros, entre otras medidas;

- **COSOC:** Su función principal será asegurar la incorporación de la voz ciudadana en todo el proceso de gestación de políticas públicas, debiendo sesionar un mínimo de cinco veces al año, sin perjuicio de la autoconvocatoria a sesiones extraordinarias;

---

<sup>35</sup> Lo anterior, en referencia a la promulgación de la Ley N° 20.609 (más conocida como “Ley Zamudio”) en julio de 2012, que establece medidas contra la discriminación.

- **Cuenta Pública Participativa:** Se requerirá del conocimiento y pronunciamiento previo del Consejo de la Sociedad Civil respectivo para ser incorporado en la cuenta pública;
- **Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro**<sup>36</sup>.

En el punto “Implementación de nuevas medidas”, el instructivo señala modos complementarios de participación ciudadana, cuales son:

- **Audiencias públicas:** Consagra el derecho de los ciudadanos de dialogar con la autoridad del ministerio o servicio, siendo solicitadas por un quórum mínimo de 500 personas y/o 25 organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, o bien, convocadas por la misma autoridad o a requerimiento por mayoría simple del COSOC respectivo;
- **Presupuestos participativos:** Es un mecanismo de decisión ciudadana sobre una parte de los recursos que anualmente se destinan a un órgano público. Se realiza a través de una votación directa, abierta a toda la comunidad, junto a los acuerdos adoptados por el COSOC o la asamblea de Presupuesto Participativo existente, decidiendo todo el proceso de inversión y desarrollo del proyecto seleccionado;
- **Cabildos Ciudadanos territoriales y sectoriales:** Buscan que los ministerios o servicios escuchen las opiniones y propuestas ciudadanas sobre determinada materia, para así incorporarlas inicialmente al proceso de diseño de política pública;

---

<sup>36</sup> Si bien no es el objeto del presente trabajo, este punto dice relación con el mejoramiento de la plataforma de datos que dispone el Servicio de Registro Civil e Identificación en torno al registro sobre constitución de estas entidades.

- **Encuentros de Diálogos Participativos:** Buscan crear un espacio de interlocución entre autoridades gubernamentales y la sociedad civil, de modo presencial y virtual a través de una minuta de posición.

La finalidad de este mecanismo es realizar una síntesis de planteamientos y observaciones recogidas que luego son objeto de una respuesta posterior (lo cual generaría mayor entendimiento y adhesión a determinada política pública);

- **Plataformas digitales participativas:** Buscan ampliar los accesos de la ciudadanía, permitiendo una retroalimentación continua y permanente. El instructivo establece que deberá implementarse una plataforma única de acceso coordinada por el SEGEOB.

En otro ámbito, destaca como punto cuarto la “Constitución del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil”. De naturaleza autónoma y con sedes regionales, se relacionará con SEGEOB, y tendrá como misiones la difusión y promoción del derecho de participación ciudadana, la fiscalización del cumplimiento de la Ley N° 20.500 y la coordinación de un sistema integral de participación ciudadana con todos los COSOC.

Sobre sus funciones, destaca el diseño y aplicación de un informe periódico anual con un índice de participación ciudadana que dé cuenta de los avances y dificultades en la materia, y la coordinación de un diálogo nacional que permita acercar a los interlocutores y dar paso a una evaluación de la institucionalidad y plantear eventuales reformas legales.

En síntesis, este último Instructivo concreta aún más el proceso de participación ciudadana, dejando de lado la idea inicial de solo acceso a la información pública para avanzar hacia la deliberación informada y efectiva.

Ahora, si bien se percibe que el foco está orientado en el perfeccionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, puede sostenerse que la dirección actual es correcta en tanto aboga por mayor inclusión de las opiniones de las personas en las políticas públicas, dotando de mayores atribuciones a los COSOC.

Con todo, cabe realizar algunas apreciaciones. En el Instructivo en comento se expresa que la finalidad de los mecanismos de participación es generar mayor entendimiento y adhesión de la ciudadanía, sin embargo, debe señalarse que las respuestas entregadas por la autoridad no siempre forjarán ello si es que no son compartidas.

Agregaría que para cumplir dicha finalidad, cada mecanismo parte de la base de que la autoridad debe fundamentar y dar respuesta a lo que el auditorio ponga en juego en cada instancia; en caso contrario, se creará un efecto adverso.

Finalmente, y en relación a la creación de la Unidad de Participación Ciudadana, es dable esperar que dicha dependencia respecto del jefe de servicio no atente contra la autonomía de los COSOC al interior de los órganos públicos. Debe abogarse por un canal real y efectivo de comunicación y coordinación, que concrete inquietudes sociales al traducirse en una política pública concreta.

#### **4.2.2 Ley N° 20.500**

Por otra parte, y tal como lo hemos dicho, el artículo 32 de la Ley N° 20.500 modifica a la LOCBGAE incorporándole un nuevo Título IV, “De la participación ciudadana en la gestión pública”, creando para tal efecto los nuevos artículos 69 a 75.

Esta normativa consagra el derecho de participación ciudadana (artículo 69, inciso primero), entendido como aquel derecho de las personas de participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado. Junto a los mecanismos de participación que a continuación se señalarán, es posible sostener que ello debe entenderse como aquel derecho de injerir en las gestiones públicas y de concurrir a su creación, permitiendo que las personas se empoderen y asuman su rol de actor relevante, ingresen a la esfera de poder, debatan y controlen el actuar de la Administración.

La noción teórica de participación señalada en la primera sección de este trabajo adquiere rango legal y, por tanto, es imperativa a todos los habitantes del país acorde mandata el principio de territorialidad consagrado tanto en el artículo 14 del Código Civil como la misma LOCBGAE. La historia de la ley en comento señala al respecto que el derecho de participación debe ser entendido como aquel *“derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional, el cual se encuentra consagrado en el inciso final del artículo 1º de la Constitución Política de la República”*<sup>37</sup>.

Sumado a lo anterior, el inciso segundo del artículo 69 consagra una prohibición a los órganos de la Administración de impedir su ejercicio sin causa legítima, en tanto es contrario a las normas sobre participación ciudadana en la gestión pública toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio de dicho derecho.

A modo preliminar, puede apreciarse que el derecho de participación ciudadana es un deber general y amplio de los órganos de la Administración, y que solamente en hipótesis justificadas pudiera obstaculizarse su legítimo ejercicio. La Ley N° 20.500 además mandata que los mecanismos de participación ciudadana son:

---

<sup>37</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2011). Historia de la Ley N° 20.500, p. 6.

- **Acceso a la Información Relevante:** establecido en el artículo 71, en donde cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Típicamente incluye la creación de páginas web; el SIAC (una herramienta metodológica para la recepción, tramitación y respuesta de consultas); y las atenciones a la ciudadanía (que incluyen teléfonos de información ciudadana, OIRS, buzón virtual y visitas en terreno). Refiere a participación de nivel consultiva o instrumental.
- **Cuentas Públicas Participativas:** establecidas en el artículo 72, son aquellas instancias obligatorias en que anualmente la Administración da a conocer a la ciudadanía la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria, y que deberá realizarse desconcentradamente. Refiere a participación de nivel consultiva o instrumental.
- **Consultas Ciudadanas:** establecidas en el artículo 73, previene que los órganos de la Administración, de oficio o a petición de parte, deberán señalar las materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de ciudadanía. Además, establece que se realizarán de forma informada, pluralista y representativa. Refiere a participación a nivel consultivo.
- **COSOC:** establecidos en el artículo 74, son aquellos espacios de participación conformados por personas representativas de asociaciones relevantes sin fines de lucro en el ámbito específico de cada órgano de la Administración. Autónomos y de carácter consultivo, tienen por función acompañar la toma de decisiones de la política pública. Refiere a participación a nivel propositiva o decisoria-resolutiva.

El inciso primero del artículo 70 establece una cláusula abierta de ejecución de la Administración, señalando que cada órgano deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 70 establece el deber de actualización y acceso a través de medios electrónicos de las modalidades de participación de parte de los órganos administrativos.

Finalmente, el artículo 75 señala una exclusión en la aplicación del Título IV a los órganos de la Administración señalados en el inciso segundo del artículo 21 de la LOCBGAE, facultándolos para establecer una normativa especial<sup>38</sup>.

### **4.2.3 Resoluciones Exentas**

Cerrando el panorama normativo, el presente subtema tiene por objeto analizar las actualmente vigentes Normas Generales de Participación Ciudadana de SEGEBOB, MINEDUC y MMA, emitidas a través de Resoluciones Exentas<sup>39</sup>.

#### **4.2.3.1 SEGEGOB**

La Resolución Exenta N° 272, de fecha 21 de abril de 2015<sup>40</sup>, es la Norma de aplicación general de participación ciudadana de SEGEBOB, que tuvo por objeto actualizar la política de participación ciudadana en dicha cartera y adecuarla al

---

<sup>38</sup> Pese a no formar parte del objeto sustantivo de investigación, es dable mencionar que dicha regulación disímil deberá fundamentarse en la naturaleza orgánica y funcional de dichos órganos. Véase supra p. 12.

<sup>39</sup> Orden escrita emanada del jefe superior de un servicio público de carácter general, obligatorio y permanente dentro del ámbito de su competencia, excluida del trámite de la toma de razón por parte de CGR. En suma, son expresión de la voluntad de la Administración. CLARET (2014), p. 5.

<sup>40</sup> Que derogó la Resolución Exenta N° 272/1220 de fecha 16 de agosto de 2011.

ordenamiento jurídico vigente. Su parte Considerativa señala el mandato que establece el Instructivo Presidencial N° 7 de 2014.

El Título I contempla las “Disposiciones Generales”, en donde se define la participación como un proceso de cooperación entre el ministerio y la ciudadanía, donde se identifican y deliberan problemas públicos y sus soluciones mediante metodologías y herramientas destinadas a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de políticas públicas.

Por otro lado, señala la obligatoriedad de la norma para este ministerio en su integridad y enumera los principios subyacentes.

El Título II, en una serie de numerales que a continuación se expondrán, señala los “mecanismos de participación ciudadana”, definidos como procesos de corresponsabilidad social que vinculan al Estado con la sociedad civil y que poseen procedimientos y requisitos específicos a fin de mejorar la eficiencia del órgano público.

El numeral I contempla la Cuenta Pública Participativa, instancia de información y recolección de opiniones, comentarios, inquietudes y sugerencias de la población en torno a la gestión gubernamental. Contempla sus modalidades presenciales y virtuales y reitera la obligatoriedad de realizarlas en forma anual y desconcentrada.

El numeral II describe el Acceso a la Información Relevante, indicando el sistema SIAC, la ley de transparencia, las páginas webs y los canales presenciales y telefónicos de contacto con el organismo público e instituciones afines.

El numeral III contempla las Consultas Ciudadanas, instancias de opinión donde se conoce un tema de interés público a través de una minuta de posición, consulta y deliberación de la ciudadanía, que origina una respuesta pública de la autoridad. Por otro lado, se señala que este mecanismo posee dos técnicas

metodológicas para ejecutarlo: los Diálogos Participativos y las Ventanillas Virtuales.

El numeral IV describe el COSOC, reiterando el carácter consultivo y de integración diversa, pluralista y representativa ya señalado por la LOCBGAE, mas agrega que son autónomos en la toma de decisiones, y que sus consejeros no recibirán remuneración por sus labores.

Ahondando en su regulación, se mandata la creación del Reglamento Interno del COSOC, que actualmente corresponde a la Resolución Exenta N° 272/ 565 emitida con fecha 21 de abril de 2015.

En otras materias, el numeral V contempla las Escuelas de Gestión Pública para Dirigentes Sociales, mecanismos formales de formación y capacitación de líderes sociales, que el numeral VI complementa a través del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

El numeral VII establece las Plataformas Digitales Participativas, páginas web que reúnen información sobre el COSOC, las Consultas Ciudadanas y las Cuentas Públicas Participativas<sup>41</sup>.

Finalmente, el Título III regula la “Cuenta Anual sobre la Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, instancia de evaluación y proposición de mejores prácticas de todos los órganos de la Administración del Estado que el SEGEGOB realiza anualmente, como órgano matriz de participación, según mandata el artículo 36 de la Ley N° 20.500.

Cabe realizar un par de apreciaciones. Primero, sobre el Acceso a la Información Relevante, sólo existe una enunciación parcial y vaga de las vías para acceder a la información. La antigua Resolución Exenta N° 272/1220 contemplaba

---

<sup>41</sup> Para mayor información, consultar: <http://transparencia.msgg.gob.cl/2015/6/ciudadana.html>

una enumeración de páginas web, existiendo un retroceso en este aspecto con la actual regulación.

Segundo, respecto de las Escuelas de Gestión Pública para Dirigentes Sociales, no se regula una periodicidad de realización como método de control de las mismas, de modo que se advierte el riesgo de que sean inoperativas en un futuro.

#### **4.2.3.2 MINEDUC**

La Resolución Exenta N° 2804 de fecha 6 de abril de 2015<sup>42</sup> es la Norma general de participación ciudadana que establece modalidades formales y específicas en el marco de la Ley N° 20.500, y que tuvo por objeto igualmente actualizar la política de participación ciudadana en dicho ministerio.

En su parte Considerativa señala los objetivos programáticos de “revisar y actualizar” la normativa con el objeto de adecuar los mecanismos de participación; la integración transversal de la política pública de participación a dicho órgano público; el fortalecimiento de la institucionalidad; y la promoción de la participación en línea con los principios ya revisados.

El Título I contempla las “Disposiciones Generales”, donde se señala el objeto, los fundamentos y el ámbito de aplicación, además de definir la participación como proceso de cooperación y derecho de inclusión que propende al fortalecimiento de la sociedad civil.

El Título II se divide en varios párrafos. El Párrafo 1° contempla los “mecanismos de participación ciudadana”, especificando que son procesos de

---

<sup>42</sup> Que derogó la Resolución Exenta N° 4475 de 2011.

corresponsabilidad social con etapas, objetivos, requisitos, procedimientos y periodicidad específicos.

Todo ello, con la inclusión de la participación de los pueblos originarios, los avances tecnológicos y la protección de los datos personales en virtud de la Ley N° 19.628.

El Párrafo 2° contempla el Acceso a la Información Relevante, enumerando una serie de medios a través de los cuales la ciudadanía puede informarse sobre las políticas del ministerio.

El Párrafo 3° regula las Cuentas Públicas Participativas en línea con lo establecido por la LOCBGAE, pero innova al ordenar el pronunciamiento del COSOC en la elaboración del documento final.

El Párrafo 4° señala las Consultas Ciudadanas, con las mismas etapas de minuta de posición, recepción de opiniones y respuesta de autoridad en determinado plazo. Destaca la calificación previa que debe realizar la Unidad de Inclusión y Participación Ciudadana sobre la implementación presencial de estas consultas.

El Párrafo 5° define al COSOC como un órgano de carácter representativo, consultivo y autónomo, y ordena la creación un Reglamento Interno (que actualmente corresponde a la Resolución Exenta N° 4062 emitida el 25 de mayo de 2015).

El Párrafo 6° instaura los Mecanismos de Participación con la Comunidad Escolar: Consejos Escolares; Centro de Padres, Madres y Apoderados; Centro de Alumnos/as; y Consejo de Profesores, además de crear una obligación positiva para el ministerio que busca su fortalecimiento permanente.

Finalmente, el Párrafo 7° menciona los Presupuestos participativos, mecanismos de participación a nivel ejecutora que consisten en un concurso anual

donde la comunidad delibera, ejecuta y controla directamente la realización de un proyecto participativo.

