

## Revisión de experiencias internacionales sobre participación ciudadana en políticas sociales

Kenneth Bunker\*

\* Agradezco los comentarios de Andrea Sanhueza, Directora Ejecutiva de Participa, en el marco del seminario “Participación ciudadana y calidad de las políticas sociales”, organizado por Expansiva. Estos están contenidos en el Anexo N° 1 de este documento.

## Introducción

La presente investigación pretende reconocer un método que sirva de herramienta para intentar mejorar la eficacia de la participación ciudadana en nuestro país. Para ello, se revisaron estudios e investigaciones realizados sobre esta materia en otras latitudes, ya que las experiencias internacionales son un importante referente que pueden guiar a las cúpulas de poder a mejorar las condiciones actuales que permitan incluir a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas.

En este trabajo se caracteriza y analiza en forma gruesa algunas experiencias de aplicación reciente de participación ciudadana en el campo de las políticas sociales. Por medio de las distintas prácticas de los países examinados, se pretende utilizar las lecciones para maximizar los beneficios que puedan entregar los diversos mecanismos de participación ciudadana. Debido a esto es que muchas secciones de este trabajo corresponden más bien a niveles descriptivos más que analíticos.

Para su mejor comprensión, este documento está dividido en una serie de partes, a través de las cuales se intentará identificar, analizar y comprender la participación ciudadana a través de experiencias internacionales.

En la primera sección, se aborda un marco conceptual que pretende entregar definiciones y distinciones básicas acerca de la participación ciudadana e intenta definir los diferentes niveles de participación, así como identificar las modalidades de participación, a la vez de presentar una escala categórica.

En la segunda parte, en tanto, se examinan las fases del proceso de *policy-making* y en ella se intenta relacionar los conceptos de participación ciudadana con el ciclo de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones. En este proceso se hace necesario distinguir las fases del *polycymaking*, además de ejemplificar cómo se puede producir la participación ciudadana en ellas.

La tercera sección, por su parte, intenta identificar las experiencias revisadas en este documento. Así, se presentan las áreas más populares de la participación ciudadana y se introducen los objetivos principales, las modalidades de uso y el resultado de su aplicación.

*En este trabajo se caracteriza y analiza en forma gruesa algunas experiencias de aplicación reciente de participación ciudadana en el campo de las políticas sociales. Por medio de las distintas prácticas de los países examinados, se pretende utilizar las lecciones para maximizar los beneficios que puedan entregar los diversos mecanismos de participación ciudadana.*

Finalmente, en la última sección, se identifican las principales conclusiones a la luz de las diversas experiencias revisadas. A partir de estas lecciones, se proponen algunas recomendaciones que puedan optimizar la participación ciudadana y, como fin último, afectar positivamente la calidad de las políticas públicas.

## Marco conceptual

La participación ciudadana, en un plano general, hace referencia a “La capacidad que tienen los ciudadanos, bien como individuos, [o] bien como miembros de organizaciones de tipo asociativo, de influir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas”.<sup>(1)</sup>

Para justificar la necesidad de ahondar en las esferas de la participación ciudadana (ámbitos que van desde el proceso de contraloría social hasta el *empowerment*),<sup>(2)</sup> se debe partir por el elemento común de todos los países que implementan modalidades de participación: los sistemas democráticos.

“Una de las características más importantes de los sistemas políticos es el de ofrecer mecanismos de interacción con sus constituyentes [es decir una efectiva democracia representativa y participativa]. [Es así como] los sistemas democráticos descansan sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana; cuanto mayor es el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema”.<sup>(3)</sup>

Del mismo modo, a partir de la evidencia empírica recolectada por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), se ha señalado que “El fortalecimiento de relaciones con los ciudadanos es una sólida inversión en una mejor formulación de políticas y un elemento clave del buen gobierno. Permite a los gobiernos utilizar nuevas fuentes de ideas relevantes, de información y de recursos cuando toma decisiones. Igualmente importante, la participación contribuye a construir confianza en el gobierno, eleva la calidad de la democracia y fortalece la capacidad cívica”.<sup>(4)</sup>

---

(1) Walliser, 2003.

(2) Se define contraloría social como el derecho de los ciudadanos de intervenir en calidad de vigilantes y monitores de la gestión pública. *Empowerment*, en el ámbito de la participación, es una herramienta estratégica que permite a los ciudadanos participar con control y autoridad a la par con el Estado y los tomadores de decisiones sobre las políticas sociales.

(3) Pineda, 2002: 4.

(4) OECD, 2001; citado en Perfit, 2004: 5.

A partir de estas definiciones, el presente documento se propone enfatizar la importancia de la participación ciudadana a partir de la literatura que ha tratado este tema a nivel *crossnational*. Los estudios e investigaciones recientemente publicadas sobre participación ciudadana han enfatizado fundamentalmente dos temas: la descentralización y el gobierno local.<sup>(5)</sup> A partir de estos dos conceptos derivan los distintos mecanismos que buscan acercar a la ciudadanía al proceso de toma de decisiones sobre las políticas públicas sociales. Desde los sistemas que buscan asegurar el derecho a la información, hasta la participación de los ciudadanos en la implementación y control de las decisiones.<sup>(6)</sup>

Una de las principales interrogantes en esta área, en la cual la participación ciudadana se cruza con las políticas públicas, es cómo estas iniciativas favorecen a los ciudadanos. En el reporte de la NAO “*Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*” (2001), que trata acerca de los verdaderos efectos que las políticas causan sobre la vida ciudadana, se establece una serie de factores que ayudan a entender por qué existen distintas modalidades y cómo estas aspiran a influir positivamente sobre los ciudadanos. Por medio de la subvención del Estado a la educación, por ejemplo, se intenta dotar de cualidades a los individuos para luego facilitarle tareas en el mundo del empleo, en tanto que por medio de la subvención a la salud, el Estado pretende aumentar la esperanza y la calidad de vida de sus ciudadanos (pp. 29).

Inicialmente, el derecho a la información se entiende como el requisito más básico de la participación.<sup>(7)</sup> En este contexto, existen formas que pretenden

**Los estudios e investigaciones recientemente publicadas sobre participación ciudadana han enfatizado fundamentalmente dos temas: la descentralización y el gobierno local. A partir de estos dos conceptos derivan los distintos mecanismos que buscan acercar a la ciudadanía al proceso de toma de decisiones sobre las políticas públicas sociales.**

(5) Principalmente sobre temas nacionales y con objetivos a corto plazo, en los cuales se sugiere la mayor efectividad a nivel local (Edwards & Hupe, 2000; Godoy, 2000; Shah, 1998).

(6) Para mayor información ver el sistema para medir la participación política de una sociedad creada por Weidermann y Femers (escala de participación) y adaptada por Carver *et al.* También se recomienda revisar la escala propuesta por IBM (pp. 7), la que contiene una escala que muestra los objetivos. Comienza desde *Inform*, como el nivel más básico, hasta llegar a *Empower*, como el nivel más deseable y complejo.

(7) OECD, 2003b: 73-77.

que el Estado pueda recibir información de los ciudadanos, logrando producir ofertas más adecuadas a sus demandas.

**Inicialmente, el derecho a la información se entiende como el requisito más básico de la participación. En este contexto, existen formas que pretenden que el Estado pueda recibir información de los ciudadanos, logrando producir ofertas más adecuadas a sus demandas.**

En el área de canalización de información se han creado diversos mecanismos (modalidades) de control que buscan entregar una mejor calidad del servicio. Según el estudio “Los Diálogos Ciudadanos por la Calidad de la Educación”<sup>(8)</sup> “Estos incluyen diversas formas de supervisión y evaluación de desempeño y resultados, compromisos o metas presupuestarias, *bench-marking*,

etc. La desconcentración de funciones [facilita] el control jerárquico y [...] mejora la eficiencia y efectividad en la toma de decisiones”.<sup>(9)</sup>

Todas estas herramientas positivas que pretende crear el Estado tienen una segunda cara, que corresponde a la interacción real que los ciudadanos tienen con él, por medio de la cual se puedan llegar a optimizar los efectos de mejoría en la calidad de la interacción ciudadana.