Cabe señalar las modificaciones en la Resolución Exenta N° 2084, en virtud de la Resolución Exenta N° 4718, emitida el 19 de junio de 2015:

-Agrega al artículo 5°, sobre los Mecanismos de Participación Ciudadana, un inciso relativo al Consejo de Directores de establecimientos educacionales;

-Modifica el artículo 8°, sobre Cuentas Públicas Participativas, las competencias de las Secretarías Regionales Ministeriales;

-Elimina el artículo 10, que establecía la consulta obligatoria al COSOC para la elaboración del informe de rendición de cuentas públicas participativas;

-Elimina la letra a) del artículo 11 que decía relación con la obligación de las autoridades del MINEDUC de citar a una reunión a actores de la sociedad civil vinculados a la cartera, respecto del informe de las cuentas públicas participativas, y

- Modifica el artículo 27, quitando competencia al COSOC sobre las cuentas públicas.

Puede desprenderse que el principal efecto jurídico de tales reformas fue desprender del COSOC la competencia para fiscalizar al MINEDUC respecto de las Cuentas Públicas Participativas, retrocediéndose en materias de participación ciudadana.

La razón implícita de dichas reformas se debe a un aspecto práctico: si se ingresa al portal web de Participación Ciudadana del MINEDUC, se observa que las Cuentas Públicas se realizan de forma desconcentrada, acorde mandata el inciso primero del artículo 72 de la LOCBGAE.

Al existir un solo COSOC a nivel nacional, formado por personas que representan la mayoría de las regiones del país –mas no a todas-, se advierte el impedimento físico y profesional de dicho organismo para revisar todas las Cuentas Públicas por región si no posee un integrante que tenga residencia en ella y/o conozca el actuar del organismo estatal en dicha zona.

Frente a ello, estimo que la solución a dicho problema práctico pasa por dos vías: primero, aumentar los miembros del COSOC, modificando el Reglamento Interno; y segundo, realizar una glosa en la partida presupuestaria respectiva, consagrando el eventual asesoramiento en la realidad de una región que pudiera no estar representada en el COSOC.

#### **4.2.3.3 MMA**

La Resolución Exenta N° 601 de fecha 8 de julio de 2015<sup>43</sup> es la Norma general de participación ciudadana que establece modalidades formales y específicas en el marco de la Ley N° 20.500.

La parte Considerativa resalta dos ideas matrices: por un lado, enuncia los mecanismos de participación contemplados en la LBMA y sus Reglamentos; y por el otro, establece criterios generales de acceso a la información ambiental, de participación y de rendición de cuentas de la gestión institucional, reiterando las demás orientaciones establecidas por el Instructivo Presidencial N° 7 de 2014.

El Título I sobre “Disposiciones Generales” define el objeto, los fundamentos de la participación –entendida como derecho de inclusión con una responsabilidad

---

<sup>43</sup> Que derogó la Resolución Exenta N° 962 de 2011.

cívica aparejada, que propenda al fortalecimiento de la sociedad civil- y las funciones del ministerio.

Por otro lado, mandata el carácter vinculante y de aplicación general de la norma al MMA y las SEREMIS, susceptible de control tanto por la División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana como por cualquier persona sin necesidad de acreditar interés.

El Título II se divide en varios párrafos. El Párrafo 1° estipula los siguientes aspectos:

Primero, define los mecanismos de participación como procesos de corresponsabilidad social con formalidades específicas para su realización.

Segundo, establece el deber del ministerio de procurar canales de comunicación efectivos con aquellos grupos más vulnerables.

Tercero, imputa la responsabilidad del buen desarrollo de los mecanismos en la División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana, sin perjuicio de las obligaciones que sobre los distintos mecanismos puedan tener las Divisiones, Departamentos y Oficinas que considera el Reglamento Orgánico del MMA.

Cuarto, ordena la coordinación entre los órganos relacionados al ministerio, cuales son: el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

El Párrafo 2° regula el Acceso a la Información Ambiental Relevante, enumerando espacios de atención y difusión por vía web, telefónica, presencial y por medios físicos. Mandata que algunos canales serán permanentes, además de la facultad del ministerio y las SEREMIS de implementar otros según la necesidad concreta.

El Párrafo 3° refiere a la Consulta Ciudadana, indicando los cuerpos legales y reglamentarios donde ya se encuentra establecida como el deber de publicación

de materias de interés ciudadano y de relevancia ambiental en cumplimiento del artículo 73 de la LOCBGAE.

El Párrafo 4° regula los COSOC, mandando que el actual Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente y los Consejos Consultivos Regionales del Medio Ambiente, además de las facultades establecidas en los artículos 76 a 78 de la LBMA, pasarán a tener la calidad de COSOC.

Sus materias a tratar estarán predefinidas por el ministerio, prevaleciendo su calidad técnica sobre aquella política. Además, establece que su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 25 de 2011 de esa cartera de Estado, y que el ministerio otorgará las condiciones administrativas y materiales para asegurar su funcionamiento regular.

El Párrafo 5° regula la Cuenta Pública Participativa, estableciendo plazos y procedimientos específicos, las modalidades virtual y presencial obligatorias, y la consulta previa al COSOC del ministerio y COSOC Regionales –donde su opinión deberá consignarse en la versión final del texto de la Cuenta-.

El Párrafo 6° contempla las Audiencias Públicas, entendiéndolo como aquel mecanismo deliberante entre posibles afectados o interesados y el ministerio que, sin tener fuerza vinculante, obliga a la Administración a registrar las conclusiones y tomarlas en consideración al decidir sobre el tema tratado.

El Párrafo 7° señala los Diálogos Participativos, instancias conversacionales sobre temas de política pública predefinidos por la autoridad a través de una minuta de posición y trabajadas mediante talleres o plenarios.

El Párrafo 8°, por su parte, indica los Cabildos Ciudadanos, mecanismo complementario de discusión y reflexión cuyo fin es incidir en el diseño de una política pública o instrumento estratégico.

Finalmente, el Párrafo 9° cierra la descripción de los mecanismos de participación reglando los Comités, Grupos o Mesas Público-Privado de carácter ambiental, consagrándolos como una instancia de participación permanente recogida tanto en la LBMA como los respectivos reglamentos.

Ello, sin perjuicio de la potestad del ministerio de convocar mesas público-privado u otras formas análogas cuando sea necesario. Estas instancias ad-hoc destacan por la determinación colectiva de los objetivos, plazos, actividades y responsabilidades, incentivando la participación a nivel propositivo.

El Título III contempla el Programa de Participación Ciudadana Temprana, conjunto de iniciativas voluntarias del ministerio que buscan dar a conocer a la sociedad, durante la fase inicial de diseño y planificación, una determinada política pública o acción gubernamental a fin de que la ciudadanía aporte ideas. Es decir, un nivel consultivo de participación.

La Norma general termina con el Título IV que regula el Comité de Participación Ciudadana, órgano cuya función principal es asesorar al Ministro y los Subsecretarios en temas relativos a participación ciudadana.

Dicho Comité estará integrado por representantes de las Divisiones y Departamentos del ministerio, con excepción de la Auditoría Interna, a fin de asegurar su control. Además, tendrá como coordinador y secretario técnico a la División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana.

En suma, se concluye que la Resolución Exenta N° 601 destaca tanto por la concepción de la participación ciudadana como la multiplicidad, diseño, ejecución e interconexión de sus mecanismos (marcando un avance respecto de la LOCBGAE).

#### **4.3 ¿Existen aspectos procesales de la participación ciudadana que son vulnerados? ¿Cuáles son las causas que los producen?**

El presente tema tiene por objeto analizar los aspectos procesales que eventualmente son vulnerados en la normativa estudiada en la sección anterior, y descubrir cuáles son sus causas.

Desde ya, adelantamos que la respuesta es afirmativa. Los supuestos del debido proceso administrativo que son vulnerados con la normativa de participación ciudadana actualmente vigente son, principalmente, la multiplicidad de procesos y la falta de bases esenciales comunes, lo que conlleva un escenario de incerteza jurídica y un disímil cumplimiento de la normativa en estudio.

Si el fundamento normativo es el mismo para estas tres secretarías de Estado, nada justifica que ellas le den tratamiento diferente a la misma materia.

Al analizar con detención la Ley 20.500, se observa que el Título IV que incorporó a la LOCBGAE es una vaga enumeración de principios sin mayor contenido sustantivo o valórico, y sin normas claras de procedimiento.

En efecto, una de las falencias apunta al derecho de participación. La norma no establece una definición legal, contenido, acción ni protección de su ejercicio. Al no existir certeza sobre la naturaleza jurídica y el contenido sustantivo de este derecho-proceso, debemos recurrir a la integración de otras fuentes y cuerpos normativos para darle operatividad.

Desde otra perspectiva, la norma de participación ciudadana es inconclusa en la definición de cada mecanismo de participación, su periodicidad de realización y control de su cumplimiento, lo que genera que nuevamente deba recurrirse a otras fuentes y cuerpos normativos para completar su contenido sustantivo.

Quizás estas sean las causas por las cuales las normativas de los tres ministerios analizados sean tan disímiles en cuanto su contenido, regulación e implementación.

En relación al derecho de participación contenido en el inciso primero del artículo 69, solo existe una definición que abarca la vertiente activa, mas no se determina los principios inspiradores que lo rigen, el nivel de participación que implementará la Administración para su cumplimiento (informativo, consultivo, propositivo o ejecutor), ni la obligatoriedad de ésta en garantizarlo.

Llama la atención que tampoco se reconozca su función habilitante para el ejercicio de otras prerrogativas ciudadanas (v.gr derecho de petición<sup>44</sup>, derecho de opinión, derecho de decisión, derecho de oposición, entre otros), ni la forma de protección frente a su eventual vulneración u obstaculización de ejercicio -vertiente negativa-.

En síntesis, el derecho de participación ciudadana en sí mismo considerado posee una definición legal orgánica insuficiente.

El inciso segundo del artículo 69 igualmente deja aristas sin mencionar, ya que abarca únicamente la interdicción de la arbitrariedad por parte de la Administración, omitiendo las directrices de equidad, respeto a la diversidad y receptividad esenciales para su correcto ejercicio.

Sobre la posibilidad de exclusión o discriminación que señala la norma, si bien es positiva su redacción restrictiva, equivoca pues olvida señalar alguna forma de exigir el cumplimiento forzado o acción frente a su privación, perturbación o amenaza, dejando nuevamente el derecho inconcluso.

Ahora bien, es menester aclarar que tal limitación debe interpretarse como una excepción de carácter estricto, sin perjuicio de la necesaria justificación que

---

<sup>44</sup> Contemplado en el numeral 14 del artículo 19 CPR.

deberá esgrimir la Administración en cada caso particular, elevándose el margen de razonabilidad y oportunidad requeridos para resolver limitarlo.

En suma, la facultad de limitar el derecho de participación ciudadana requerirá de un juicio de elevada razonabilidad en donde la Administración no disponga de otro medio menos gravoso para velar por el interés general, que sea restringir el derecho de participación ciudadana.

Entender lo contrario, disminuyendo el grado de fundamentación, constituiría una infracción a la propia CPR en sus artículos 1º, 6º, 7º, los numerales 14 y 26 del artículo 19, y 38; a la LOCGBAE; y a la Ley N° 20.500, retornando a la época donde la Administración poseía facultades exorbitantes.

El inciso primero del artículo 70 consagra una cláusula abierta de ejecución de la participación ciudadana señalando que cada órgano de la Administración del Estado, deberá establecer modalidades formales y específicas en el ámbito de su competencia.

Pues bien, la falencia estriba en que dicha discrecionalidad en el cumplimiento hace ilusoria la participación ciudadana, ya que el verbo “deberá” deviene en inoperante. La redacción nuevamente es insuficiente y le quita obligatoriedad a la participación ciudadana, contradiciéndose con el artículo anterior.

Pese a ello, puede darse sustento a la norma y salvar su ambigüedad realizando una interpretación sistemática. La obligatoriedad implica que existirá una diversa concreción de esta política en cada organismo público, que deberá adaptarse en cada realidad concreta conforme los recursos humanos, materiales y financieros existentes.

La omisión legal ha sido solucionada en cierta medida por los Instructivos Presidenciales, los cuales han establecido mecanismos complementarios de

participación<sup>45</sup> a fin de que exista uniformidad en el desarrollo de la política pública participativa.

En efecto, el Instructivo Presidencial N° 7 otorga una respuesta vinculante previniendo la tardanza de una modificación legal que establezca una mejor redacción: la participación ciudadana debe entenderse como un proceso de deliberación de los ciudadanos en las políticas públicas, que unido a los mecanismos de la Ley N° 20.500 -en especial los COSOC-, deben conducir a que las opiniones y observaciones de la ciudadanía en temas de interés público se consulten, escuchen, respondan e incluyan en las políticas estatales.

El inciso segundo del artículo 70 no presenta problemas de redacción o vulneraciones al debido proceso, y solamente podría acarrear incumplimiento en la práctica si no están actualizadas las modalidades de participación.

Siguiendo con el análisis, el artículo 71 posee una adecuada redacción sin vulnerar el derecho de participación. El Acceso a la Información Relevante estipula correctamente que se dé a conocer a la ciudadanía las políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, y que dicha información sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Contempla el nivel basal de participación o instrumental.

El inciso primero del artículo 72, sobre las Cuentas Públicas Participativas, presenta graves falencias. Pese a que señala el objeto a informar a la ciudadanía (el avance de la gestión pública), la periodicidad (anualmente) y el cómo se desarrollan (de forma desconcentrada), no indica el plazo para realizarlas, su contenido mínimo ni la forma de hacerlas exigibles.

Tampoco expresa la obligación de que esté a disposición del público en medios electrónicos, en concordancia con el inciso primero del artículo 71.

---

<sup>45</sup> Los ya mencionados Audiencias Públicas, Presupuestos Participativos, Cabildos Ciudadanos territoriales y sectoriales, Encuentros de Diálogos Participativos y Plataformas digitales participativas.

El inciso segundo del artículo 72, por su parte, no señala plazo en que se deban presentar las observaciones, planteamientos o consultas ciudadanas, ni tampoco la oportunidad en que la autoridad deba darles respuestas.

El inciso primero del artículo 73, en relación a las Consultas Ciudadanas, solo menciona la iniciativa para que la Administración dé a conocer las materias de interés ciudadano (de oficio o a petición de parte) y el reenvío al artículo 70, mas omite señalar un procedimiento para arribar a tales temas y las formas de actuación de la ciudadanía y la Administración.

Respecto del inciso segundo del artículo 73, este contiene una mención parcial de principios (información, pluralismo y representatividad), sin contemplar los principios de no exclusión, interdicción de la discriminación, receptividad y voluntad política que pudieran profundizar el contenido valórico de este mecanismo.

En relación al inciso tercero del artículo 73, este genera un vacío legal en la voluntad política de la Consulta Ciudadana, por cuanto no señala directrices mínimas que la Administración deba contemplar para evaluar y ponderar las opiniones que emita la ciudadanía, reenviando dicha tarea a la norma de aplicación general que cada organismo público dicte al efecto.

Finalmente, el artículo 74, que contempla los COSOC, señala la conformación de dicho organismo por integrantes de asociaciones sin fines de lucro, que tengan relación con la competencia del órgano respectivo; indica su carácter esencialmente consultivo; y establece los principios de diversidad, representatividad y pluralismo que lo rigen.

Sin embargo, presenta las siguientes deficiencias: primero, no define las funciones y facultades de este organismo. Segundo, no mandata la dotación de presupuesto para ejercer sus labores. Tercero, no señala que los consejeros reciban una remuneración, haciendo poco atractivo el cargo -en especial, si se considera que desempeñan una función pública-. Y cuarto, existe un vacío

respecto del contenido valórico de este mecanismo, al contemplar una enunciación insuficiente de principios.

En suma, la principal dificultad de los COSOC refiere a una exigua definición legal, lo que hace prever que el mayor nivel de participación ciudadana pudiera ser inoperante.

Con la reseña anterior, observamos que los principales problemas refieren a:

- La falta de claridad sobre el contenido sustancial y valórico del derecho de participación ciudadana y de cada mecanismo que lo concretiza;

- La existencia de definiciones legales insuficientes, y

- La protección inadecuada del derecho de participación, pues no se contemplan formas de exigibilidad ni control para cada mecanismo de participación.

Frente a tales problemas, podría recurrirse a las Resoluciones Exentas. Sin embargo, cabe señalar que ellas tuvieron un desarrollo disímil e incompleto en los inicios de la normativa en estudio.

Hasta finales de 2014, las antiguas Resoluciones Exentas incurrían en la omisión de objetivos, fundamentos y principios en sus partes considerativas y/o de sus disposiciones generales, impidiendo a la ciudadanía exigir con claridad sus derechos ciudadanos.

Otra falencia común era la omisión de establecer los plazos u oportunidades de cada mecanismo, generándose gran discrepancia en la práctica pese a la regulación del Título IV de la LOCBGAE.

Hacia 2017, en cambio, en su gran mayoría las Normas generales de participación ciudadana se han reformado y actualizado conforme los parámetros del Instructivo Presidencial N° 7, derogándose las primeras Resoluciones Exentas.

Sin embargo, pese a que dicho Instructivo Presidencial constituye una norma matriz para la Administración Pública, es criticable que no contemple con mayor profundidad los principios del debido proceso administrativo en materia de participación ciudadana, señalados en la Carta Iberoamericana y el OGP.

¿Qué hacer con tales vacíos? Pudiera realizarse una integración de los Instructivos Presidenciales, mas la tendencia de estas normativas ha sido derogar orgánicamente la norma anterior. En tal situación, una interpretación armónica será extraer los principios subyacentes en los Instructivos Presidenciales y concordarlos con las directrices internacionales.

Los riesgos, claramente, estarán en el margen de una integración precisa y razonable, y hasta qué grado la decisión de la Administración al implementar cierta política pública sea controlable.

Se concluye entonces que los principios poseen un análisis cualitativo y subjetivo que solo orienta el bien común de la Administración, mas no cuantifica su impacto concreto.

Como se ve, recurrir a las Resoluciones Exentas y a los Instructivos resalta algunas dudas frente a la redacción general y poco acabada de la LOCBGAE, que en pos de concretizar la normativa de participación, según la realidad y competencia de cada institución, yerra en dejar demasiadas interrogantes que no pueden ser subsanadas eficazmente con otros cuerpos infra legales o con criterios de hermenéutica.

Con ello, la participación termina dependiendo de la voluntad administrativa y la Norma general de participación ciudadana que tenga cada Ministerio, Dirección o Servicio.

Aún más, proyectándose con dicho panorama, puede presentarse otro tipo de dificultades. Abogar por la ventaja de rápida -aunque aparente- adaptación de los Instructivos Presidenciales y la norma administrativa, frente a la omisión legal de la

LOCBGAE, es inconveniente ante posibles conflictos que requieran pronunciamiento de los tribunales de justicia.

Lo anterior, pues tales decisiones administrativas no serán vinculantes para el juez que deba fallar su sentencia en una norma de rango legal, constituyendo únicamente una forma de interpretación y fundamentación que pudiera considerar si lo estima pertinente.

¿Dónde más pudieran encontrarse normas procedimentales para el debido proceso en participación ciudadana? Pudiera considerarse que la LBPA actúa de forma supletoria en la ejecución del artículo 32, N° 2, de la Ley N° 20.500.

Ello, en virtud de lo establecido por los artículos 1° y 2° de dicho texto legal, que establecen que en los casos de procedimientos administrativos que no posean tramitación especial, la LBPA regirá en su integridad el actuar administrativo.

Sin embargo, tal tesis es improcedente si se advierte que el derecho de participación ciudadana, junto a sus mecanismos, no se adaptan íntegramente a las características propias de los actos y procedimientos administrativos.

En efecto, no existe identificación de las fases de inicio, instrucción y término que debiera arribar a una decisión vinculante. Además, y como ya se dijo, dicha posibilidad será eventualmente modificable por las Resoluciones Exentas de cada organismo.

Respecto de la posible supletoriedad de la LBPA, tanto la tesis de Mauricio Delgado como de Luis Cordero equivocan al considerar la participación como un principio concretado solo en la LBPA, ya que no atienden a la Ley N° 20.500, la vertiente de derecho de la participación ciudadana (junto a su esfera habilitante para ejercer otras prerrogativas) ni su concreción en los mecanismos de participación.

Podemos apuntar que a la fecha de publicación del texto de Cordero (año 2008), la Ley N° 20.500 aún no había sido promulgada (pese a que el proyecto de ley había iniciado su tramitación el 8 de junio de 2004 mediante el Mensaje presidencial N° 48-351) y que, ante ello, la tesis de un procedimiento administrativo participativo sustentado en los artículos 29, 39 y 48, letra a), haya sido válida en ese entonces para el procedimiento administrativo propiamente tal.

Respecto de la tesis de Delgado, que profundiza en el artículo 21 LBPA y la amplitud del concepto de interesado, el autor sostiene que:

*(...) el procedimiento administrativo constituye una instancia relevante para la intervención ciudadana en los procesos de formalización de la voluntad estatal y para la realización de un concepto amplio de participación que no se restringe únicamente a la participación política, abarcando también la participación ciudadana en la gestión pública (...)*<sup>46</sup>.

Continuando su planteamiento, Delgado señala que el principio de participación enlaza con los principios de contradictoriedad, de impugnabilidad y de control de legalidad de los actos administrativos en la LBPA.

De la mano de una reseña histórica sobre la formación del principio de participación y su positivización en el numeral 14 del artículo 19 CPR, y analizando el devenir histórico del COSOC y de sus órganos antecesores, el autor mencionado restringe la participación como un principio de carácter accesorio en el procedimiento administrativo.

Por tanto, y conforme lo hemos venido sosteniendo, se comprende que la falencia se halla en considerar la tramitación de los actos administrativos dentro de

---

<sup>46</sup> DELGADO (2014), p. 186.

un procedimiento administrativo<sup>47</sup>, sin atender a la participación como un derecho en sí mismo.

Cabe destacar un alcance al artículo 39 LBPA. Delgado señala la necesidad de establecer el periodo de información pública como obligatorio para la Administración, lo cual va en línea con el cumplimiento de los principios que la rigen y es acertado en materia participativa.

Ya Mirosevic señaló que no hacer dicha fase obligatoria “*podría importar una infracción a los principios de publicidad, contradictoriedad e imparcialidad*”<sup>48</sup>.

En suma, la participación ciudadana que contempla la LBPA solamente sirve para los niveles informativo y consultivo, no pudiéndose analogar a la Ley N° 20.500, salvo en cuanto al debido proceso en el mecanismo de Acceso a la Información Relevante.

Sobre la participación ciudadana a niveles superiores y en los demás mecanismos, ella no puede sustentarse en la LBPA ya que dicho texto legal no la contempla como un derecho. Siendo ello así, se descarta totalmente la supletoriedad respecto de la LOCBGAE.

A mayor profundidad, la historia de la Ley N° 20.500 ya había entendido a la participación ciudadana como:

*“(...) el eje central de un régimen democrático moderno, [que] concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Una*

---

<sup>47</sup> Cabe señalar que Delgado alude a un control indirecto del principio participativo en los procedimientos administrativos a través de una acción de protección, por vulneración de los principios de igualdad ante la ley e igualdad de protección de la ley que consagran los numerales 2 y 3 del artículo 19 CPR. Sin embargo, a mi juicio, dicha interpretación de control judicial deviene en forzada por cuanto los tribunales no evalúan la oportunidad de los actos administrativos, sino solamente su legalidad. Incluso si fuera admisible dicha acción constitucional, tal control entraría en la zona gris entre ambos tipos de controles. A ello se suma la carencia de pronunciamiento de nuestros tribunales de justicia en esta materia. *Ibíd.*, p. 187.

<sup>48</sup> MIROSEVIC (2013), p. 163.

*relación de cooperación Estado- individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter recepticio, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable*<sup>49</sup>.

En realidad, el procedimiento administrativo en política de participación debe entenderse como aquel que integre a ciudadanía en la adopción de dichas políticas, y no como un mecanismo adversarial y desigual entre la Administración y el particular debido a los privilegios que aquella ostente.

En otros términos, el particular no está pidiendo que la Administración falle a su favor, sino algo más profundo y fundamental: formar parte de ella.

El error de entender la política de participación como algo adversarial en la LBPA gatilla necesariamente que haya una omisión de los órganos de la Administración, en tanto estos no adaptarán su política a un método participativo en sus normativas internas y, menos aún, las ejecutarán.

A ello se suma la falencia de no establecer los reenvíos que el Título IV LOCBGAE debiera realizar a otros textos legales. Además, la inexistencia de plazos concretos y perentorios de cumplimiento de cada mecanismo de participación, y el modo en que la Administración debiera adaptar su actuar a la realidad de los actos administrativos que conocen.

Por dar un solo ejemplo: las Cuentas Públicas Participativas que, acorde mandata el artículo 72 de la LOCBGAE, deben realizarse anualmente. Pues bien, realizado un catastro a nivel de ministerios, ninguno tenía su cuenta pública del

---

<sup>49</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Op. cit, p. 7.

año 2014 hacia mediados de 2015 (es más, la gran mayoría solo poseía aquella correspondiente al año 2013, y no tenía actualizada la información en sus páginas web, vulnerándose con ello el principio de acceso a la información consagrado en el artículo 71).

Lo anterior, pues la ley no indica ningún plazo fatal para hacerlo y solamente lo encarga a la política sectorial de cada organismo, según señala el inciso primero parte final del artículo 72 de la LOCBGAE.

#### **4.4 ¿Cuáles son las mejoras que debieran introducirse al Título IV para el aseguramiento de los derechos ciudadanos asociados a la participación ciudadana?**

Las mejoras que pueden plantearse apuntan a una adecuada construcción valórica y sustantiva del derecho de participación ciudadana, la mejor construcción de los reenvíos legales en normas de procedimiento, la dotación de principios comunes de rango legal, y el perfeccionamiento en sí mismos de los mecanismos de participación.

En relación a una construcción del derecho de participación ciudadana, nos remitimos a lo dicho en las secciones anteriores. El problema fundante de esta normativa en estudio radica en la incongruencia normativa de qué entender por participación ciudadana, sin tener que recurrir a otras fuentes o textos normativos que pudieran variar en el corto plazo.

Respecto de los reenvíos legales, por técnicas de conveniencia legislativa y obtención de los quórum en el Congreso Nacional, el Título IV de la LOCBGAE debiera remitirse expresamente a la LBPA, creándose en esta última norma un nuevo título al efecto y que sea aplicable a los mecanismos de participación ciudadana.

También podría plantearse la vía de un nuevo texto legal con un procedimiento propio para los mecanismos de participación, uniformes para toda la Administración, mas ello deriva en una innecesaria dispersión de normas procedimentales en el actuar administrativo que no la hacen aconsejable.

Se descarta la opción de enmendar y/o adicionar nuevos artículos, incisos o frases a los Títulos ya estructurados de la LBPA debido a que, como dijimos, existe una inadaptación del derecho de participación ciudadana al procedimiento administrativo clásico.

Por otro lado, también deseamos la opción de modificar el Título IV de la LOCBGAE por el alto quórum requerido para modificar un cuerpo de rango orgánico constitucional.

En defecto, podría crearse un Reglamento aplicable a todos los ministerios y/o órganos de la Administración Pública. Sin embargo, la inconveniencia de esta alternativa es que podría ser derogado por los futuros gobiernos, generándose mayor incerteza jurídica.

Por su parte, los principios del derecho de participación que han ido estableciendo los Instructivos Presidenciales y la Carta Iberoamericana debieran adquirir *status legal* –no siendo suficiente su consagración en las Resoluciones Exentas-, ya sea como un artículo inicial al nuevo Título de la LBPA, un artículo de una nueva ley de procedimiento o, en defecto, un nuevo artículo de la LOCBGAE.

Si bien es más deseable la tercera opción, es altamente improbable por el alto quórum requerido. Ello, a fin de otorgar mayores herramientas vinculantes de concreción de la participación ciudadana a cada organismo público, mas con la salvedad de ejecutarlas en el ámbito de su competencia y en la medida que los recursos humanos, materiales y financieros lo permitan según señala el inciso primero del artículo 70 de la LOCBGAE.

Siguiendo con la misma línea, debiera dotarse de rango legal a los modos complementarios de participación, e instaurarlos con carácter facultativo y en la medida que lo permita la realidad concreta de cada organismo público. Ello, con el objeto de aumentar los índices de participación al establecer una interconexión entre los distintos mecanismos y niveles de participación.

A modo de ejemplo, los Cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales, que consagran la participación en la adopción de una política pública, podrían luego derivar en los Diálogos Participativos.

Finalmente, sobre las modificaciones estructurales a los mecanismos de participación. Tomando en cuenta lo que ya hemos dicho, las reformas que deben propiciarse deben apuntar a definir adecuadamente cada mecanismo de participación, y estipular plazos u oportunidades perentorias de actuación a la Administración.

En particular, **Juan Carlos Claret** señala que debe modificarse el COSOC en el sentido de que se les defina como una instancia de participación y no de representación<sup>50</sup>. Además, precisa la necesidad de establecer que sean órganos con presupuesto propio asignado por una partida presupuestaria (en línea con el principio de legalidad) y de naturaleza autónoma.

El autor enfatiza que, de no mediar dichas reformas, podrían presentarse disgregación de criterios y eventuales conflictos de interés entre el consejero, que representa a determinada asociación sin fines de lucro, y el COSOC del cual forma parte.

En síntesis, las mejoras a introducir en el Título IV de la LOCBGAE deben redefinir el contenido valórico y sustancial del derecho de participación ciudadana y de cada mecanismo de participación específico. La teoría de participación

---

<sup>50</sup> CLARET (2014), p. 3.

ciudadana y los principios ya analizados servirán de sustrato para concretar dichas reformas legales.

Sumado a lo anterior, reiteramos la idea de que la Administración Pública debe abogar por la consecución del interés general, y velar porque la adaptación de cada organismo público a sus circunstancias particulares sea con el objetivo de cumplir la normativa de participación.