En esta línea se identifica un mecanismo que permite a los ciudadanos manifestarse según *su voluntad*, denominado “dispositivos de voz”.<sup>(10)</sup> Esta forma de comunicación se conoce como el paso siguiente al “derecho de información” que exigen los ciudadanos, ya que incorpora elementos por los cuales la ciudadanía –por iniciativa propia– propone sus demandas, sin que el Estado trate de deducirlos.

Estos “dispositivos de voz” incluyen la simple información a los usuarios, ya sea por medio de los cabildos (alcaldías), mecanismos como los plebiscitos y las consultas o, directamente, por medio de la representación de usuarios en los organismos directivos que ejercen fiscalización y control o, simplemente, a través de los defensores del pueblo y las cartas de derechos ciudadanos”.<sup>(11)</sup>

---

(8) Este fue realizado por el Ministerio de Educación (MINEDUC) con el apoyo de un equipo de profesionales del Departamento de Ingeniería Industrial (DII) de la Universidad de Chile y se presentó en un seminario efectuado el 23 de noviembre de 2005, en la Casa Central de esa Universidad.

(9) González, 2005: 3.

(10) Hirschman, 1973; en González, 2005: 3.

(11) González, 2005: 3.

En los países más desarrollados, estos mecanismos de información se han transformado hoy en el proceso más simple de participación ciudadana.<sup>(12)</sup> Si bien esto les ha significado tener un canal de comunicación abierto entre los ciudadanos y los tomadores de decisiones, se trata de canales unilaterales, por medio de los cuales el gobierno aprende más acerca de los intereses de los ciudadanos que estos sobre las intenciones del poder central.

En lo que respecta al *accountability*, “Los Diálogos Ciudadanos Por la Calidad de la Educación”, Informe Final (2005) lo considera como un mecanismo fundamental, debido a que su función consiste en favorecer la descentralización en la toma de decisiones. En este terreno existen casos donde “algunos países han avanzado hacia votación directa, no solo por alcaldes sino también por los encargados de salud, educación, programas comunitarios, etc”.<sup>(13)</sup>

La descentralización de las decisiones aporta al *accountability* en el sentido de que es mucho más fácil entender la labor de un gobernante local que uno central. Es más simple acceder a la “oficina” de toma de decisiones local, la cual entrega mayores facilidades de fiscalización y, en último término, de que los ciudadanos sean tomados en cuenta. En este ámbito, no solo afecta la calidad sino que también influye la cantidad. En este sentido, Lahera (2001) sostiene que un medio potente para lograr un aumento de participación es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, porque de ese modo se logra una dimensión adecuada para la interacción entre autoridades y diversos grupos sociales.

*La descentralización de las decisiones aporta al accountability en el sentido de que es mucho más fácil entender la labor de un gobernante local que uno central. Es más simple acceder a la “oficina” de toma de decisiones local, la cual entrega mayores facilidades de fiscalización y, en último término, de que los ciudadanos sean tomados en cuenta.*

## Fases del proceso

Dentro de los distintos ciclos del *policymaking*, se puede mencionar no solo que la participación ciudadana está predeterminada para estar en este pro-

(12) Se considera que están a un paso del *engagement* (el cual se define como el rol óptimo que debería jugar la ciudadanía). Aunque para las sociedades en vías de desarrollo solucionar la brecha de la comunicación ya se considera suficiente como nivel de participación.

(13) 2005: 4.

ceso, sino que, dependiendo del tipo de política de participación, esta se debe desarrollar en alguna de las fases.

Cuando en la sección anterior se establece que la ciudadanía participa en el proceso de *policymaking*, a través de distintos mecanismos, es importante saber que aunque esta participación parezca ser óptima, no siempre se va a responder a todas las iniciativas de los ciudadanos. Esto sucede porque los gobiernos determinan sus programas, agendas y orientación de políticas públicas para encontrar una

*(...) los gobiernos determinan sus programas, agendas y orientación de políticas públicas para encontrar una media a lo que la gente quiere, dentro de la proposición de numerosas demandas.*

media a lo que la gente quiere, dentro de la proposición de numerosas demandas. El efecto de esto es que la política pública no tenga un momento óptimo “sino un rango de soluciones posibles”,<sup>(14)</sup> ya que, de lo contrario, el Estado se enfrentaría a responder demandas infinitas.

Por lo general, la toma de decisiones se enfoca en la etapa de *policy-making*, la cual incluye: *agenda setting* (identificación de alternativas), *policy formulation* (juntar y analizar alternativas), *policy implementation* (aplicar una herramienta)<sup>(15)</sup> y, finalmente, su posterior evaluación.<sup>(16)</sup>

Parece adecuado definir *policymaking* como “el desarrollo de prioridades y de ideas [puestas en acción para tomadores de decisiones], las cuales determinan cuáles de ellas deben traducirse en acciones concretas y cuándo”.<sup>(17)</sup>

Siguiendo esta línea, y uniendo estas caracterizaciones del ciclo de *policymaking* a la participación, una definición importante de participación (dentro de muchas) considera que esta “se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas”.<sup>(18)</sup>

---

(14) Lahera, 2001: 70.

(15) Comúnmente se unen la formulación y la implementación en un paso que se llama gestión. O también se ha dicho que este proceso no siempre tiene que contar con fases claras, sino que puede estar dado en momentos difusos y entremezclados (Kingdom, 1984).

(16) Barkenbus, 1998: 1. Ver también literatura base sobre el tema en Lahera, E. donde se identifican las distintas fases de las políticas públicas como cuatro “momentos analíticos” que se pueden distinguir en: origen, diseño, gestión y evaluación (2001: 73).

(17) NAO, 2001: 23.

(18) Lahera, 2001: 61.

El rol de los ciudadanos en este proceso, por su parte, es algo que nace inconsciente e independiente de su voluntad de participar. Son las instituciones (o bien los grupos que pretenden desarrollar los proyectos de participación ciudadana) los que deben determinar en qué etapa los ciudadanos deben interactuar con la política pública.

La etapa de la agenda setting, esto es el origen donde se seleccionan las alternativas, es tal vez el momento más importante para que los ciudadanos puedan influir en el *policymaking*. En el informe de la OECD “Citizen as Partners” se dice que la participación activa “reconoce la capacidad de los ciudadanos de discutir y generar políticas independientemente”, por medio de “permanecer activamente en la agenda setting, en la proposición de políticas y en el moldeo del diálogo [ciudadano]”.<sup>(19)</sup>

En las experiencias de participación ciudadana es frecuente que los mismos ciudadanos sean los expertos en determinar cuáles son las falencias y fortalezas del sistema.<sup>(20)</sup>

**En las experiencias de participación ciudadana es frecuente que los mismos ciudadanos sean los expertos en determinar cuáles son las falencias y fortalezas del sistema.**

En el caso del programa de salud *Have your Say* de Gran Bretaña, por ejemplo, se contrata a personas comunes y, luego de una serie de diálogos ciudadanos, estas hacen una propuesta crítica sobre lo que en su visión puede ser la mejor respuesta a cierto problema con lo que, consecuentemente, aportan a solidificar algún aspecto del sistema.<sup>(21)</sup> Este también es el caso de las nuevas vías de participación que se registran en los gobiernos locales. La oficina de participación de la ciudad de Nürtingen, en Alemania, organiza cuatro veces al año los llamados *Dämmerschoppen-Dialog* (eventos informales). Estos se caracterizan porque no hay discursos y los políticos solo pueden hacer preguntas a los ciudadanos, es decir, se intercambia el protagonismo con lo que estos están obligados a escuchar a la gente.<sup>(22)</sup> Es así como en los diálogos públicos son los mismos

---

(19) 2001: 12.