En tal sentido, podemos mencionar el Dictamen N° 76.888 de la CGR, emitido con fecha 28 de septiembre de 2015, que se refiere respecto de la idoneidad de que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia haya utilizado dependencias de la I. Municipalidad de Santiago:

*“(...) En ese contexto normativo y jurisprudencial, corresponde determinar si en la utilización del salón de honor de la Municipalidad de Santiago efectuada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con fecha 10 de abril de 2015, para la rendición de la cuenta pública de ese último organismo, se observaron las exigencias recién descritas.*

*En primer lugar, es evidente que el uso denunciado cumplió un fin de interés general. Para ello es dable recordar que el artículo 72 de la ley N° 18.575 -introducido por la ley N° 20.500-, dispone, en lo que interesa, que los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria.*

*Además, en el Mensaje de la anotada ley N° 20.500 se establece que uno de sus fundamentos fue favorecer la participación de los administrados. Así, la cuenta pública constituye una de las maneras de materializar dicha finalidad, ya que se trata de una instancia de interés general para la comunidad local.*

*En un segundo orden de ideas, de los documentos tenidos a la vista y de lo informado por la repartición ministerial como por la entidad edilicia aludida, no se aprecia que el uso del bien haya entorpecido la marcha normal del ente público o*

*haya significado un menoscabo de la afectación principal de aquel. Tampoco se han acompañado antecedentes que acrediten el uso de recursos humanos o físicos municipales en dicha actividad.*

*Por último, en lo que atañe a la autorización que debe otorgar, en este caso, el alcalde de la Municipalidad de Santiago para la utilización del mencionado recinto, es dable hacer presente que en la especie rige el reglamento N° 127, de fecha 19 de noviembre de 1997, de la Municipalidad de Santiago, que regula el uso del aludido salón de honor y cuyo artículo 1 ° establece que "El uso, prestación, conservación y mantención del Salón de Honor será de responsabilidad del Secretario Municipal".*

*Al respecto, en dicho reglamento el alcalde delegó en el secretario municipal parte de sus atribuciones, acorde con lo previsto en la letra j) del artículo 63 de la referida ley N° 18.695.*

*Consecuente con lo expuesto, no se advierten irregularidades en el uso del inmueble municipal para la cuenta pública del Ministerio Secretaría General de la Presidencia ocurrido el pasado 10 de abril de 2015, por lo que corresponde desestimar la denuncia de la especie."*

## **5. ANÁLISIS CONCRETO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SEGEGOB, MINEDUC Y MMA.**

El presente capítulo tiene por objeto analizar cómo opera la participación ciudadana en los ministerios escogidos al inicio de este trabajo, a saber: SEGEGOB, MINEDUC y MMA, tomando como base las estadísticas de participación que cada uno presenta en los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

### **5.1 SEGEGOB**

El Ministerio Secretaría General de Gobierno es aquel encargado de facilitar la relación entre el Gobierno y la ciudadanía, siendo el canal de comunicación del Poder Ejecutivo, coordinar las diversas carteras institucionales y los servicios públicos, y de apoyar la ejecución de iniciativas regionales, provinciales y comunitarias<sup>51</sup>.

En materia de participación ciudadana, contempla fundamentalmente su Normativa General (Resolución Exenta N° 272/564 -ya estudiada en el capítulo anterior-), la unidad de la DOS<sup>52</sup>, la asignación de algunos Fondos Concursables en materias de su competencia, entre otras medidas.

En 2012, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2013, SEGEGOB posee las siguientes estadísticas en participación ciudadana:

---

<sup>51</sup> Acorde a la misión institucional del Ministerio, descrita en <http://www.msgg.gob.cl/ministerio/>.

<sup>52</sup> Órgano dependiente del SEGEGOB, que tiene como labor principal contribuir a hacer más eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación bidireccional entre el Gobierno, la sociedad civil y las organizaciones sociales. La DOS contempla como métodos de participación ciudadana el INFOBUS, los Diálogos Participativos, las Cuentas Públicas Participativas, el programa GobiernoInforma, el Boletín InformaDOS, la Escuela de Gestión Pública para Dirigentes Sociales, las capacitaciones a funcionarios públicos y la ciudadanía, y las cartas ciudadanas. Para mayor información sobre su labor, consultar en: <http://www.participemos.gob.cl/>

En el ítem Acceso a la Información Relevante, atendió un total de 16.735 solicitudes (0,12% a nivel nacional)<sup>53</sup>, instalando atención OIRS en todo el país y realizando capacitaciones a sus funcionarios en usos de software de participación ciudadana y formas de atención al público. Por otro lado, destaca la creación de la Biblioteca de Participación Ciudadana<sup>54</sup>.

En el ítem Consultas Ciudadanas, desarrolló cinco consultas virtuales: “Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, “Mejoras en las Escuelas de Gestión Pública”, “Comunicación del Gobierno con la Ciudadanía”, “Temas a desarrollarse en 2013”, y “Carta de Compromisos del Ministerio”. En total, hubo un total de 50 respuestas según las cifras oficiales -pese a que la última consulta no obtuvo respuesta alguna-.

Respecto del ítem Cuentas Públicas Participativas, a principios de 2013 se realizó una cuenta pública anual presencial (participando alrededor de 300 personas) y otra virtual, además de catorce cuentas públicas presenciales en regiones a través de las SEREMIS (no existen cifras oficiales).

Sobre los COSOC, a dicha fecha SEGEGOB posee uno solo, cuyo Reglamento Interno fue aprobado mediante Resolución Exenta N° 272/697 de 2012, y modificado por la Resolución Exenta N° 272/565 de 2015.

Dicho Consejo sesionó por primera vez el 16 de diciembre de 2011 (Acta N°1), donde se dio bienvenida a los consejeros, se acordó otorgar un plazo de seis meses para la redacción del Reglamento Interno y se acordó el mecanismo de envío y revisión de actas por parte de los consejeros.

---

<sup>53</sup> Llama la atención que el porcentaje de atención ciudadana a nivel nacional sea tan bajo. No obstante, acorde a estadísticas gubernamentales, otros 17 ministerios tuvieron igualmente bajos resultados, lo que se explica por la concentración ocurrida en siete carteras de Estado.

<sup>54</sup> Sucesora del antiguo Centro de Documentación del SEGEGOB -el cual cerró sus puertas con ocasión del terremoto 27-F-, la Biblioteca constituye un espacio de consulta e investigación especializado que se enfoca principalmente en participación ciudadana, políticas sociales y fortalecimiento de la sociedad civil. Para mayor información, visitar:

[http://www.barriolastarria.com/biblioteca\\_participacion\\_ciudadana\\_msgg\\_barrio\\_lastarria.htm](http://www.barriolastarria.com/biblioteca_participacion_ciudadana_msgg_barrio_lastarria.htm)

La segunda sesión se realizó con fecha 12 de enero de 2012 (Acta N° 2), en donde se acepta un reemplazo de una consejera y se acuerda el contenido principal del Reglamento Interno, destacándose la realización trimestral de las sesiones ordinarias, el quórum necesario para adoptar acuerdos, el procedimiento de designación de los consejeros y sus causales de cesación en el cargo.

La tercera sesión se concretó con fecha 8 de agosto de 2012 (Acta N° 3), donde se abordó la Ley N° 20.609, que Establece medidas contra la Discriminación (conocida como la “Ley Zamudio”), el Fondo de Iniciativas Locales del SEGEOB y el estado del Fondo de Lanzamiento 2012.

En 2013, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2014, la información recopilada es la siguiente:

En el ítem de Acceso a la Información Relevante, se atendieron 2.344 personas mediante OIRS, buzón virtual y correo electrónico; se respondieron 116 solicitudes para uso de la sala multimedia en la Biblioteca Ciudadana; se instauró el Boletín InformaDOS -con 20 boletines online en dicho año-; e INFOBUS realizó un total de 94.356 atenciones. Sumado a ello, se aumentó la documentación disponible en las páginas web ligadas al OGP.

En el ítem Consultas Ciudadanas, se realizaron cuatro consultas virtuales: “Comunicación Gobierno con la Ciudadanía”, “Temas a consultar el 2013”, “Primera Consulta Ciudadana sobre la Discriminación en Chile” (que obtuvo un récord de 34.294 respuestas) y “Carta de Compromisos 2014 de SEGEOB”, generándose un total de 34.311 contestaciones.

Sobre el ítem de Cuentas Públicas Participativas, no existió una cuenta pública anual sobre el periodo 2013 y, en vez de ello, SEGEOB informó que se realizaron acompañamientos técnicos a otros organismos públicos, dando un total de 29 asistencias, junto a la celebración de 75 diálogos participativos que abarcaron un total de 7.263 personas.

Respecto del ítem del COSOC, el Consejo sesionó en cuatro oportunidades, sin embargo, la página web sólo contiene la tercera y cuarta sesiones realizadas en dicho año.

En efecto, una primera revisión realizada en 2014, reveló una sesión realizada con fecha 29 de enero de 2013, instancia en donde se señaló que el carácter consultivo del COSOC significaba que éste no tendría injerencia directa en el ministerio, y que para SEGEGOB sólo existía una cortesía de mantenerlo informado<sup>55</sup>.

Siguiendo con la misma revisión, hubo una segunda sesión que se desarrolló con fecha 26 de marzo de 2013. El acta dejaba constancia de la baja difusión de los avances en la implementación de la Ley N° 20.500 por parte del Gobierno.

Revisiones posteriores develaron que el acta referida cambió su contenido, pues los temas tratados fueron los datos a presentarse en la Cuenta Anual de Participación Ciudadana, el estado de cumplimiento de los reglamentos que mandata la Ley N° 20.500 al SEGEGOB, y la implementación del Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público<sup>56</sup>.

En relación ahora a las actas que sí tienen respaldo en la página web del SEGEGOB, la tercera sesión se realizó con fecha 4 de julio de 2013 (Acta N° 4). En dicha instancia se ahondó en el proceso de los Fondos de Fortalecimiento, el bajo monto asignado a dichos concursos y el acuerdo del COSOC de abogar por una reivindicación de las organizaciones civiles.

Finalmente, la cuarta sesión se realizó con fecha 8 de octubre de 2013 (Acta N° 5), instancia donde se consultó al SEGEGOB las oportunidades de las consultas ciudadanas, hubo una presentación sobre el portal Gobierno Abierto, se

---

<sup>55</sup> Enlace antiguamente disponible en: <http://participacionciudadana.seg gob.cl/sites/default/files/Acta%20CSC%2029-01-2013.pdf>

<sup>56</sup> Enlace antiguamente disponible en: <http://participacionciudadana.seg gob.cl/sites/default/files/Acta%20CSC%2026-03-2013.pdf>

profundizó el rol de los COSOC en los servicios públicos que a dicha fecha estaban constituidos, y se debatió sobre posibles temas de consulta para 2014.

En 2014, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2015, la información recopilada la siguiente:

Sobre el ítem de Acceso a la Información Relevante, no existen cifras oficiales. Tampoco se aprecian cambios sustantivos en la metodología utilizada.

Sobre las Consultas Ciudadanas, se informa que hubo 34 Diálogos Participativos que se desarrollaron en el último trimestre y que abordaron las siguientes temáticas: “Ley N° 20.500” (15 diálogos participativos), “Participación Ciudadana” (12 diálogos participativos), “Fondos Concursables” (5 diálogos participativos), y “Políticas públicas” (2 diálogos participativos).

En relación a las Cuentas Públicas Participativas, SEGEOB realizó la Cuenta Pública anual hacia finales de 2014, sumado a la evaluación del COSOC y la sociedad civil durante el primer trimestre del año 2015.

Respecto del COSOC, se reunió en cuatro oportunidades. La primera sesión fue realizada con fecha 14 de mayo de 2014 (Acta N° 6), instancia en donde se abordó los cambios de composición del Consejo y se informó de una reunión que el Presidente tuvo con el Ministro del SEGEOB de ese entonces, señor Álvaro Elizalde.

La segunda sesión fue realizada con fecha 31 de julio de 2014 (Acta N° 7), donde se abordaron temas de la futura elección de Consejeros y se dio paso a la aprobación de los reemplazos y las modificaciones al Reglamento Interno. Por otro lado, se comentó la necesidad de realizar capacitaciones a funcionarios públicos sobre la Ley N° 20.500 -en particular del rol de los COSOC-, y se abordó, a grandes rasgos, el proceso presupuestario del SEGEOB para el año 2015.

La tercera sesión fue realizada con fecha 31 de julio de 2014 (Acta N° 8), instancia donde se aprobaron las modificaciones al Consejo y se encargó a la División Jurídica del SEGEGOB concretar dichas reformas al Reglamento.

La última sesión se realizó el 17 de diciembre de 2014 (Acta N° 9), mas en ella solo se deja constancia de la importancia del Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público y las dificultades de las organizaciones respecto a la validación ante los Tribunales Electorales Regionales, y se llegan a acuerdos instrumentales sobre las tareas para el 2015.

En 2015, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2016, advertimos que no existen cifras oficiales de cada mecanismo de participación, sino un panorama general acerca de los objetivos y logros en materias de participación ciudadana.

Solo se tienen las actas realizadas por el COSOC. En efecto, la primera de ellas fue realizada con fecha 21 de enero de 2015 (Acta N° 10), instancia que dio cuenta del nuevo Reglamento Interno que se aprobaría próximamente, y se estableció la metodología y contenido de las capacitaciones que los consejeros realizarían a los servicios públicos en el marco del Instructivo Presidencial N° 7.

La segunda sesión se realizó el 8 de mayo de 2015 (Acta N° 11), mas no existe el acta respectiva en la página web para dar cuenta de su contenido. Sabemos de la existencia de dicha sesión por la lectura de las actas anteriores, que anunciaban su celebración.

La tercera sesión se realizó el 2 de octubre de 2015 (Acta N° 12), instancia en donde los consejeros abordaron su desconocimiento sobre la orgánica de SEGEGOB y plantearon realizar jornadas de trabajo con las jefaturas. Por otro lado, se propuso la redacción de un instructivo que establezca normas de trato hacia los consejeros, ciudadanos y organizaciones sociales, y se acordó la elaboración de una carta al SEGEGOB dando cuenta del incumplimiento de dos de los 12 compromisos contenidos en la iniciativa de Gobierno Abierto.

La cuarta sesión se realizó el 20 de noviembre de 2015 (Acta N° 13), y en ella se realizaron presentaciones de cuatro autoridades sobre el funcionamiento de sus respectivas unidades, dejándose su evaluación para la próxima reunión.

La quinta sesión se realizó al día siguiente (Acta N° 14), y en ella se concluyó lo siguiente: reunirse con el encargado de fondos del SEGEGOB a fin de informarle y encontrar soluciones respecto de la carencia de fondos con que cuenta el organismo; reunirse con el subdirector de la DOS y elaborar un documento base sobre las capacitaciones que dicha entidad está realizando en el sector público; y realizar una campaña comunicacional en redes sociales de apoyo al COSOC.

En 2016, y acorde la Cuenta Pública de fecha 1 de junio de 2017, nuevamente no existen cifras oficiales del desempeño de cada mecanismo de participación.

Existe la Cuenta Pública Participativa 2016-2017, que da cuenta de la misión, ámbitos de acción, las acciones y logros más relevantes dentro de dicho periodo, y los objetivos planteados para el periodo 2017-2018<sup>57</sup>.

Por otro lado, y respecto de las sesiones del COSOC, en dicho año se realizaron cuatro sesiones en dicho año.

La primera sesión fue realizada con fecha 15 de enero de 2016 (Acta N° 15), reunión que tuvo por objetivos dar paso a una serie de exposiciones de distintas autoridades y crear una carta de compromisos del COSOC.

Respecto del primer punto, asistieron el director de la DOS, señor Camilo Ballesteros, para exponer las proyecciones de la institución en 2016; el presidente del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, señor Gonzalo de la Maza, para comentar los objetivos y funciones de dicho organismo y el trabajo conjunto a realizar con el COSOC; y el encargado de

---

<sup>57</sup> Documento disponible en: <http://cuentapublica.msgg.gob.cl/doc/ccp%20final%202017.pdf>

fondos concursables de SEGEGOB, señor Hernán Hernández, para exponer su funcionamiento y aclarar las dudas de los consejeros.