(20) En la etapa de agenda setting ver especialmente métodos de participación como *Aprecciative Inquiry*, *paneles ciudadanos*, *community empowerment network*, *conferencias consensuadas* y *encuestas deliberativas*, entre otras. Ver también experiencias concretas y modelos en Involve (2005: 67-81).

(21) Ver el Informe Skeffington, de 1969, y el Citizen’s Charter, de 1991, que promueven la participación ciudadana en los gobiernos locales.

(22) Löffler, 2004: 4.



ciudadanos los que, por medio de la opinión, dan respuesta a los problemas que parecen técnicos y, a partir de ahí, los expertos identifican las mejores vías para avanzar en las soluciones a los posibles problemas que encuentran.<sup>(23)</sup>

La gestión, que frecuentemente se entiende como el proceso de fusión entre la formulación y la implementación de alternativas es, a su vez, un proceso que cada vez se ha abierto más a mecanismos de participación ciudadana. Es así como la participación ciudadana en la gestión pública se ha

*(...) la participación ciudadana en la gestión pública se ha definido como el “rol del ciudadano en cuanto a usuario y partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de políticas públicas”.*

definido como el “rol del ciudadano en cuanto a usuario y partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de políticas públicas”.<sup>(24)</sup> Si bien, a partir de esta definición, pueden coincidir las elecciones periódicas, la participación ciudadana

(en el proceso de gestión) corresponde más bien a una herramienta longitudinal que puede ser utilizada siempre o en forma muy frecuente.<sup>(25)</sup> Esto se produce en el caso de los ciudadanos que participan activamente en el proceso de toma de decisiones.

Se trata de un proceso que, con frecuencia está más ligado a temas legales y tiene que ver con garantizar la participación, es decir, se considera que es un derecho político del ciudadano intervenir directamente en la toma de decisiones. Este es el ejemplo de Suiza donde los ciudadanos tienen el derecho de pedir un referéndum por cada ley que se apruebe en el Parlamento. De este modo, sus habitantes participan activamente en la selección de las políticas públicas que deseen (el único requisito es que obtengan 50.000 firmas para ello).<sup>(26)</sup>

El caso del jurado ciudadano en los gobiernos locales de España también es emblemático. Esta experiencia tiene su génesis en Alemania y en 1992 fue adoptado en Idiazabal (ciudad vasca). Este jurado está compuesto por 25 personas seleccionadas en forma aleatoria, el cual es responsable de decidir sobre

---

(23) Ver también el caso de la ciudad de Issy-les-Moulineaux (Francia), la cual se considera una experiencia exitosa. En ella se producen diálogos ciudadanos en la calle, cuando las autoridades locales se pasean. En esa instancia tienen conversaciones informales con las personas para conocer sus quejas y sugerencias.

(24) Sanhueza, 2005: 5.

(25) A diferencia de las elecciones, que son un instrumento transversal de participación y de carácter más bien obligatorio para las sociedades democráticas, la participación es opcional.

(26) Ver más información en <http://www.aceproject.org>

alguna política pública local. Para ello tienen tres o cuatro días completos de reuniones, en las cuales hacen el trabajo que típicamente haría un político: juntar información, hablar con autoridades y explorar aspectos técnicos relacionados con la política. Al final de estas sesiones los miembros de este jurado responden un cuestionario con sus indicaciones, luego de lo cual adoptan una decisión mayoritaria de cómo proseguir con la política. A partir de esta experiencia se han registrado más de 15 casos parecidos.<sup>(27)</sup>

La etapa de evaluación de las políticas es un mecanismo que ha ido aumentando en los países que fomentan la participación ciudadana. En ellos se ha comprobado que en ciertas áreas del aparato público es más eficaz descubrir los problemas por medio de los ciudadanos, que por la vía de los expertos.

**La etapa de evaluación de las políticas es un mecanismo que ha ido aumentando en los países que fomentan la participación ciudadana. En ellos se ha comprobado que en ciertas áreas del aparato público es más eficaz descubrir los problemas por medio de los ciudadanos, que por la vía de los expertos.**

Utilizar la participación en el proceso de evaluación de una política corresponde a dotar a los ciudadanos de herramientas para que evalúen el desempeño del gobierno o de sus instituciones, las cuales solo son eficaces si realmente se aplican los resultados. Entre estas herramientas se encuentran los *Citizen Report Cards*. Estos tienen su origen en la necesidad de los ciudadanos de fiscalizar el desempeño del gobierno a través de encuestas participativas que proveen *feedback* cuantitativo sobre la apreciación que tiene el usuario en temas de calidad, conveniencia y efectividad de los servicios públicos. Estos reportes van más allá de ser simplemente números estadísticos y lo que buscan es ser partícipes de los medios en forma de conciencia ciudadana.<sup>(28)</sup> Parecidos a estos son los *Community Score Cards*, que operan sobre la base del mismo método y en los cuales la información se puede recolectar por medio de *focus groups*, pero a nivel local. Es así como esta herramienta pretende monitorear y evaluar los servicios y unidades gubernamentales locales a través de la comunidad respectiva.<sup>(29)</sup>

(27) Ver el informe completo sobre esta experiencia en el trabajo “Citizen Participation and Democratic Legitimacy: The case of citizen Juries in Spanish Local Government (1992-2000)”, Font y Blanco (2001: 7). Para más información sobre los jurados ciudadanos ver Involve (2005: 61).

(28) Ver más información en <http://www.worldbank.org>

(29) Más detalles en <http://www.worldbank.org>

## Experiencias revisadas

Uno de las formas esenciales para mejorar la representación ciudadana y optimizar las políticas públicas es crear buenos mecanismos de participación orientados a áreas donde realmente sean necesarios. La experiencia

**La experiencia internacional indica que la ‘priorización’ en la agenda de determinadas políticas públicas, y la especial participación de los ciudadanos en ella, no solo depende de la urgencia de la política sino que también de la configuración social-cultural que determina a los habitantes de tales países.**

internacional indica que la ‘priorización’ en la agenda de determinadas políticas públicas, y la especial participación de los ciudadanos en ella, no solo depende de la urgencia de la política sino que también de la configuración social-cultural que determina a los habitantes de tales países. De este modo, la programación y selección de temas en los cuales se ha decidido involucrarlos variará según la responsabilidad que las autoridades les asignen mediante los marcos legales que regulan la participación. Como contraparte, en tanto, cuenta con ciudadanos que están dispuestos a participar en temas de interés social.

De esta manera, la participación ciudadana se concentra en un marco donde existe “una acción colectiva que cuenta con cierto grado de organización, es un proceso social que abarca múltiples escalas y espacios (Hopenhayn, 1988) y entre otros políticos, económicos, sociales [y] culturales, [...] (Cartay, 2004). Estas distintas formas y espacios donde se produce la participación son “escalas que son determinadas según su alcance nacional, regional o local” o, en términos de Edgardo Boeninger, “macro, meso y micro participación”.<sup>(30)</sup>

Para determinar cuáles son las áreas en las cuales la participación ciudadana es más efectiva, metodológicamente se optó por determinar aquellos sectores públicos donde hay más evidencia de práctica y literatura y, por ende, donde existen más conclusiones extrapolables. Siguiendo esta línea, se puede decir que los países del mundo occidental que han desarrollado temas de participación ciudadana son Estados Unidos, Inglaterra, las naciones nórdicas y gran parte de las de Europa central.

Si bien los temas más tratados han girado principalmente en torno a la salud y la educación, hay innumerables otros campos en las sociedades civiles,

---

(30) Boeninger, 1984, citado en Cartay, 2004.

por lo que es necesario considerar otros ámbitos de la participación que incluyen temas como el rol de los ciudadanos en la seguridad, el naciente uso de las TIC's como vehículo para optimizar la participación, el desarrollo urbano y, por supuesto, algunos mecanismos como los procedimientos de consulta y, fundamentalmente, el uso de evaluaciones de las políticas públicas.

En base a esas áreas, en esta sección se aborda desde la perspectiva teórica algunas experiencias prácticas que han hecho posible las diversas modalidades de participación. A partir de ella se desprenden algunas lecciones que pueden servir para enriquecer nuestros mecanismos de participación.

### a. Salud

La salud se ha considerado como un servicio básico que el gobierno de un país debe estar dispuesto a proveer en mayor o menor medida. Este cabe dentro lo que se podría llamar los derechos sociales.

Un significativo aporte de Escobar<sup>(31)</sup> permite conocer el estado del arte de la participación ciudadana sobre esta materia. Su reporte identifica como fecha clave septiembre de 1998, mes en que en el marco de la XXXIII reunión del consejo directivo de la Organización Panamericana de Salud (OPS) “los gobiernos miembros adoptaron el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud (SILOS), como una táctica operativa para instituir la estrategia de atención primaria en salud [...] para ello se fijaron tres líneas de acción fundamentales” (pp. 13):

**La salud se ha considerado como un servicio básico que el gobierno de un país debe estar dispuesto a proveer en mayor o menor medida. Este cabe dentro lo que se podría llamar los derechos sociales.**

*“La descentralización de los recursos y la toma de decisiones con respecto al uso y el manejo de dichos recursos; la coordinación intersectorial de las políticas y acciones para el desarrollo de la salud; y la participación social para lograr el análisis de los problemas y necesidades conjuntamente entre el equipo de salud, la autoridad político-civil local y organizaciones de base representativas de la población en la formulación de propuestas para mejorar la salud y la calidad de vida(...).”<sup>(32)</sup>*

(31) 2001, “La participación ciudadana en los programas de promoción de la salud”.

(32) OPS, 1995; en Escobar 2001: 12.

A partir de la agenda base establecida por la OPS, la política social y la salud se han llevado en forma notoria hacia el área de la participación ciudadana, con el fin de lograr resultados de más calidad, efectividad y eficiencia.

**A** partir de la agenda base establecida por la OPS, la política social y la salud se han llevado en forma notoria hacia el área de la participación ciudadana, con el fin de lograr resultados de más calidad, efectividad y eficiencia.

En el año 2003, el Presidente y el Congreso de Estados Unidos determinaron que *The Citizens Health Care Working Group* (un apéndice del gobierno en materias de salud)<sup>(33)</sup> estaba obligado a crear un debate público

transnacional enfocado a mejorar el actual sistema de salud “para obtener calidad a buen precio”. Ese año el Congreso aprobaba una la ley que decía:

*“En forma de mejorar el sistema de salud, los ciudadanos americanos deben participar de un debate informado para tomar decisiones sobre los servicios que quieren que sean cubiertos, qué tipo de Isapre necesitan y cómo están dispuesto a pagar por salud”.*<sup>(34)</sup>

La misión de este grupo es reformar el sistema de salud, a partir del *feedback* que aportan los ciudadanos. Se trata de un mecanismo que, por un lado, pretende disipar las dudas de los usuarios y ‘desinformalizar’ un sistema que parece ser demasiado técnico, y por el otro, dotar al sistema de salud de acceso, calidad y bajos costos a partir del *input* que entreguen los ciudadanos. El sistema está diseñado de tal modo que, al momento de aprobar políticas que conciernen a temas de salud, los parlamentarios voten según las recomendaciones que provienen del debate ciudadano.

Se trata de uno de los sistemas más efectivos y eficaces, por medio del cual las acciones del gobierno en materia de salud pueden provenir de consejos ciudadanos, experiencias personales, foros oficiales en sus respectivos sitios web o, incluso, a partir de las conclusiones que emanen de la organización de reuniones comunales.

Canadá es uno de los países que tiene mayor control sobre el destino de sus políticas de salud. En 2001, el 87 % de los canadienses declaró tener una buena

---

(33) Ver más en <http://www.citizenshealthcare.gov>

(34) Para más información ver en <http://www.citizenshealthcare.gov/healthreport/healthrep.php>

o excelente salud.<sup>(35)</sup> Dentro de los factores que han llevado a un exitoso sistema de salud (MEDICARE),<sup>(36)</sup> un elemento determinante que explica la importante aprobación que la población canadiense tiene sobre el sistema de salud es la dirección descentralizada de decisiones que existe en cuanto al rumbo de las políticas de salud local. Esto significa que los gobiernos provinciales-territoriales son responsables por los habitantes de su provincia, así como que ellos reciban salud de calidad. De esta forma, aunque Canadá no tiene un sofisticado sistema de participación ciudadana, a través de la descentralización de su sistema de salud ha logrado convertirse en uno de los países con gente más saludable.

Lo anterior, gracias a que el sistema de salud canadiense ha hecho responsables a los gobiernos provinciales y territoriales sobre el manejo, organización y entrega de los distintos servicios de salud a sus ciudadanos locales, con lo cual a ellos les resulta más fácil fiscalizar la calidad del sistema que reciben y, posteriormente, aportar críticas constructivas.<sup>(37)</sup>

Otra experiencia interesante de revisar es el del National Health System (NHS) de Gran Bretaña el cual, a partir del 2002, implementó un sistema de *feedback* ciudadano dependiente de la organización autónoma y no gubernamental NICE<sup>(38)</sup> que pretende maximizar la calidad de los servicios. Se trata de un programa llamado *Have your Say*, que nace con la reforma a largo plazo del NHS, basado en experiencias de diálogos ciudadanos. Por medio de él ciudadanos voluntarios, tanto en Inglaterra como en Gales, postulan para un trabajo máximo de tres años para convertirse en consejeros de salud. Su trabajo consiste en entrevistar a los ciudadanos para recoger quejas, críticas y sugerencias sobre su sistema de salud. Luego, dos veces al año, se juntan en el Consejo Ciudadano y en él los consejeros entregan su diagnóstico de cómo se podría mejorar el sistema de salud, a partir de lo aprendido de sus entrevistas con sus pares ciudadanos. Este consejo asiste al NICE en su búsqueda de opiniones de gente común –filtrada por otro ciudadano cualquiera–, lo que resulta en sugerencias no-técnicas de sentido común.

---

(35) Ver más antecedentes en el Public Health Agency de Canadá, en: <http://www.phac-aspc.gc.ca>

(36) Ver en: <http://www.hc-sc.gc.ca>

(37) Ver informe en: [http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/phdd/pdf/e\\_strateg.pdf](http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/phdd/pdf/e_strateg.pdf)

(38) Sus siglas en inglés National Institute for Health and Clinical Excellence. Para más información ver su sitio web en <http://www.nice.org.uk>

## b. Educación

Una de las principales preocupaciones en esta área ha sido la calidad de educación que se imparte y la brecha que existe entre lo que se entrega y lo que realmente se necesita.

“La literatura económica que analiza el tema de la calidad de la educación la aborda principalmente desde la preocupación por el uso adecuado de recursos escasos”,<sup>(39)</sup> lo que es inaceptable si se lo ve desde el punto de vista de la calidad educacional.

El informe *Diálogo Ciudadano Por la Calidad de la Educación* (2005), por su parte, señala que el principal problema es que los “agentes” (proveedores del servicio) se ven obligados a entregar un servicio que debe satisfacer las necesidades e intereses de los ciudadanos sin tener claro cuál es la mejor forma de

**Si bien la educación no es un tema simple de abordar, es un ámbito que parece ser mucho más técnico de lo que en verdad podría ser. Sobre él las distintas experiencias indican que es necesario contar con variadas perspectivas de los actores involucrados para optimizar la calidad de las políticas de educación. De lo contrario, los fracasos tienden a estar asimilados con proyectos unilaterales (generalmente gubernamentales) en cuanto al desarrollo de las políticas sociales y públicas de la educación.**

hacerlo. Es por esto que se han creado diversos mecanismos de control que buscan entregar una mejor calidad del servicio, los cuales incluyen diversas formas de supervisión y evaluación de desempeño y resultados, compromisos o metas presupuestarias y *benchmarking*, entre otras herramientas.