Sobre el segundo punto, la carta de compromisos contempló, entre otros temas, los siguientes: el estudio y difusión de la reforma a la Ley N° 19.418, que Establece normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias; la difusión de las actividades del COSOC en redes sociales; la creación de una agenda de trabajo con SEGEGOB que busque aumentar los montos del Fondo de Fortalecimiento; y el fomento del trabajo conjunto entre los consejeros y las SEREMIS.

La segunda sesión fue realizada con fecha 8 de julio de 2016 (Acta N° 16). De los temas tratados, destacan el debate sobre modificaciones al Reglamento Interno y el compromiso de enviar una solicitud al SEGEGOB que permita crear guías metodológicas y/o planes de acción para las Audiencias participativas, los Presupuestos participativos y los Cabildos ciudadanos.

La tercera sesión, de carácter extraordinario, fue realizada con fecha 30 de septiembre de 2016 (Acta N° 17). En dicha instancia, se abordó proponer al SEGEGOB reformas al Reglamento Interno relativas a la creación de un órgano que fiscalice la cuota de género en la conformación del COSOC, la modificación de algunas causales de cesación en el cargo, y el perfeccionamiento de los sistemas de votación, entre otros aspectos.

La cuarta sesión fue realizada el mismo día (Acta N° 18). En ella se abordaron aspectos metodológicos de una futura elección de consejeros.

En 2017, no se poseen cifras oficiales de cada mecanismo de participación ciudadana. Sólo se poseen las actas realizadas por el COSOC.

La primera sesión, sin fecha, abordó mayormente el estudio de la Cuenta Pública Participativa del SEGEGOB. El COSOC realizó una serie de

observaciones y sugerencias<sup>58</sup>, dando cuenta de la desinformación de la ciudadanía y de la urgente capacitación a los funcionarios públicos en temas de participación ciudadana.

La segunda sesión, realizada con fecha 19 de mayo de 2017, tuvo por objeto realizar una rendición de cuentas del organismo, dirimir el cupo faltante de un consejero, y conformar cuatro mesas de trabajo, entre otros temas.

La tercera sesión fue realizada con fecha 28 de julio de 2017. Dicha instancia acordó varios temas, entre los cuales destacan: solicitar al SEGEGOB la creación de una página web con información atinente del COSOC, y conversar con el ministerio la inclusión de los consejeros en su agenda de trabajo cuando deba reunirse con organizaciones civiles.

En la misma línea, se acordó conversar con las SEREMIS y la DOS la inclusión de miembros del COSOC cuando tengan actividades con la ciudadanía.

Otros aspectos relevantes refieren a la exposición del director de la DOS, señor Camilo Ballesteros, quien destacó las capacitaciones a las organizaciones sociales, la realización de algunos proyectos sociales exitosos, el lanzamiento de un Portal Ciudadano para organizaciones de la sociedad civil, y la existencia de un seguro de vida para el dirigente social.

El acta indica que la próxima sesión se realizaría el 29 de septiembre de 2017. Sin embargo, a la fecha de revisión de este trabajo aún no existe constancia de documento a la página web.

Con todo lo anterior, podemos señalar que no existe una evaluación positiva en esta cartera de Estado. El caso más patente, el COSOC, no cumple en absoluto el rol otorgado por el Título IV.

---

58

De la lectura de las actas apreciamos que existe un desinterés de SEGEGOB en potenciar este mecanismo de participación, situación que se agrava producto de la desinformación de los consejeros sobre las facultades del organismo.

Sumado a ello, existen acuerdos meramente instrumentales que no abordan la creación, promoción, implementación y evaluación de las políticas de participación ciudadana.

En suma, y del análisis precedente, observamos que no hay un cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana en este ministerio.

## 5.2 MINEDUC

El Ministerio de Educación es aquel encargado de asegurar un sistema educativo equitativo y de calidad, que contribuya a la formación integral y permanente de las personas y al desarrollo del país, mediante la formulación e implementación de políticas, normas y regulación sectorial<sup>59</sup>.

En materia de participación ciudadana, contempla fundamentalmente su Norma general (Resolución Exenta N° 2804 -ya analizada en el capítulo anterior-); la Norma general del Consejo Nacional de Educación<sup>60</sup> (Resolución Exenta N° 157/2011); y el Plan de Participación Ciudadana en materia de Reforma Educacional, entre otros cuerpos normativos.

---

<sup>59</sup> Acorde a la misión institucional del Ministerio, descrita en [http://www.mineduc.cl/contenido\\_int.php?id\\_contenido=19775&id\\_portal=1&id\\_seccion=4191](http://www.mineduc.cl/contenido_int.php?id_contenido=19775&id_portal=1&id_seccion=4191)

<sup>60</sup> El Consejo Nacional de Educación es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio creado por la Ley N° 20.270, y sucesor legal del antiguo Consejo Superior de Educación. Su misión es cautelar y promover la calidad de la educación, dentro del marco del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar y la Educación Superior.

El Plan de Participación Ciudadana en materia de Reforma Educacional, se subdivide en tres ámbitos, cuales son: a) Diálogos Técnicos<sup>61</sup>; b) Diálogos Ciudadanos<sup>62</sup>; y c) Diálogos Temáticos<sup>63</sup>.

En **2012**, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2013, MINEDUC posee las siguientes estadísticas en participación ciudadana:

En el ítem de Acceso a la Información Relevante, MINEDUC atendió un total de 3.717.050 consultas (un 26,12% nacional) considerando la modalidad telefónica, OIRS, buzón virtual y en terreno.

Se crearon instancias como el “Salón de Orientación de Alternativas Académicas” (Comisión Nacional de Acreditación), el sistema de *mailing* y charlas informativas (Comisión Ingres) y las cartillas informativas. Todas ellas, realizadas a través del mejoramiento y difusión de las páginas web.

En el ítem Consultas Ciudadanas, MINEDUC y sus órganos relacionados efectuaron un total de 40 consultas –tres de forma virtual-, congregando un total de 5.259 personas (7,43% a nivel nacional).

Los temas consultados fueron “Reforma Escolar”, “Sistema de Aseguramiento de Calidad, Bases Curriculares de Educación Técnico-Profesional, Carrera Docente, Beca Vocación de Profesor” y “Nuevas Bases Curriculares 2012”<sup>64</sup>.

Además, se realizaron 37 diálogos participativos: 21 por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y 16 por MINEDUC.

<sup>61</sup> Los Diálogos Técnicos constituyen un espacio de diálogo y debate de carácter técnico- político con personas u organizaciones que poseen conocimientos específicos en materia educacional.

<sup>62</sup> Los Diálogos Ciudadanos son espacios de reflexión sobre el sentido de la reforma, involucrando a toda la sociedad acorde a su territorio. Se subdividen en diálogos por región, provincia, comuna y localidad.

<sup>63</sup> Los Diálogos Temáticos buscan incidir en la elaboración de proyectos educacionales y de diseño, implementación y evaluación de la política educacional del país. Están orientados en cinco áreas: Educación Parvularia, Educación General, Educación Técnico-Profesional, Educación Superior, e Inclusión para la Calidad; todas las cuales, a su vez, se subdividen en cinco tópicos: Calidad; Financiamiento; Institucionalidad, Gobernanza y Democratización; Acceso; y Profesionales de la Educación.

<sup>64</sup> Ello sin perjuicio de que en 2010 y 2011 se hayan realizado las siguientes consultas: “Educación de Calidad para Todos”; “Calidad y Equidad en la Educación Superior”; “Educación Preescolar, el primer gran paso a la equidad”; y “Ajuste Bases Curriculares”.

En el ítem de Cuentas Públicas Participativas, se realizaron 23 -ocho corresponden a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)-, destacándose el despliegue presencial y virtual tanto a nivel centralizado como descentralizado.

Sobre los COSOC, en dicho año iniciaron funciones cinco COSOC: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT); Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM); JUNAEB; JUNJI; y MINEDUC. Ahora bien, para efectos de este trabajo únicamente analizaremos el COSOC de MINEDUC.

Dicho organismo sesionó por primera vez el 16 de noviembre de 2012 (Acta N° 1), en donde se acordaron siete comisiones de trabajo y se estableció que los consejeros recibirían diariamente en sus mails un resumen noticioso en materia educacional, realizado por el MINEDUC.

En **2013**, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2014, no se poseen cifras oficiales de cada mecanismo de participación ciudadana. Solamente se poseen actas del COSOC, que sesionó en cuatro oportunidades dicho año.

La primera sesión se realizó con fecha 18 de enero de 2013 (Acta N° 2), instancia en la cual se presentaron las comisiones de “Jardines Infantiles y Carrera Docente” e “Institucionalidad en Educación Superior”, y se acordaron futuras tareas para el resto de las comisiones.

La segunda sesión se efectuó con fecha 19 de abril de 2013 (Acta N° 3), reunión en donde se abordó el cómo perfeccionar el funcionamiento del COSOC y la destitución del titular de Educación, señor Harald Beyer.

La tercera sesión se realizó con fecha 28 de junio de 2013 (Acta N°4), instancia en donde se presenta el trabajo de las comisiones de “Regulación de Jardines Infantiles” y “Carrera Docente”, y se continúa el debate sobre modificaciones al funcionamiento del Consejo.

La cuarta sesión se realizó con fecha 6 de septiembre de 2013 (Acta N° 5), reunión en donde se realiza una presentación por los funcionarios del MINEDUC, la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, relativa al “Sistema de Aseguramiento de la Calidad”.

Por otro lado, se informa sobre el estudio de reforma al Reglamento Interno, que llevaba a cabo la Subsecretaría de Educación, para extender el periodo de los consejeros actuales en atención a su buen desempeño y compromiso.

En **2014**, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2015, no se poseen cifras oficiales de cada mecanismo de participación ciudadana. Nuevamente, solo existen antecedentes del COSOC respecto de las sesiones realizadas y del trabajo al interior de sus comisiones.

En dicho año sesionaron en cinco oportunidades.

La primera sesión fue realizada con fecha 31 de enero de 2014 (Acta N° 6), instancia que acordó mantener la forma de trabajo e invitar a personas con trayectoria en materia de educación en las próximas sesiones.

La segunda sesión fue realizada con fecha 13 de junio de 2014 (Acta N° 7), instancia en donde se debatió sobre las vías y márgenes de acción del COSOC para lograr mayor visibilidad dentro del MINEDUC; se acordó el seguimiento de los proyectos de ley en materia educacional que estaban en tramitación legal; y se definió un plan comunicacional en apoyo de la gestión de dicho ministerio.

La tercera sesión, de fecha 8 de agosto de 2014 (Acta N° 8), abordó la reforma educacional y la definición de reformas legales a la Ley N° 20.500. Destaca en esta instancia el trabajo conjunto entre el MINEDUC y el COSOC.

La cuarta sesión, realizada con fecha 14 de noviembre de 2014 (Acta N° 9), trató directamente el tema de participación ciudadana (“Tercer Módulo: Ley 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana, en base a la presentación del

Instructivo Presidencial 7”), acordando el COSOC realizar una carta de navegación en esta materia.

Dicha carta contempló los siguientes objetivos: generar una sinergia con los demás COSOC de otros organismos públicos; modificar los reglamentos; perfeccionar del mecanismo de consulta; abordar temas de información pública; proponer que el representante del COSOC (figura *sui generis* cuya misión es comunicar al ministerio y el COSOC) sea incorporado en la normativa de participación; definir los derechos y deberes de cada consejero; y calendarizar las mesas técnicas con el MINEDUC.

La última sesión fue realizada con fecha 19 de diciembre de 2014 (Acta N° 10), instancia en la cual abordó el proceso de reforma educacional en la Región de Coquimbo, con la asistencia de una autoridad del SEREMI de dicha zona; se presentó la política de “Educación Técnica-Profesional”; y se evaluó el desempeño 2014, identificando aspectos a mejorar para el año 2015.

En **2015**, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2016, no se poseen cifras oficiales de todos los mecanismos de participación. La Cuenta Pública enfatiza el proceso de diálogo con los actores relevantes, además del seguimiento legislativo de las reformas<sup>65</sup>.

En relación a la Cuenta Pública Participativa, aquella aborda las principales reformas en cada área de la Educación.

Sobre el trabajo del COSOC, este organismo sesionó en 2 oportunidades.

---

<sup>65</sup> Hacia noviembre de 2017, todas dichas reformas se convirtieron en ley.

La Ley N° 20.800, que “Crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y Establece Regulaciones en materia de Administración Provisional de Sostenedores Educativos”, fue promulgada con fecha 22 de diciembre de 2014.

La Ley N° 20.835, que “Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales”, fue promulgada con fecha 28 de abril de 2015.

Finalmente, la Ley N° 20.845, “De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aporten del Estado”, fue promulgada con fecha 29 de mayo de 2015.

La primera sesión se realizó con fecha 28 de mayo de 2015 (Acta N° 11). En dicha instancia, se debatió sobre los problemas de la Norma general de participación ciudadana, proponiéndose modificaciones al efecto; se dio paso al trabajo en comisiones para proponer una política de educación especial; y se analizó el espíritu de la Ley N° 20.500.

La segunda sesión se realizó con fecha 12 de noviembre de 2015 (Acta N° 12), instancia en la cual se dio a conocer el cronograma de trabajo del COSOC en el marco del “Proceso de consulta para el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Educación Pública”<sup>66</sup>, para luego dar paso a un encuentro informativo con la Subsecretaria de Educación Parvularia, señora María Isabel Díaz.

En **2016**, y acorde la Cuenta Pública de fecha 1 de junio de 2017, nuevamente el panorama es que no existen cifras de todos los mecanismos de participación. La Cuenta Pública, teniendo los mismos objetivos y desafíos respecto del año anterior, destaca la promulgación de la Ley N° 20.843, que Elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior.

En el ítem de Cuentas Públicas Participativas, MINEDUC destaca la celebración de 39 Cuentas Públicas en 14 SEREMIS.

Respecto del COSOC, dicho organismo sesionó en seis oportunidades.

La primera sesión se realizó con fecha 14 de enero de 2016 (Acta N° 13), reunión que abordó tres temáticas: “Proceso de consulta sobre el Plan Nacional de Convivencia Escolar”; “Proceso de consulta de Plan de Formación Ciudadana”; y una actividad en terreno sobre las “Nuevas experiencias de educación en la escuela rural de La Aguada, en la comuna de Corral”.

---

<sup>66</sup> Boletín N° 10368-04. Con fecha 14 de noviembre de 2017, la Cámara de Diputados, mediante el Oficio N° 13.613, envía proyecto de ley a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, para su promulgación.

El primer tema contó con la presentación de la SEREMI de la Región de Los Ríos, señora Erna Guerra. El segundo, con la exposición de la encargada del Plan de Formación Ciudadana, señora María Verónica Romero.

Ambas dieron a conocer los aspectos programáticos de dichos procesos, dándose un espacio para una ronda de consultas de parte de los consejeros.

La segunda sesión se realizó con fecha 31 de marzo de 2016 (Acta N° 14). En ella se abordó la Cuenta Pública del MINEDUC y el proceso de consulta que debe desarrollarse con el COSOC a lo largo de dicho año, en cumplimiento del Título IV. Además, expusieron las comisiones de trabajo en las temáticas de educación parvularia, educación general, educación superior, docentes, y plan de formación ciudadana.

Los consejeros enfatizan, en relación al último tema, la necesidad de contar con un curso de “Educación Cívica” en los establecimientos educacionales, desde Kinder a Cuarto Año Medio.

La tercera sesión se desarrolló con fecha 29 de julio de 2016 (Acta N° 15). Dicha sesión tuvo por objeto conocer los objetivos, avances y desafíos de la comisión de Nueva Educación Pública, subdividida en la unidad de anticipación y la unidad de implementación. Luego de su exposición, se dio paso a una ronda de preguntas de los consejeros.

La cuarta sesión fue realizada con fecha 26 de octubre de 2016 (Acta N° 16). En dicha instancia se dio la bienvenida a nuevos consejeros, y se expuso sobre la Unidad de Inclusión y Participación Ciudadana, y la Ley N 20.500. Además, se dieron a conocer las líneas de trabajo en materias de derechos humanos y de la reforma educacional. Finalizadas las exposiciones, se dio paso a una ronda de preguntas de los consejeros.

La quinta sesión, realizada con fecha 5 de diciembre de 2016 (Acta N° 17), abordó directamente la aplicación práctica de la participación ciudadana en la

Región del Biobío. Para ello, se expuso sobre el plan de anticipación, reforma educacional y la visita en terreno en la Escuela Municipal Rosa Medel de Coronel.

Finalmente, la sexta sesión, de carácter extraordinario, fue celebrada con fecha 6 de diciembre de 2016 (Acta N° 17). En ella se abordó los derechos humanos desde la perspectiva del derecho a la educación, focalizándose en comunidades transexuales y transgénero.

En **2017**, no se poseen cifras oficiales de cada mecanismo de participación ciudadana. Tampoco tenemos constancia de la celebración de sesiones del COSOC.

En suma, y del análisis precedente, se desprende que el MINEDUC tampoco tiene una evaluación positiva del cumplimiento del Título IV. Sin desconocer que el mecanismo más fuerte es el COSOC, que sesiona permanentemente y tiene una real incidencia en dicha cartera de Estado, debemos observar que los restantes mecanismos han tendido a perder protagonismo en los últimos años.

Quizá la causa de dicha situación sea la reforma educacional, debido al gran trabajo logístico que requiere del MINEDUC. Sin embargo, y acorde a los principios de participación ciudadana que inspiran el Título IV, no es razonable incumplir la normativa que, precisamente, es la vía institucional para aumentar los índices de participación ciudadana. En tal sentido, MINEDUC debiera redefinir los cursos de acción en esta materia.

### **5.3 MMA**

Conforme al artículo 69 de la LBMA, el MMA es el órgano encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e

hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa.

En materia de participación ciudadana, contempla su Norma general (Resolución Exenta N° 601 -ya analizada en el capítulo anterior-); la LBMA, que contiene mecanismos específicos de consulta y participación ciudadana; la Ley N° 19.253, que establece una consulta previa a los pueblos originarios; y las normas sectoriales sobre protección de la biodiversidad, emisión de contaminantes, reciclaje y desarrollo sustentable.

En la misma línea, destacan el SINIA<sup>67</sup>, el SEIA<sup>68</sup> y la denuncia ante la Superintendencia del Medio Ambiente.

Por otro lado, a nivel internacional cabe señalar el Anexo N° 1 sobre democracia ambiental (Cooperación Internacional para Derechos Ciudadanos), contenido en el OGP 2014-2016 como una concreción del Principio 10 de la Cumbre de 2012 Río+20.

Dicho anexo definió como hoja de ruta la integración de la democracia ambiental en el COSOC del MMA, el apoyo de las actividades de la sociedad civil y la convocatoria a reuniones abiertas sobre Puntos Focales que realice el OGP, entre otras medidas.

En **2012**, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2013, MMA posee las siguientes estadísticas en participación ciudadana:

En el ítem de Acceso a la Información Relevante, atendió un total de 3.749 consultas telefónicas, de OIRS y de buzón virtual. Realizó protocolos de atención en las oficinas de partes, con énfasis en la estructura organizacional y charlas

---

<sup>67</sup> Mecanismo de difusión, mediante el cual se resguarda el derecho de acceso a la información ambiental de toda persona –conforme establece la LBMA-, y se apoya la toma de decisiones en temas ambientales a nivel nacional y regional.

<sup>68</sup> Instrumento de gestión que introduce la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos y actividades que se realizan en el país. A través de él, se evalúa y certifica que las iniciativas, tanto del sector público como privado, cumplan con los requisitos necesarios para operar.

informativas sobre la nueva institucionalidad ambiental. Además, se dotó con mayores recursos a las OIRS en terreno.

En el ítem de Consultas Ciudadanas, se realizaron un total de 46: siete de forma virtual, una mediante diálogo participativo y 38 a través de Plataforma Electrónica.

Las consultas fueron respecto de los siguientes temas: “Reglamento Registro de emisiones y transferencia de contaminantes”; “Reglamento evaluación ambiental estratégica”; “Plan de adaptación al cambio climático del sector silvoagropecuario”; “Carta de Compromisos del MMA”; y “Anteproyecto de Reglamento que establece normas aplicables a las importaciones de las sustancias agotadoras de la capa de ozono, los volúmenes máximos de importación y los criterios para su distribución”.

Cuatro de dichos temas fueron objeto del proceso de observaciones ciudadanas y respuestas de las autoridades<sup>69</sup>.

No obstante, observamos que el MMA aclara y justifica su propuesta normativa, siendo excepcionales los casos en que accede a la observación formulada y modifica la normativa<sup>70</sup>.

Se suma a lo anterior, el hecho de que la mayoría de las observaciones las formulan personas con conocimientos técnicos y específicos, lo que puede provocar que se dificulte la participación ciudadana.

Respecto ahora del ítem Cuentas Públicas Participativas, el MMA ejecutó dicho mecanismo en forma centralizada y desconcentrada, abarcando un total de 367.000 personas.

---

<sup>69</sup> La única consulta que no contempló dicho proceso fue el “Anteproyecto de Reglamento ...”, pues no fue objeto de observaciones. Para mayor información, visitar: <http://www.mma.gob.cl/1304/w3-article-55879.html>

<sup>70</sup> Un ejemplo de ello puede apreciarse en el documento definitivo sobre “Respuesta a observaciones en el Plan de adaptación al cambio climático del sector silvoagropecuario, disponible en: <http://www.mma.gob.cl/1304/w3-article-55879.html>

Sobre los COSOC, MMA constituyó 16 (uno nacional y los restantes regionales). Desde ya, informamos que este trabajo estudiará solamente al COSOC MMA, y que en dicho año no sesionó en ninguna oportunidad.

En relación a otros mecanismos de participación ciudadana, en 2012 fueron implementados el Fondo de Protección Ambiental<sup>71</sup>, que abarcó 77.167 participantes; el portal de Educación Ambiental<sup>72</sup>; y las mesas regionales de las políticas de educación para el desarrollo sustentable; entre otras medidas.

En **2013**, y acorde a la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2014, la información recopilada es la siguiente:

En el ítem de Acceso a la Información Relevante, comenzó a funcionar el sistema SINIA, se sometieron a evaluación ambiental un total de 1.447 proyectos (82 Estudios de Impacto Ambiental y 1.365 Declaraciones de Impacto Ambiental), y se renovó el convenio con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que permitió aumentar en un 250% el número de proyectos ejecutados por comunidades indígenas respecto del año 2011, entre otros procesos.

Sobre el ítem de Consultas Ciudadanas, se realizaron cinco: “Plan Nacional de adaptación cambio climático”; “Reglamento para el manejo de lodos provenientes de pisciculturas”; “Reglamento para la elaboración de planes de recuperación, conservación y gestión de especies”; “Lineamientos para la implementación del plan de acción proceso regional Principio10”; y “Plan de adaptación al cambio climático sector biodiversidad”.

---

<sup>71</sup> Mecanismo de participación cuyo fin es financiar total o parcialmente iniciativas orientadas a la conservación y reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y/o la conservación de patrimonio.

<sup>72</sup> Instancia gubernamental que contempla programas específicos de participación ciudadana para establecimientos educacionales y municipios, a través del Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educacionales (SNCAE) y la Certificación Ambiental Municipal (SCAM) respectivamente.

En el ítem de Cuentas Públicas Participativas, se realizó la cuenta pública nacional<sup>73</sup> y se publicaron las cuentas públicas de las SEREMIS de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Araucanía, Los Lagos y Magallanes y la Antártica Chilena.

Respecto del COSOC, este organismo sesionó en ocho oportunidades, llegando a siete acuerdos<sup>74</sup>.

La primera sesión fue realizada con fecha 17 de enero de 2013 (Acta N° 1), instancia en donde se debatió el plan de descontaminación atmosférica para el valle central de la Región de O'Higgins.

La segunda sesión, realizada con fecha 2 de mayo de 2013 (Acta N° 2), abordó el proyecto de ley sobre gestión de residuos y responsabilidad extendida al productor<sup>75</sup>, sin existir acuerdo al respecto ya que los consejeros pidieron mayor tiempo para analizar la propuesta.

La tercera sesión se llevó a cabo con fecha 3 de julio de 2013 (Acta N° 3), instancia que analizó el Anteproyecto de la norma de calidad secundaria del río Biobío.

La cuarta sesión, realizada con fecha 4 de agosto de 2014 (Acta N° 4), debatió sobre las normas secundarias de calidad en los ríos Valdivia, Biobío y Maipú-Mapocho.

La quinta sesión, realizada con fecha 5 de septiembre de 2013 (Acta N° 5), sometió a consulta la norma sobre emisión de calefactores.

---

<sup>73</sup> Disponible en: [http://publico.mma.gob.cl/cuentapublica/doc/Cuenta\\_publica\\_2013.pdf](http://publico.mma.gob.cl/cuentapublica/doc/Cuenta_publica_2013.pdf); y [https://www.youtube.com/watch?v=OkFJb6Gwgc&feature=share&list=UU\\_5Sh9VhJlqCspl4mLM2duw&index=1](https://www.youtube.com/watch?v=OkFJb6Gwgc&feature=share&list=UU_5Sh9VhJlqCspl4mLM2duw&index=1)

<sup>74</sup> Para acceder a dichos documentos, visitar: <http://portal.mma.gob.cl/actas-y-acuerdos-del-consejo-consultivo/>

<sup>75</sup> Actualmente, Ley N° 20.920, promulgada con fecha 17 de mayo de 2016, y publicada con fecha 1 de junio del mismo año.

La sexta sesión se llevó a cabo con fecha 6 de octubre de 2013 (Acta N° 6), instancia en donde se solicita la opinión al COSOC sobre el Fondo de Protección Ambiental 2014, acorde dispone el artículo 67 de la LBMA, y se debatió sobre la propuesta de Reglamento para la elaboración de planes de recuperación, conservación y gestión de especies.

En la séptima sesión, realizada con fecha 7 de noviembre de 2013 (Acta N°7), se conversaron dos temas: primero, la iniciativa “Latinoamérica y El Caribe por la democracia ambiental: hacia un instrumento regional”; y segundo, la revisión de norma de las motos.

La octava sesión tuvo lugar con fecha 8 de diciembre de 2013 (Acta N° 8), instancia que abordó el Anteproyecto de Reglamento para el manejo de lodos generados en sistemas de tratamiento de efluentes de pisciculturas.

En **2014**, y acorde la Cuenta Pública de fecha 21 de mayo de 2015, la información recopilada es la siguiente:

En el ítem Acceso a la Información Relevante, destaca el tríptico informativo de la “Carta de Compromisos del Ministerio”<sup>76</sup> y el progresivo mejoramiento de las páginas web.

Sobre el ítem Consultas Ciudadanas, se realizaron dos: “Anteproyecto del PDA para material particulado MP10 y MP2,5 para Temuco y Padre Las Casas”, y “Anteproyecto del plan de descontaminación atmosférica para la localidad de Andacollo y Sectores Aledaños”.

En el ítem Cuentas Públicas Participativas, se llevaron a efecto la cuenta pública nacional<sup>77</sup> y las cuentas públicas de las SEREMIS, con la única excepción de la Región de Atacama que fue suspendida por catástrofe.

---

<sup>76</sup>Disponible en: [http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Carta-Compromiso-Ciudadano\\_MM\\_web.pdf](http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Carta-Compromiso-Ciudadano_MM_web.pdf)

Respecto del COSOC, solo sesionó el 24 de noviembre de 2014, reunión que abordó el programa de Gobierno; la agenda legislativa del MMA; el Anteproyecto del plan de descontaminación atmosférica por MP2,5 Comunas de Temuco y Padre Las Casas; y la actualización del Plan de descontaminación por MP10 para las mismas comunas.

En **2015**, y acorde la Cuenta Pública de 21 de mayo de 2016, la información recopilada indica que no existen cifras oficiales de todos los mecanismos de participación ciudadana, mas sí destacamos los siguientes datos.

En primer lugar, destacamos la iniciativa MAPS-Chile, "Opciones de mitigación para enfrentar el cambio climático" (Mitigation Action Plans and Scenarios), un proyecto de gobierno ad-hoc en el que participan siete carteras de Estado y actores especialistas, cuyo objetivo es investigar, prevenir y disminuir los efectos de dicho fenómeno ambiental.

En relación al ítem de Acceso a la Información Relevante, se lanzaron tres guías explicativas con los siguientes contenidos: "Guía de evaluación de efectos adversos en recursos naturales renovables"; "Guía de descripción de los componentes suelo, flora y fauna de ecosistemas terrestres en el SEIA"; y "Guía para la descripción de la calidad del aire en el área de influencia de proyectos que ingresan al SEIA".

Respecto del ítem Consultas Ciudadanas, se realizaron cuatro, a saber: "Plan de prevención atmosférica por MP10 de Huasco"; "Plan de descontaminación atmosférica por MP10 y MP2,5 de la Región Metropolitana", "Plan de descontaminación atmosférica por MP10 y MP2,5 de Valdivia"; y "Anteproyecto de revisión de la norma de emisión de ruido para buses de locomoción colectiva urbana y rural".

---

<sup>77</sup> Disponible en: <http://publico.mma.gob.cl/cuentapublica/doc/2014/Informe-Cuenta-Publica.pdf>

En la misma línea, destacamos las 12 consultas para los pueblos indígenas; las 181 actividades sobre Estudios de Impacto Ambiental -con una concurrencia de 1.764 mujeres y 1.762 hombres-; y las 72 actividades sobre Declaraciones de Impacto Ambiental -con una participación de 706 mujeres y 678 hombres-.

En relación al COSOC, dicho organismo sesionó en cinco oportunidades.

La primera sesión se llevó a cabo el 27 de enero de 2015, instancia que abordó el Anteproyecto contribución tentativa de Chile en el marco del nuevo acuerdo global post 2020 sobre cambio climático; y el Anteproyecto plan de descontaminación atmosférica por MP2,5 y MP10 para la comuna de Osorno.

La segunda sesión se realizó el 16 de marzo de 2015, reunión que abordó la Cuenta Pública 2014, los efectos ambientales de las emergencias y el Anteproyecto plan de descontaminación Talca-Maule.

Destaca el hecho que dicha sesión contó con la presencia de la jefa de la Oficina de Asuntos Internacionales del MMA, señora Constance Nalegach, quien expuso sobre la evaluación ambiental a la cual Chile estaba sometido como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

La tercera sesión se efectuó el 25 de mayo de 2015, instancia en donde se tomaron acuerdos relativos al Anteproyecto plan de descontaminación atmosférica por MP2,5 y MP10 para la comuna de Osorno; el Anteproyecto plan de descontaminación Talca-Maule; y los Anteproyectos planes de descontaminación para Talca, Maule, Chillán, Osorno y Coyhaique.