Si bien la educación no es un tema simple de abordar, es un ámbito que parece ser mucho más técnico de lo que en verdad podría ser. Sobre él las distintas experiencias indican que es necesario contar con variadas pers-

pectivas de los actores involucrados para optimizar la calidad de las políticas de educación. De lo contrario, los fracasos tienden a estar asimilados con proyectos unilaterales (generalmente gubernamentales) en cuanto al desarrollo de las políticas sociales y públicas de la educación.

Parte importante de los países, además de los revisados,<sup>(40)</sup> demuestran una tendencia a la apertura de las esferas de participación a terceros. Es decir, si ya existen consejos permanentes entre profesores de secundaria, académicos y rec-

(39) González, 2005: 9.

(40) Parte importante de los países europeos occidentales, anglosajones y nórdicos.

torías de las universidades, ahora se comienza a incluir a los alumnos y a otros actores en el horizonte. Este es el caso de los *Study Circles*<sup>(41)</sup> de Estados Unidos. Estas son agrupaciones de vecinos involucradas de alguna manera con los temas locales que trabajan en conjunto con el gobierno, pero a nivel de ONG's. No solo pretenden elevar la calidad de la educación, sino que también aumentar los cánones de inclusión social, al tiempo de desarrollar la solidaridad alrededor de las comunidades locales relacionadas con la educación y otros factores que elevan la calidad de vida.<sup>(42)</sup> Si bien se considera que el fuerte de estas organizaciones son los temas que aportan a la calidad de la educación, también trabajan aspectos relacionados con el racismo y la seguridad ciudadana. Lo hacen a nivel de diálogo, instancia en la cual los problemas locales se tratan en sesiones abiertas a todos los ciudadanos.

A nivel latinoamericano uno de los proyectos de participación que envuelven de manera más exitosa a la educación es el que en 1999 propuso el Observatorio Ciudadano de Educación (OCE) de México. Este está conformado por un grupo heterogéneo de ciudadanos comprometidos con el desarrollo de la educación: “Investigadores de la educación, profesores de escuelas públicas y particulares, periodistas y comunicadores, padres de familia y líderes sociales, a fin de ejercer una observación crítica del desarrollo educativo y particularmente de las políticas gubernamentales en este campo”.<sup>(43)</sup> El objetivo de esta iniciativa es abrir un espacio con “el propósito precisamente de promover la conciencia y el juicio crítico independiente acerca de los problemas educativos del país ante la carencia de mecanismos que contribuyeran a incentivar el diálogo entre los ciudadanos y las autoridades educativas”.<sup>(44)</sup> Se trata de un diálogo que permite que el sistema educativo no esté a una distancia técnica de los usuarios y, el cual, por medio de consejos e ideas, puede contribuir a perfeccionar. En suma, es un mecanismo que permite que los ciudadanos que quieran aportar lo puedan hacer, al tiempo que son escuchados por las autoridades responsables de las políticas educativas. Este incluye una publicación quincenal<sup>(45)</sup> que invita a la gente a opi-

---

(41) Ver en <http://www.studycircles.org/en/index.aspx>

(42) Casos en <http://www.studycircles.org/en/Article.aspx?id=294&draft=true>

(43) Torres, 2001: 70. Ver más información en <http://www.observatorio.org/>, “Observatorio Ciudadano de la Educación. Documento preliminar”. Diciembre, 1998.

(44) Propósitos, objetivos y desarrollo del programa en <http://www.observatorio.org/>.

(45) Se publican en la página oficial del Observatorio Ciudadano de Educación y en el diario popular *La Jornada* de México.



nar sobre una selección de temas de carácter no técnico y también se organizan foros específicos para discutir ciertas materias.<sup>(46)</sup>

### **c. Otros y nuevos tipos de participación**

En esta sección solo se pretende dar referencias de mecanismos de participación que han existido, pero que se encuentran en un momento de explosión y masificación o bien están en un proceso de convertirse en una nueva forma de potenciar políticas exitosas.

Un buen ejemplo de ello son las políticas de seguridad ciudadana. Luego de la explosión de casos de violencia, a mediados de los 80 y durante los 90, y acompañado del aumento de la sensación de inseguridad, se ha impulsado una agenda especial y una nueva área para crear políticas.<sup>(47)</sup> Esta ha sido frecuentada en forma recurrente por expertos y un leve repaso de ella lleva a políticas exitosas implementadas en algunas ciudades (en ciertos casos países) como “tolerancia cero”, “policía comunitaria” o “la tercera es la vencida”.

El tema de la seguridad ciudadana se ha visto limitada en tres fronteras: primero, porque existe un bajo conocimiento tanto del tema como de los factores que llevan a sentir “sensaciones de inseguridad”. Segundo, porque hay una visión dicotómica entre control y prevención y, tercero, porque aún cuando se apliquen políticas existe un bajo grado de conciencia de los mecanismos por su bajo control de evaluación.<sup>(48)</sup>

Por lo anterior, en vez de analizar puramente experiencias exitosas, al momento de estudiar la participación ciudadana en otros países es necesario crear rieles, en forma de conocimiento acumulado, que identifiquen tanto los problemas como los fuertes que existen. Porque para importar e imitar mecanismos de participación es necesario tener un profundo conocimiento de cómo se debe gestionar la política y, sin duda, se trata de un proceso que requiere un importante aporte de la ciudadanía al momento de comprender la realidad local en cuanto a sus deficiencias y demandas.<sup>(49)</sup>

---

(46) Para más información se recomienda ver Torres, 2001.

(47) Dammert, 2004: 8.

(48) Dammert, 2004: 9.

(49) Un extenso trabajo teórico sobre la seguridad ciudadana y la revisión de experiencias sudamericanas se encuentra en Dammert (ed.) “Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos”.

Otra modalidad para hacer más efectiva la participación ciudadana es a través de la “participación en línea y el uso de ICT’s”.<sup>(50)</sup> En ella la tecnología se considera un instrumento, no la solución de buenas políticas.<sup>(51)</sup>

Muchos gobiernos trabajan hoy para saldar la brecha digital que existe, al tiempo de crear un nuevo canal de información que envuelva a los ciudadanos. Proveer soporte en línea es un elemento que es importante al momento de comunicarse con la ciudadanía. En este sentido, el informe de la OECD (2003) indica que hay tres momentos importantes en este nuevo mecanismo: *timing*, *tailoring* e *integration*. El primero de ellos, *timing*, considera que las ICT’s son un mejor aporte cuando se utilizan en el proceso de la agenda setting o en el origen de la política. Esto, porque es en esta etapa cuando se pueden utilizar y evaluar de mejor forma las sugerencias de los ciudadanos sobre determinadas políticas. Se la considera una herramienta importante de utilizar en los sitios *web*, ya que son instrumentos que le dan *feedback* a las instituciones sobre su desempeño y los niveles de satisfacción del usuario (OECD, 2003a). El *tailoring*, en tanto, corresponde a la diferenciación entre los niveles de aplicación de los ICT’s. Es decir, deben existir diferentes modalidades de aplicar el mecanismo tanto en el gobierno local como nacional o en instituciones internacionales (OECD, 2003a). Por último, el mecanismo de *integration* se refiere a que debe haber una fusión entre los métodos tradicionales de participación ciudadana y los nuevos ICT’s de modo que entre ambos se logre una mejor capacidad de toma de decisiones (OECD, 2003a).<sup>(52)</sup>

Otro tema que ha ido emergiendo y, además, involucrando a la ciudadanía es el del desarrollo urbano y la gestión local para su optimización. Los países que tienen más experiencia en esto son Hungría, Italia, Holanda y Gran Bretaña. Convertidos en “culturas planificadoras”, ellos han entendido la importancia del trabajo en conjunto con los ciudadanos para lograr su desarrollo óptimo.<sup>(53)</sup>

Hungría, por ejemplo, se caracteriza por tener marcos legales efectivos para regular este proceso. A través de ellos les da la oportunidad a los ciudada-

---

(50) De las siglas en inglés *Information and Communication Technologies*.

(51) Ver referencias en el informe de la OECD “*Engaging Citizens Online for Better Policy-making*” (2003).

(52) Aquí se puede reseñar el caso de “*Taking it On*”, de Inglaterra. Este fue un panel virtual de acceso general que tuvo una importante concurrencia, y que pretendió resolver temas de carácter local, a la vez de entregar información a los ciudadanos. Ver experiencia en Involve (2005: 85)

(53) Ver detallada información sobre el “estado del arte” de políticas y participación del desarrollo urbano en <http://www.urbact.org>

nos para que influyan en el proceso de planificación en sus comunidades. Este es el caso de las municipalidades que deben exhibir en su sede sus proyectos de modernización al menos 30 días antes de comenzar las obras. A esto le siguen reuniones con la gente y múltiples foros los que frecuentemente son acompañados por la televisión local.<sup>(54)</sup>

En Gran Bretaña, por su parte, la participación local en temas de desarrollo urbano también se puede considerar custodiado por marcos legales, ya que toda información y planes de desarrollo deben ser de acceso público por ley. En este país también se ha querido descentralizar este tipo de decisiones, con el objeto de aumentar la eficacia de las políticas. En esta senda se reemplazo el antiguo sistema de *Regional Planning Guidance* por el programa *Regional Spatial Strategies*. Por medio de él el gobierno ha dispuesto de 350 millones de libras para fomentar sugerencias y opiniones críticas en los grupos comunitarios.<sup>(55)</sup>

El caso de Holanda difiere al de Hungría y Gran Bretaña. Si bien en este país se considera que existe un importante nivel de participación en aspectos de desarrollo urbano no hay un marco legal que lo legisle, lo que demuestra el compromiso que las instituciones locales tienen con los ciudadanos. Desde el año 2002 las autoridades locales han optado por aplicar plebiscitos y referéndum y en lo que se refiere a proyectos oficiales, el programa OBAZ pretende integrar los peores barrios de las 30 ciudades más grandes de Holanda. Esto, por medio de las proposiciones de los mismos residentes que pretenden mejorar su calidad de vida.<sup>(56)</sup>

## Conclusiones

A partir de la revisión de algunas experiencias internacionales, se puede identificar algunas tendencias en el desarrollo de las nuevas formas de participación ciudadana. Tradicionalmente, los mecanismos de participación eran proyectos que se enmarcaban en planes nacionales y, principalmente, en temas de preocupación masiva como son salud y educación.

Los nuevos mecanismos de participación ciudadana, en cambio, parten de la base que estos son más efectivos cuando se logra determinar la diferencia

---

(54) Ver información completa en [http://www.urbact.org/en/document/town\\_hungary/](http://www.urbact.org/en/document/town_hungary/)

(55) Ver información completa en [http://www.urbact.org/en/document/town\\_uk/](http://www.urbact.org/en/document/town_uk/)

(56) Ver información completa en [http://www.urbact.org/en/document/town\\_nl/](http://www.urbact.org/en/document/town_nl/)

que existe entre políticas que se necesitan desarrollar a nivel local de aquellas que deben ser desplegadas como mecanismos nacionales. De este modo, una de las principales recomendaciones que entrega la literatura sobre experiencias de participación en el extranjero es que el gobierno local debe ser capaz de generar políticas de forma descentralizada, las cuales incluyen la participación de los ciudadanos que proponen soluciones a problemas de nivel local.

Las experiencias internacionales, por su parte, también indican que, debido a que inconscientemente la participación se ha ido trasladando a círculos locales, existe una tendencia progresiva a abrir procesos de desarrollo de políticas en temáticas más complejas. Entre ellas se encuentran los temas de seguridad ciudadana, desarrollo urbano y gestión local y, especialmente, la participación en línea y el uso de TIC's. Es así como hoy existen pruebas de que es factible incorporar la participación ciudadana en materias que antes parecía imposible hacerlo, dada la burocracia de las cúpulas de poder y el nivel técnico en que se construían las políticas.

Otro elemento relevante en este ámbito es la naciente importancia de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones. La destecnificación de los procesos de participación es un paso vital para optimizar la calidad de las políticas públicas. Esto significa que, según el tipo de participación que se pretenda para los ciudadanos, sea en el origen, la gestión o la evaluación, esta puede ser un mejor aporte para proponer, ejecutar o evaluar lo existente que el que puedan entregar los académicos o expertos más entendidos.

Las experiencias revisadas también muestran que existe un importante aporte de lo ciudadanos comunes a la discusión de temas complejos y a la calidad de las propuestas y políticas públicas que se generan. Es el caso de los *Study Circles* que existen en el sistema educativo de Estados Unidos. En él, son los mismos vecinos los que a nivel local identifican las fallas en la cultura educativa. Gran Bretaña, por su parte, contempla el programa *Have your Say*

***La destecnificación de los procesos de participación es un paso vital para optimizar la calidad de las políticas públicas. Esto significa que, según el tipo de participación que se pretenda para los ciudadanos, sea en el origen, la gestión o la evaluación, esta puede ser un mejor aporte para proponer, ejecutar o evaluar lo existente que el que puedan entregar los académicos o expertos más entendidos.***

en su sistema de salud. Este incluye la participación de los ciudadanos quienes determinan asuntos que, generalmente, resuelven expertos por ser de competencia técnica. En este marco, existen innumerables casos de paneles ciudadanos y otros mecanismos que muestran que se trata de una tendencia que obedece al éxito conseguido en la ejecución de los distintos planes y programas. Es decir, se trata de un fenómeno paulatino y progresivo.

Otra modalidad que ha demostrado ser exitosa en este campo son los *diálogos ciudadanos*, dispositivos de consulta que se fundamentan en la contribución que las personas puedan hacer por medio de su opinión y sus experiencias personales. Con ello enriquecen la calidad del debate público y, en último término, las bases de las políticas, agregando valor a la toma de decisiones. El mismo caso representan los *paneles o jurados ciudadanos*, los *Community Empowerment Network*, las *conferencias consensuadas* o simplemente las

*encuestas deliberativas*. Estos mecanismos facilitan la comprensión más completa del problema (en cuanto a dimensiones, percepciones e intereses de los ciudadanos) y proporcionan el diseño de soluciones más robustas y legítimas frente a problemas complejos.

Es fundamental enfatizar la necesidad de mejorar la capacidad de

evaluación y sistematización de las experiencias, ya que es vital recordar que cuando el gobierno utiliza alguna modalidad de participación ciudadana, no lo hace para incluir a la ciudadanía en procesos públicos sin un objetivo claro. Adopta esta decisión porque la participación se ha identificado como un mecanismo sumamente hábil para responder a la demanda de los ciudadanos, en forma eficaz y eficiente por medio de las políticas públicas, por lo que se debe llevar a cabo en forma responsable y con metas claras.

Independiente de los mecanismos que se seleccionan en los distintos países para implementar esto, lo que distingue un método de participación de otro es la importancia y compromiso que adquieren las instituciones con el proyecto. Por ejemplo, los mecanismos de participación que Inglaterra considera para

**Es fundamental enfatizar la necesidad de mejorar la capacidad de evaluación y sistematización de las experiencias, ya que es vital recordar que cuando el gobierno utiliza alguna modalidad de participación ciudadana, no lo hace para incluir a la ciudadanía en procesos públicos sin un objetivo claro.**

sus temas de salud se consideran exitosos, ya que los resultados de los diálogos ciudadanos se publican obligatoriamente, con lo cual queda a la vista cuáles son los sectores deficientes y cuáles son los fuertes (de este modo, se presiona al gobierno para que reaccione antes de que sea objeto de críticas). Lo mismo ocurre en cada una de las experiencias locales revisadas en este documento. La comunidad trabaja para mejorar su propia calidad de vida.