La cuarta sesión, realizada con fecha 27 de julio de 2015, abordó el Anteproyecto de revisión de las normas de emisión de contaminantes a los vehículos motorizados, contenidas en el Decreto Supremo N° 4 de 1994 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

La quinta sesión, realizada con fecha 24 de noviembre de 2015, debatió sobre el Anteproyecto de revisión de la calidad primaria para SO<sub>2</sub>.

En **2016**, y acorde la Cuenta Pública de 1 de junio de 2017, no existen cifras oficiales respecto de cada mecanismo de participación. Solamente existen las actas del COSOC, organismo que sesionó en ocho oportunidades.

La primera sesión, realizada con fecha 18 de enero de 2016, abordó el Plan de descontaminación atmosférica de la comuna de Valdivia; y el Plan de prevención de contaminación atmosférica para la localidad de Huasco y su zona circundante.

La segunda sesión, realizada con fecha 29 de marzo de 2016, debatió sobre el Plan de prevención y descontaminación atmosférica para la Región Metropolitana de Santiago.

La tercera sesión, realizada con fecha 4 de abril de 2016, continuó abordando el tema planteado en la sesión anterior.

La cuarta sesión, realizada con fecha 21 de junio de 2016, emitió una opinión sobre el Anteproyecto de revisión de norma de emisión de ruido para buses de locomoción colectiva y rural; y el Anteproyecto del plan de descontaminación para la comuna de Los Ángeles.

La quinta sesión, realizada con fecha 6 de septiembre de 2016, acordó pronunciarse sobre el Plan de acción nacional de cambio climático para el periodo 2017-2022.

La sexta sesión, realizada con fecha 7 de octubre de 2016, emitió su opinión respecto del concurso extraordinario del Fondo de Protección Ambiental “Centro de Educación Parque Natural Cantalao”.

La séptima sesión, realizada con fecha 22 de noviembre de 2016, debatió sobre el Anteproyecto de norma secundaria de calidad de las aguas del Río Rapel; el Anteproyecto de revisión de la norma de emisión de NO, HC y CO para el control de NO<sub>x</sub> en vehículos en uso, de encendido por chispa, establecida por el Decreto Supremo N° 149 de 2006 del Ministerio de Transportes y

Telecomunicaciones; y el concurso del Fondo de Protección Ambiental “Proyectos Sostenibles”.

La octava sesión, realizada con fecha 9 de diciembre de 2016, tuvo por objeto recibir los planteamientos de dos empresas que trabajan en el mercado de baterías, EVOVALOR y RAM, respecto del Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos.

En **2017**, nuevamente el panorama es que no se poseen cifras oficiales de cada mecanismo de participación ciudadana. Sólo existen las actas del COSOC, que ha sesionado dos veces.

La primera sesión, realizada con fecha 9 de marzo de 2017, debatió sobre el Anteproyecto del plan de descontaminación atmosférica para el valle central de la provincia de Curicó; y el Anteproyecto de revisión de la norma de emisión aplicable a motocicletas.

La segunda sesión, realizada con fecha 27 de abril de 2017, abordó el Anteproyecto del plan de prevención y descontaminación atmosférica para las comunas de Concepción Metropolitano.

En suma, podemos advertir que el MMA, en general, posee buenos índices de cumplimiento de la normativa de participación ciudadana. Las causas de ello pueden explicarse por su normativa sectorial y la data de creación del MMA, que permitió que dicha cartera de Estado se inspirara en principios de participación ciudadana, en comparación a los otros dos ministerios ya analizados.

Ahora bien, debemos resaltar dos aspectos relevantes que dicen relación con los siguientes mecanismos de participación.

En relación a las Consultas Ciudadanas, y frente al efecto adverso de la alta complejidad de las materias medioambientales, cabe señalar que el MMA dispuso una metodología especial en las consultas públicas de instrumentos estratégicos.

Ella consiste en que dentro del plazo en que dicha consulta se efectúe, los ciudadanos podrán recurrir a formular observaciones a las Oficinas de Partes y las SEREMIS, a fin de que éstas sean analizadas y respondidas por la Unidad Técnica. Para el caso que dicho organismo no tenga competencia, tal observación se remitirá a la OIRS.

En relación al COSOC, su conformación altamente especializada (autoridades de Gobierno y científicos representantes del Consejo de Rectores de Universidades chilenas, ONG's y centros académicos independientes), podría generar un encapsulamiento técnico de dicho organismo que obstaculice la participación ciudadana.

Un argumento a favor de dicha conformación afirma que los consejeros son expertos en materias ambientales y que, en base a ello, están mejor capacitados para convertir al COSOC en un órgano con real incidencia en el MMA.

Sin embargo, advertimos que ello solo puede sostenerse en el entendido de que efectivamente sea una instancia de participación, que transmita las inquietudes de la ciudadanía al MMA, y que no concurra con su tecnicismo al alejamiento de aquella, desvirtuando el espíritu del Título IV.

## 6. ANÁLISIS COMPARATIVO Y EVALUACIÓN CRÍTICA

Con las estadísticas de los mecanismos de participación ciudadana en las carteras de Estado recién analizadas, realizaremos algunos análisis comparativos.

Primero, las Resoluciones Exentas que aprueban las Normas generales de participación ciudadana en cada ministerio, cumplen con los mecanismos de participación que contempla el Título IV, además de innovar, en algunos casos, con la consagración de mecanismos complementarios.

Las tres normas estudiadas fueron reformuladas en el año 2015 acorde ordenó el Instructivo Presidencial N° 7. Lo anterior, en línea con el OGP 2014-2016 de adecuar la normativa legal y reglamentaria, incluyendo la participación ciudadana en la orgánica estatal.

Sin embargo, creemos que debe abogarse por una mayor profundización de los principios y fundamentos en sus partes considerativas, recogiendo tanto las matrices de la Carta Iberoamericana como los postulados doctrinales (por ejemplo, Corporación Participa), que puedan prever aspectos de interpretación y hermenéutica legal, aplicación, exigibilidad, control y eventual judicialización.

Por otro lado, nos llama la atención la imposibilidad de realizar un seguimiento centralizado a todos los organismos públicos respecto de sus Normas generales de participación ciudadana desde la página web del SEGEOB, al requerirse los datos de usuario y clave que otorga dicho ministerio para su acceso<sup>78</sup>.

Dicha situación entraba el Acceso a la Información Relevante, y es aún más grave si se considera que el SEGEOB es el órgano encargado de realizar la Cuenta Pública anual en la gestión pública, acorde mandata el artículo 36 de la Ley N° 20.500 y el artículo 25 de su Norma general de participación ciudadana.

---

<sup>78</sup> Acorde la página web: <http://normasley20500.msgg.gob.cl/index.php/sitio/login>

Segundo, y analizando ahora cada mecanismo de participación ciudadana en los tres ministerios estudiados, podemos efectuar los siguientes análisis entre los años 2012 a 2017.

Sobre el **Acceso a la Información Relevante**, contemplado en el artículo 71 de la LOCBGAE, observamos que las tres carteras de Estado analizadas cumplen con este mecanismo. En escala decreciente, el mejor desempeño lo posee el MMA, seguidos por el MINEDUC y el SEGEGOB.

En efecto, el MMA cumple con el mandato de entregar información oportuna, completa y ampliamente accesible. El MINEDUC, por su parte, si bien no actualiza constantemente la información, sí cumple con que ésta sea oportuna y ampliamente accesible. Para el caso del SEGEGOB, en cambio, este ministerio sólo cumple con el requisito de que la información sea ampliamente accesible, sin realizarse esfuerzos por mejorar dicha situación.

En relación a las **Cuentas Públicas Participativas**, se incumple en tiempo y forma el artículo 72 de la LOCBGAE, ya que los ministerios tienden a publicar con retraso dichas evaluaciones en distintas plataformas web, además de no realizarlas anualmente en todos los casos. En escala decreciente, el mejor desempeño lo posee MMA, seguidos por el SEGEGOB y MINEDUC.

En efecto, el MMA ejecuta con regularidad dicho mecanismo a nivel regional y nacional. El SEGEGOB y MINEDUC, por su parte, realizan las Cuentas Públicas con ciertas regularidades, mas han omitido realizarlas en algunos años.

Sobre las **Consultas Ciudadanas**, contempladas en el artículo 73 de la LOCBGAE, observamos que los ministerios las cumplen parcialmente. En escala decreciente, el mejor desempeño lo posee el MMA, seguido por el SEGEGOB, y finalmente el MINEDUC.

En efecto, en el MMA destacan la realización permanente de los Estudios de Impacto Ambiental, las Declaraciones sobre Impacto Ambiental y las consultas a los pueblos originarios. En el caso de SEGEGOB y MINEDUC, dichos ministerios

cumplieron con realizar consultas ciudadanas durante tres y un año, respectivamente, contados desde la implementación del Título IV.

Finalmente, en relación a los **COSOC**, contenidos en el artículo 74 de la LOCBGAE, observamos que en general los ministerios cumplen con este organismo. A nivel decreciente, el mejor desempeño lo poseen el COSOC del MMA y el COSOC del MINEDUC, seguidos por el COSOC de SEGEOB.

Se genera la paradoja de que el COSOC del SEGEOB, cuyo ministerio posee la Cuenta Pública anual en la gestión pública, posee el peor desempeño.

En efecto, el COSOC del SEGEOB tiene un funcionamiento irregular, ineficaz, instrumental y que no cumple el rol de permitir a la ciudadanía participar en dicho ministerio. El COSOC del MINEDUC y el COSOC del MMA, por su parte, poseen mayor regularidad e incidencias en sus ministerios. Destacan en ellos las comisiones de trabajo realizadas en el COSOC del MINEDUC, junto a la metodología de trabajo del COSOC del MMA.

Tercero, observamos que desde 2015 las tres carteras de Estado estudiadas, carecen de estadísticas oficiales de todos los mecanismos de participación ciudadana.

Lo anterior, con la excepción de las Cuentas Públicas Participativas y las actas de los COSOC, impide realizar un estudio comparativo y completo de la implementación de la Ley N° 20.500.

Expuesto este panorama, pese a que existe algún grado de cumplimiento del Título IV y la normativa administrativa, contenida en los Instructivos Presidenciales y las Normas generales de participación ciudadana, concluimos que la política de participación ciudadana está retrocediendo.

El dispar desarrollo entre el Acceso a la Información Relevante (nivel informativo) y los COSOC (nivel propositivo), en oposición a las Cuentas Públicas Participativas (niveles informativo y propositivo) y las Consultas Ciudadanas (nivel

propositivo), impide generar canales con la ciudadanía para que ésta pueda incidir en las políticas públicas.

En la misma línea, cabe realizar una evaluación de la Ley N° 20.500 según los dos criterios planteados al inicio de este trabajo, a saber: plausibilidad y efectividad.

Sobre el primer criterio, fue plausible la promulgación de una ley que uniformara, estableciera e hiciera exigible a la Administración del Estado el derecho-proceso de participación ciudadana, ya no solo entendida como acceso a la información y deber de transparencia, sino que ahora como inclusión y democratización del Gobierno.

A nivel de implementación, igualmente fue plausible la elección de mecanismos que apuntaran a cada nivel de participación, que generaran una pirámide ascendente de información, inclusión y decisión.

Sobre el segundo criterio, la Ley N° 20.500 fue efectiva, a nivel normativo, de dotar de mayores herramientas a la Administración para avanzar desde el nivel inicial de participación.

Sin embargo, a nivel de implementación, observamos que la aplicación práctica de la participación ciudadana no es efectiva. En efecto, el panorama actual es que los ministerios estudiados ejecutan de forma muy disímil el Título IV, y no exentos de incumplimientos en tiempo y forma respecto de cada mecanismo estudiado.

Finalmente, un punto no menor. Cabe mencionar que el presupuesto público determina en gran medida la participación ciudadana en cada órgano público. Dicho de otro modo, la calidad de la gestión pública participativa puede predecirse a partir del factor monetario.

El diverso desarrollo en cada ministerio puede comprenderse a partir de las asignaciones presupuestarias que destina cada institución a la participación

ciudadana -materia que si bien excede nuestro marco teórico, no es posible omitir como variable de análisis-.

A modo de ejemplo, podemos mencionar las partidas presupuestarias destinadas por cada ministerio analizado a la participación ciudadana, recogidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público año 2017:

En el caso de SEGEGOB, los fondos son extraídos de la Partida 20, Ministerio Secretaría General de Gobierno; Capítulo 01, Secretaría General de Gobierno; Programa 01, Secretaría General de Gobierno (01); Subtítulo 24, Transferencias Corrientes; Ítem 03, A Otras Entidades Públicas; Asignación 313, División de Organizaciones Sociales; Glosas 05 y 06; Asignación 318, Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de Interés Público; Glosas 06 y 07; y Asignación 319, Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación.

Las glosas mencionadas señalan lo siguiente:

“05: Incluye \$ 315.697 miles para el programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Trimestralmente, dentro de los 30 días siguientes al término del trimestre respectivo, el Ministerio Secretaría General de Gobierno deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos las actividades desarrolladas con cargo a esta transferencia, indicando la organización social beneficiaria, la actividad financiada y el monto asignado en cada caso.

Asimismo, la Secretaría General de Gobierno informará trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, los recursos utilizados en la contratación de personal, especificando el nombre de los sujetos contratados, sus labores, y el domicilio o lugar donde estos servicios se desempeñarán.”

“06: La Subsecretaría deberá informar trimestralmente a través de su página web, de la aplicación de los recursos de esta asignación, especificando las características de los programas realizados, el monto utilizado y su ejecutor.

Además, dicha información deberá remitirse electrónicamente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en igual periodicidad.

El Fondo de Fomento de Medios de Comunicación Regionales, Provinciales y Comunales destinará a lo menos el 75% de los recursos autorizados para el año 2017 a programas regionales.”

“07: Será incompatible ser miembro del Consejo del Fondo y miembro de las organizaciones que postulen proyectos a tal Fondo.

Incluye también recursos para proyectos de carácter comunal y local, adjudicados previa realización de uno o más concursos públicos, conforme a las bases que el Ministerio formule.”

En el caso del MINEDUC, los fondos son extraídos de la Partida 09, Ministerio de Educación; Capítulo 01, Subsecretaría de Educación; Programa 03, Mejoramiento de la calidad de la Educación; Subtítulo 24, Transferencias Corrientes; Ítem 03, A Otras Entidades Públicas; Asignación 620, Alianzas para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación y Fomento de la Participación; Glosa 03.

La glosa mencionada refiere a lo siguiente:

“03: Este programa consistirá en la generación de Alianzas con Instituciones Públicas o Privadas, mediante convenios para el mejoramiento de la calidad de la educación en todos sus niveles, y también el fomento de la participación estudiantil, de apoderados, docentes y otros miembros de la comunidad escolar.

Los recursos destinados para este programa se ejecutarán de acuerdo al Decreto N° 46 de 2012, del Ministerio de Educación y sus modificaciones.

El Ministerio de Educación deberá entregar semestralmente a la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado, un informe con los programas que se financien con cargo a esta asignación, las metas y calendario de implementación de los mismos, los montos destinados a cada uno de ellos, sus objetivos, beneficiarios, indicando la comuna donde se encuentran y los procesos de evaluación periódica que se llevan a cabo para analizar su impacto.

Conforme a la Ley N°20.500, incluye \$54.730 miles para financiar los gastos asociados a reuniones del Consejo de la Sociedad Civil a efectuarse el año 2017.”

En el caso del MMA, los fondos son extraídos de la Partida 25, Ministerio del Medio Ambiente; Capítulo 01, Subsecretaría de Medio Ambiente; Programa 01, Subsecretaría de Medio Ambiente (01, 02, 03, 13); Subtítulo 24, Transferencias Corrientes; Ítem 03, A Otras Entidades Públicas; Asignación 001, Fondo de Protección Ambiental; Glosas 08 y 09.