Finalmente, todo lo anterior solo es posible para Chile en la medida que exista un compromiso de las instituciones y del gobierno con los ciudadanos y que se trabaje en proyectos de participación con metas de largo plazo. Consultar de manera efectiva y dar evidencia de haber escuchado es una buena manera de fomentar una participación con calidad y de mejorar la vida de toda la sociedad.

*Finalmente, todo lo anterior solo es posible para Chile en la medida que exista un compromiso de las instituciones y del gobierno con los ciudadanos y que se trabaje en proyectos de participación con metas de largo plazo. Consultar de manera efectiva y dar evidencia de haber escuchado es una buena manera de fomentar una participación con calidad y de mejorar la vida de toda la sociedad.*

## Anexo 1

---

### **Comentarios Andrea Sanhueza, Directora Ejecutiva de Participa. Seminario “Participación ciudadana y calidad de las políticas sociales”, organizado por Expansiva el 12 de mayo de 2006.**

Muchas gracias por esta invitación. Efectivamente el país está en un momento interesante para debatir sobre el tema de participación ciudadana.

Me parece que el documento sintetiza muy bien cuál es el desafío hoy en Chile: “Mejorar las condiciones actuales para lograr incluir a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas”.

La pregunta es ¿qué significa y supone mejorar las condiciones actuales?

Mis comentarios tendrán dos partes: una parte de reflexión sobre los avances y déficit de la democracia en Chile y luego intentaré describir algunos aspectos que influyen en la participación ciudadana, en las políticas públicas y entregar algunas propuestas.

Lo primero que hay que establecer es que hemos recuperado nuestra democracia. Tenemos índices significativos de estabilidad política, crecimiento económico, reducción de la pobreza y una institucionalidad pública adecuada. También ha habido una valoración de la participación y del fortalecimiento de la sociedad civil, sobre todo en el Gobierno del Presidente Lagos, a través del impulso del Proyecto de Ley sobre participación, el Instructivo Presidencial y el proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil.

Sin embargo, esta democracia se ha alejado de la ciudadanía. Tal como planteaba Aristóteles ciudadano no es solo aquel que tiene un domicilio o que puede iniciar una acción judicial, sino aquel que goza de facultades y que tiene voz deliberante en la Asamblea y el Senado. Esto significa que la esencia de la ciudadanía es tener una cuota de poder en la toma de decisiones.

Hoy en Chile esta ciudadanía solo podrá tomar parte efectivamente en estos procesos cuando exista un espacio público que permita el diálogo y la capacidad de influir y decidir acerca de los temas de interés común. Es importante decir que lo público no se agota en lo estatal y la necesidad de fortalecer la sociedad civil en toda su diversidad frente el Estado.

Aquí está nuestra primera deficiencia. No contamos con este espacio público de debate y reflexión. Hay un requerimiento de recrear una cultura política y democrática. Este requerimiento se ve aún más reforzado en el contexto actual

de creciente globalización donde aparecen nuevas y diversas identidades e intereses, donde es evidente la insuficiencia de la clase política y del Estado actual para acoger estas manifestaciones de la multiculturalidad.

Es una necesidad ineludible preguntarse por caminos para lograr una política más cercana y en mayor sintonía con los ciudadanos. Necesitamos agregar una dimensión participativa a esta democracia.

Esta situación tiene dos desafíos importantes: i) supone tanto el interés de la gente, ii) como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de decisiones que afecten al conjunto de la sociedad.

¿Cuál es la situación de Chile hoy respecto de la participación de la ciudadanía en las políticas públicas?

1. Baja participación política y en la gestión pública y alto nivel de participación en actividades sociales asistenciales y de beneficencia. Los chilenos asocian participación con ayudar y colaborar y no con “buscar soluciones” o cambiar el sistema.
2. La participación que hoy existe es más instrumental que propositiva y deliberante, lo que se traduce en una escasa incidencia ciudadana en la agenda social y política, así como en el control y fiscalización de la institucionalidad.
3. Hay una débil institucionalidad para la participación ciudadana.

A continuación entregaré una serie de datos que ilustran esta realidad:

### **Dato 1**

Según los resultados entregados por el Índice de Participación, instrumento promovido por la Red Interamericana para la Democracia y PARTICIPA, para evaluar el estado actual de la participación ciudadana, comparando todos los ámbitos de participación, Chile presenta el menor nivel de participación en actividades políticas (2.0) y los más altos en las actividades sociales asistenciales y de beneficencia (18.4), ámbito en el cual se destaca especialmente por sobre el resto de los países estudiados.

La explicación puede encontrarse en el significado y razones que los chilenos tienen para participar. En Chile, la participación es entendida como ayudar y colaborar (39.2%), e integrarse a un grupo (24.6%). Ello, en contraste



con la respuesta “buscar soluciones”, frente a la cual Chile marca un 3.1%. Lo mismo se observa en cuanto a las motivaciones para participar, las principales razones son por vocación, me gusta, soy solidario (35.4%) y por ayudar, colaborar (30.5%). Versus “solucionar problemas” “cambiar la situación”, con un 23% y “defender mis ideales, mis ideas”, con un 16.5%.

## **Dato 2**

La participación en el ciclo de vida de una política pública ha mostrado un lento avance. Lo que hoy tenemos son Consejos Consultivos en diversos ministerios que en forma periódica convocan a un número determinado de organizaciones para conocer sus inquietudes, preocupaciones y propuestas sobre una política pública determinada. Esto quiere decir una participación instrumental. No se da el espacio efectivo para debatir sobre un determinado aspecto, entregar información, escuchar las diversas opiniones y asumir el compromiso de incorporar aquellos aspectos que resulten de este diálogo que hagan más efectiva y cercana esa política a las necesidades detectadas.

Esto ha provocado que en Chile esté desprestigiado el nivel consultivo. Si bien existe obligación legal por generar espacios de este tipo en distintos ámbitos, nacional, regional y local, en general estos no se realizan. La principal razón es falta de voluntad de la autoridad, quien se conforma con informar. Además, cuando se realizan instancias de participación consultivas la comunidad no recibe información en forma oportuna, lo que provoca que no pueda prepararse bien y no aproveche estos espacios como debería, ni tampoco reciben retroalimentación sobre cuáles fueron los aportes incorporados y cuáles no. En definitiva no se devuelve la decisión final con su debida fundamentación.

Por otra parte, un estudio realizado por PARTICIPA para la SUBDERE en el 2004, indica que existe una baja implementación de mecanismos consultivos versus una alta implementación de informativos.

Se les preguntó a los 13 intendentes, consejeros regionales de la V, XI y XII región y a más de 160 alcaldes sobre el nivel de participación que promovían los mecanismos de participación implementados en el ámbito regional y local.

Por ejemplo, el mecanismo más implementado a nivel regional es la cuenta pública, todos los intendentes la hacían, mientras que solamente cuatro someten la Estrategia Regional de Desarrollo a la opinión de la ciudadanía. En el ámbito local, la situación es la misma: el 100% de los alcaldes consultados

dicen que en su municipio se han implementado Oficinas de Reclamos, mientras que solo el 40% tiene operando el Cesco (Consejo Económico y Social). La baja implementación de este último es un obstáculo a la participación a nivel local, ya que este órgano representa, a juicio de PARTICIPA y de diversas organizaciones de la sociedad civil, un mecanismo de participación esencial de la ciudadanía organizada, que si bien no es necesariamente representativo, sí supone una posibilidad cierta para influir en el desarrollo comunal, considerando que no se trata de una institución en la cual operen los principios tradicionales del sistema político representativo.