Las glosas mencionadas refieren a lo siguiente:

“08: Con cargo a estos recursos se podrá financiar todo tipo de gastos, incluidos los de personal, que demande la ejecución de los programas asociados a este ítem. El gasto en personal incluye:

	N° de Personas	Miles de \$
- Fondo de Protección Ambiental	1	38.772
- Certificación Ambiental Municipal	1	11.567
- Modelo de Pronóstico de Calidad del Aire	-	-
- Calefacción Sustentable	23	276.325
- Fondo del Reciclaje	-	-

Los gastos de este ítem, así como sus justificaciones deberán ser informadas en los sitios web del Ministerio así como en los de cada institución beneficiaria.”

“09: Podrán participar organismos públicos y privados que postulen según las bases del concurso correspondiente, y que demande la ejecución del Programa.”

Por otro lado, pueden obtenerse fondos de la Partida 25, Ministerio del Medio Ambiente; Capítulo 02, Servicio de Evaluación Ambiental; Programa 01, Servicio de Evaluación Ambiental (01, 05); Subtítulo 24, Transferencias Corrientes; Ítem 03, A Otras Entidades Públicas; Asignación 300, Administración Sistema SEIA Electrónico.

Finalizando, y como corolario de demostración pendiente en otro estudio, en tanto los recursos sean escasos, se seguirá una inexorable ineficacia de los servicios públicos a pesar del interés que existe de extender la política participación ciudadana.

## 7. CONCLUSIONES

*“Los dilemas que enfrentará [la Administración] exigen un acuerdo de la relevancia de ella, no sólo desde la perspectiva de formas, sino como un instrumento adecuado para razonables regulaciones públicas, en donde la calidad de la regulación supone un contenido dotado de legitimidad de los interesados y de la comunidad en general que sólo es posible mediante el iter que otorga el procedimiento administrativo”. (Cordero, p. 355)*

La participación ciudadana es un tema reciente en Chile, cuyas primeras directrices comenzaron a estudiarse hacia fines de los años noventa. La aspiración de querer involucrarse en el desarrollo, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas, dio paso a una nueva concepción de la participación como un derecho exigible e inherente de un Estado Democrático de Derecho.

Con la promulgación de diversos cuerpos normativos, entre los cuales debemos mencionar la CPR, la LOCBGAE, la LBPA, la Ley N° 20.285, la Ley N° 20.500, los Instructivos Presidenciales y las Normas generales de participación de cada organismo público, hoy podemos afirmar que la participación ciudadana es un derecho-proceso con un contenido valórico y sustancial determinado.

Sin embargo, existe la impresión de que no existe realmente la participación ciudadana. Y ello, pues la redacción del Título IV de la LOCBGAE revela que los mecanismos de participación ciudadana pueden cumplirse de manera voluntaria por la Administración Pública, pese a los vocablos imperativos que utiliza.

En efecto, conforme establece el inciso primero del artículo 70 de la LOCBGAE, las modalidades formales y específicas de participación deberán ser cumplidas por la Administración en el ámbito de su competencia.

Por otro lado, y conforme al artículo 75 de la LOCBGAE, a los órganos del inciso segundo del artículo 21 de dicho cuerpo legal no se les aplica dicho Título, pudiendo establecer una normativa especial en la materia.

En relación a la pregunta sobre cómo evaluar la participación ciudadana a nivel central conforme el Título IV, la decisión de promulgar la Ley N° 20.500 fue plausible y en algún grado efectiva.

Sin embargo, respecto del debido proceso y del debido procedimiento administrativo, advertimos una multiplicidad de procesos y una deficiente declaración de principios y fundamentos, que generan incerteza jurídica y un posible escenario de judicialización.

Las normas procedimentales, si bien contenidas en las Resoluciones Exentas, son normas administrativas temporales que pueden variar con el gobierno de turno. Lo mismo sucede con los Instructivos Presidenciales.

Frente a ello, se proponen reformas legales que apuntan a solucionar estas falencias directamente en la LBPA, en la LOCBGAE o en una nueva ley. Asimismo, se aconseja que los mecanismos complementarios de participación adquieran rango legal.

Del análisis práctico entre los años 2012 a 2017 en los ministerios SEGEGOB, MINEDUC y MMA, podemos concluir que, en general, el Acceso a la Información Relevante y los COSOC reflejan mejor cumplimiento, en oposición a las Consultas Ciudadanas y las Cuentas Públicas Participativas, que en general no son ejecutadas, o bien, se ejecutan imperfectamente.

Por otro lado, y analizando el problema de la participación desde una perspectiva sociológica, ¿de qué depende el grado de participación?

La respuesta contempla una relación dinámica entre el Gobierno y la ciudadanía, en donde el primero establece nuevas formas de participación y la segunda presiona por integrarse en la gestión pública.

El progreso de la normativa de participación ciudadana depende del cumplimiento de parte del Gobierno y del control realizado por la ciudadanía, el mismo Gobierno y los organismos nacionales e internacionales.

Con el análisis práctico de los ministerios, advertimos que el problema principal de la participación refiere al deficiente trabajo de la Administración Pública en cada nivel participativo.

En efecto, un nivel informativo deficiente obstaculiza niveles superiores de información, mientras que un nivel propositivo deficiente impide participar realmente en la gestión pública.

El Título IV está concebido como una pirámide ascendente de niveles de participación, donde el nivel inferior posibilita y sustenta al nivel superior. Debido a que el cumplimiento de los ministerios no obedece una dirección definida, pese a que ello se contempla en sus Normas generales, la participación ciudadana pierde fuerza y termina por encapsularse en mecanismos específicos.

Respecto ahora de la interrogante ¿existe un límite para la participación ciudadana?, acorde a las respuestas de este trabajo podemos sostener que el límite estará dado por el marco normativo que rige a cada organismo público, los recursos humanos y financieros de que disponga, y la realidad concreta a que debe responder en una época determinada.

Dicho de otro modo, el límite de la participación estará determinado por variables intrínsecas y extrínsecas de cada organismo público, no pudiéndose arribar a una respuesta única.

Por otro lado, sobre la pregunta ¿cómo entender la paradoja entre desarrollo y participación?, puede responderse que una es condición de la otra.

El desarrollo que demostró cada ministerio se debió a los mayores índices de participación ciudadana, sin embargo, la participación en cada uno de ellos se debió precisamente al mayor desarrollo en su estructura organizacional.

La difusión y publicidad de los contenidos de participación ciudadana, junto al interés ciudadano que conlleva cada política pública, tampoco es neutral en los periodos analizados.

La década actual ha estado marcada por movimientos estudiantiles y ambientales, explicándose, en cierta medida, el mayor cumplimiento en las carteras de Estado respectivas respecto del SEGEGOB.

Finalizando, del presente trabajo concluimos que la participación ciudadana es un derecho-proceso que ha perdido protagonismo en los últimos años. Lo anterior, debido al cumplimiento deficiente de la Administración Pública del Título IV, posibilitado por las falencias anteriormente mencionadas y que, es de esperar, se modifiquen en un futuro próximo.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

AEDO, Carlos (2004). Participación ciudadana, políticas sociales, democratización del estado y sus instituciones. Disponible en <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/106422>

CANTO, Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y cultura, (30), p. 9-37. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=es&tlng=es).

CANTO, Manuel (s.f.). Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/267419525\\_LAS\\_POLITICAS\\_PUBLICAS\\_PARTICIPATIVAS\\_LAS\\_ORGANIZACIONES\\_DE\\_BASE\\_Y\\_LA\\_CONSTRUCCION\\_DE\\_ESPACIOS\\_PUBLICOS\\_DE\\_CONCERTACION\\_LOCAL](https://www.researchgate.net/publication/267419525_LAS_POLITICAS_PUBLICAS_PARTICIPATIVAS_LAS_ORGANIZACIONES_DE_BASE_Y_LA_CONSTRUCCION_DE_ESPACIOS_PUBLICOS_DE_CONCERTACION_LOCAL)

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

CELIS, Gabriel (2010). Curso de derecho administrativo. Tomos I y II. Santiago, RIL Editores, 1077 pp.

CLARET, Juan Carlos (2014). Propuesta de Modificación a la normativa que rige el Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Educación. Documento inédito, 20 pp.

CORDERO, Luis (2012). El Procedimiento Administrativo: desarrollo y perspectivas **en:** Derecho Administrativo: 120 años de cátedra. Santiago, Editorial Jurídica, p. 325-355.

CORDOVA, Carola (2008). El Ejercicio de los Derechos de las Personas a Través del Sistema Integral de Atención Ciudadana. Disponible en <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/101932>

CORPORACIÓN PARTICIPA (2008). Manual de Participación Ciudadana. Disponible en [http://www.redpartidos.org/files/manual\\_participacion\\_ciudadana\\_final.pdf](http://www.redpartidos.org/files/manual_participacion_ciudadana_final.pdf)

DELAMAZA, Gonzalo (2005). Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile. Santiago, LOM Ediciones. 210 pp.

DELAMAZA, Gonzalo (2010). La disputa por la participación en la democracia elitista chilena. *Latin American Research Review*, (45), p. 274-297.

DELAMAZA, Gonzalo (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Revista de la Universidad Bolivariana*, (30), pp. 45-75. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>

DELGADO, Mauricio (2014). Democracia representativa y participación ciudadana en Chile: perspectivas para una gestión pública participativa. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 295 pp.

ESCOBAR, Alejandro (2004). Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una problematización acerca de la noción de Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (8), p. 97-108. Disponible en [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-17952004000100007&script=sci\\_arttext](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-17952004000100007&script=sci_arttext)

ESPINOSA, Mario (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), p. 71-109. Disponible en

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004)

GARCÉS, Mario y VALDÉS, Alejandra (1999). Estado del arte de la participación ciudadana en Chile. Documento preliminar para OXFAM-GB. Disponible en <http://ciudadanistas.cl/wp-content/uploads/2011/09/Estado-del-arte-de-la-participacion-ciudadana-en-Chile.pdf>

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás (2008). Curso de derecho administrativo. Madrid, Thomson, 872 pp.

GENTES, Ingo (2006). Modernización del Estado y Gestión Pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. América Latina Hoy, (42), p. 61-91. Disponible en <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2454/2504>

GOBIERNO DE CHILE (s.f.). Ministerio de Educación. Disponible en <http://www.mineduc.cl/>

GOBIERNO DE CHILE (s.f.). Ministerio Secretaría General de Gobierno. Disponible en <http://www.msgg.gob.cl/>

GOBIERNO DE CHILE (s.f.). Ministerio del Medio Ambiente. Disponible en <http://portal.mma.gob.cl/>.

GOBIERNO DE CHILE (s.f.). Plan de Participación Ciudadana para la Reforma Educacional. Disponible en <http://reformaeducacional.gob.cl/participacion/>

GOBIERNO DE CHILE (2000). Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana. Disponible en <http://www.guiadigital.gob.cl/recursos/documentos/InstructivoPresidencialParticipacion.pdf>

GOBIERNO DE CHILE (2008). Instructivo Presidencial N° 8 para la participación ciudadana en la gestión pública. Disponible en

<http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/17.-%20Inst.%20N%C2%BA%208.pdf>

GOBIERNO DE CHILE (2010). Guía Metodológica del Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC). Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-42503\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-42503_doc_pdf.pdf)

GOBIERNO DE CHILE (2011). Política para la Participación Ciudadana. Disponible en [www.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2011/.../PoliticaParticipacion.pdf](http://www.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2011/.../PoliticaParticipacion.pdf)

GOBIERNO DE CHILE (2012). Instructivo Presidencial N° 5 para la participación ciudadana en la gestión pública y deja sin efecto acto administrativo que indica. Disponible en <http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/002-2011.pdf>

GOBIERNO DE CHILE (2012). Instructivo Presidencial que imparte instrucciones sobre Gobierno Abierto. Disponible en <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/sites/default/files/gab.pres.ndeg005.pdf>

GOBIERNO DE CHILE (2013). Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana, marzo 2013. Disponible en <http://www.participacionciudadana.gob.cl/wp-content/uploads/2013/05/Cuenta-P%C3%ABlica-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-Gesti%C3%B3n-2012.pdf>

GOBIERNO DE CHILE (2014). Cuenta Pública de Participación Ciudadana del Ministerio Secretaría General de Gobierno #ParticiparEsTransformar. Disponible en <http://cuentaparticipacion.msgg.gob.cl/>

GOBIERNO DE CHILE (2014). Instructivo Presidencial N° 7 para la participación ciudadana en la gestión pública y deja sin efecto instructivo que indica. Disponible en [http://web.minsal.cl/sites/default/files/Instructivo-N\\_-007-de-Participaci%C3%B3n-ciudadana-2014.pdf](http://web.minsal.cl/sites/default/files/Instructivo-N_-007-de-Participaci%C3%B3n-ciudadana-2014.pdf)

MIROSEVIC, Camilo (2013). Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico. Santiago, Editorial Librotecnia, 422 pp.

MORAGA, Claudio (2012). Notas al procedimiento administrativo y la doctrina chilena **en**: Derecho Administrativo: 150 años de doctrina. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, p. 327-378.

MUJICA, Pedro et al. (2001). La participación ciudadana en relación con la gestión pública. Temas Sociales, (41), 8 pp.

OPER GOVERNMENT PARTNERSHIP. Chile. Informe de Autoevaluación de Medio Término Plan de Acción Nacional 2014-2016. Disponible en <http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Informe-autoevaluacion-medio-termino-Chile-OGP.pdf>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Plan de acción de Chile Gobierno Abierto 2014-2016. Disponible en: [http://www.ogp.cl/wp-content/uploads/documentos/Plan-de-Accion-2014-16\\_CHILE\\_OFICIAL.pdf](http://www.ogp.cl/wp-content/uploads/documentos/Plan-de-Accion-2014-16_CHILE_OFICIAL.pdf)

PALLAVICINI, Julio (2014-I). Apuntes de clases de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Tomo I. Documento inédito. 209 pp.

PALLAVICINI, Julio (2014-II). Apuntes de clases de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Tomo II. Documento inédito. 301 pp.

PALLAVICINI, Julio (2014-III). Apuntes de clases de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Tomo III. Documento inédito. 268 pp.

PALLAVICINI, Julio (2015). Derecho Público Financiero. Santiago, Thomson Reuters, 450 pp.

ROBLES, Elena (2008). Espacio Público, Comunidad y Sociedad: La mirada de actores relevantes sobre el espacio público, la participación ciudadana y las relaciones existentes entre estos temas. Tesis para la obtención del título de Sociólogo, Universidad de Chile. 169 pp.

SUBDERE, Unidad de Participación Ciudadana y Articulación de Actores (DDR) (2015). Informe de Contexto Participación Ciudadana. Documento inédito. 22 pp.

## **9. LEGISLACIÓN**

Constitución Política de la República, Decreto Supremo N° 100 (publicado en el Diario Oficial de 22 de septiembre de 2005).

Ley N°18.575 (D.F.L N° 1), Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (publicado en el Diario Oficial el 22 de mayo de 2003).

Ley N° 20.500 sobre la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (publicado en el Diario Oficial de 16 de febrero de 2011).

Ley de Presupuestos del Sector Público año 2017.

Historia de la Ley N° 20.500.

## **10. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA**

Dictamen N° 94.179 de CGR, de fecha 4 de diciembre de 2014.

Dictamen N° 76.888 de CGR, de fecha 28 de septiembre de 2015.