### Dato 3

La fiscalización y control que la ciudadanía puede ejercer sobre la acción del Estado es débil. Esto tiene directa relación con el derecho ciudadano de acceso a la información pública. De acuerdo a nuestra normativa actual, las reglas son simples:

- Toda información en manos del Estado es pública por principio, salvo excepciones.
- Tú no tienes la obligación de identificarte ni de explicar los motivos que fundan la solicitud de información.
- La solicitud de información es gratuita. Solo pueden cobrarte el valor de las fotocopias en el caso que quieras obtener copias de la documentación
- Tú tienes derecho a reclamar ante la justicia si tu solicitud de información es denegada o no respondida.

Sin embargo, ni la ciudadanía ni la mayoría de los funcionarios públicos conocen estos derechos. Hace falta una gran tarea de sensibilización y capacitación. Así lo demuestra un estudio comparado en 10 países que buscaba evaluar la práctica de este derecho, realizado por PARTICIPA con una metodología del Open Society Institute, que consistió en el envío de un total de 140 pedidos de información a ministerios, municipios y empresas privadas que prestan servicios de utilidad pública.

Las peticiones de información fueron realizadas por voluntarios que presentaban perfiles diferentes entre sí. Los resultados son elocuentes y ubicaron a Chile en el último lugar de los 10 países donde se aplicó el monitoreo. El 69%

de la información solicitada no fue entregada por los servicios que recibieron la petición de información.

#### **Dato 4**

Respecto de la institucionalidad para la participación, es interesante y necesario centrarse en el nivel local, tal como lo destaca el documento.

Pese a los resultados mostrados anteriormente, donde se da cuenta de la baja implementación de mecanismos consultivos que realizan las autoridades, estas mismas reconocen su interés por promover la participación a nivel local, ya que es ahí donde existe una mayor cercanía entre la institucionalidad pública y la gente, por lo que es el espacio donde la comunidad podría tener más influencia en las decisiones que se tomen. Sin embargo, para eso es fundamental entregar mayores atribuciones a los gobiernos locales.

Un estudio realizado por el Consorcio de Organizaciones MAS VOCES, del que PARTICIPA formó parte, demuestra que las instancias de participación son escasamente conocidas.

El mecanismo de información más reconocido es la Oficina de Información y Reclamos (52%). El 23% dice conocer la realización de Audiencias Públicas mientras solo el 19% conoce la existencia de los Cescos (Consejos Económicos y Sociales). Respecto a las oportunidades y procedimientos específicamente formulados para efectos de la participación, el resultado es ampliamente negativo. Únicamente el 6% de los entrevistados dice estar muy informado sobre la ordenanza municipal y apenas el 5% acerca del plan regional de participación.

### **Propuestas**

1. Sensibilizar a las autoridades y capacitar a los funcionarios públicos en prácticas de gestión participativa (voluntad política y cambio cultural).
2. Fortalecer la Sociedad Civil a través de:
  - Facilitar la obtención de personalidad jurídica.
  - Entrega de fondos a OSC para el fortalecimiento institucional
3. Difundir los derechos ciudadanos de manera de lograr niveles de participación efectiva.
4. Respecto del Proyecto de Ley sobre Asociatividad y Participación en actual tramitación:

- a. Participación en la Gestión Pública: incorporar obligación órganos Administración del Estado de conocer opinión ciudadana en diseño e implementación políticas públicas.
  - b. Control Ciudadano: Incorporar la obligación de esos órganos de rendir cuenta en forma periódica de su gestión de manera desagregada, comprensible y de fácil difusión.
  - c. Ámbito Regional: Modificar la formación y funcionamiento de los Consejos Regionales (Cores) para incorporar representantes de la sociedad civil.
  - d. En el Ámbito Local:
    - Incorporar participación en el diseño del presupuesto municipal
    - Incorporar herramientas de rendición de cuentas sobre gestión y presupuesto municipal.
  - e. Incorporar la participación de los Consejos Económicos y Sociales (Cescos) de cada comuna para la aprobación de las materias relevantes.
  - f. Describir la forma en que se designarán los integrantes de los Cescos.
  - g. Flexibilizar los requisitos para realizar plebiscitos municipales con resultado obligatorio.
5. Modificar la Constitución Política para introducir, al menos, los siguientes mecanismos de democracia semidirecta:
- Iniciativa popular de ley.
  - Plebiscito.

## Referencias

---

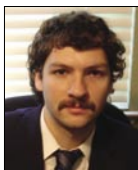
- Barkenbus, J (1998). “Expertise and the Policy Cycle”. Energy, Environment, and Resources Center The University of Tennessee. NCEDR/99-04. Disponible en <http://www.gdrc.org/decision/policy-cycle.pdf>
- Boeninger, E (1984). “Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo”. Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago.
- Cartay, R (2004). “Diseño de un plan de Participación Ciudadana en la definición de Prioridades Presupuestarias: Municipio Antonio José de Sucre, Estado Barinas” Disponible en: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/planparticiuda.htm>
- Carver, S., Kingston R. & Turton I. (2002). “Accessing GIS over the Web: an aid to Public Participation in Environmental Decision-Making”. University of Leeds: Leeds. Ver en <http://www.geog.leeds.ac.uk/papers/98-3>.
- Dammert, L. (2004). “Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos”. Red 14 “Seguridad Ciudadana en la Ciudad”, Programa URB-AL. Disponible en: <http://www.urbalvalparaiso.cl/p4urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/introduccion.pdf>
- Edwards, A. & Peter H. (2000). “France: A Strong State, Towards a Stronger Local Democracy?”. En H. Daemen & L. Schaap. “Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe”. Delft: Eburon, pp.129-144. Disponible en: <https://ep.eur.nl/bitstream/1765/758/1/BSK033.pdf>
- Escobar, D. (2001). “La participación ciudadana en los programas de promoción de la salud”. Documento preparado en el marco del seminario de grado “Modernización y Desigualdad Social” para optar al grado de Lic. en Sociología del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile durante el primer semestre de 2001. Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/ddt/dcto8.pdf>
- Font, J. & Blanco I.(2001). «Citizen participation and Democratic Legitimacy: the Case of Citizen Juries in Spanish Local Government (1992-2000)”. Paper presentado para los ECPR Joint Sessions de Workshops Grenoble 6-11 April. Disponible en: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws5/font.pdf>
- Godoy, R. (2000). “Participación ciudadana en el espacio local: Hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile”. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

- González, P. (2005). “Informe sobre Diálogos Ciudadanos”. Documento preparado para el seminario “Procesos de Participación y Políticas Públicas: Los Diálogos Ciudadanos por la Calidad de la Educación en Chile”, realizado por el Ministerio de Educación en conjunto con el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile el 23 de noviembre, en la Sala Ignacio Domeyko de la Casa Central de la Universidad de Chile.
- Hopenhayn, M. (1988). “La Participación y sus motivos”. Ilpes, CEPAL, Santiago.
- Involve (2005). “People & Participation, how to put citizens at the heart of decision making”. Ver en: <http://www.involving.org/index.cfm?fuseaction=main.viewSection&intSectionID=400>
- Lahera, E. (2002). “Introducción a las políticas públicas”. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Kingdom, J. (1984). “Agendas, Alternatives, and Public Policies”. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Löffler, E. (2004). “Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa”. Texto a publicarse en el libro del primer congreso internacional de Democracia Participativa de la Ciudad de Madrid los días 1, 2 y 3 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.femp.es/index.php/femp/content/download/2551/20180/file/3-ELKELOEFFLER.pdf>
- McGee, R. *et al.* (2003). “Legal Frameworks for Citizen Participation: synthesis report.” LogoLink, Participation Group, IDS. Sussex: UK. Disponible en: [http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/marcoslegales\\_spanish.pdf](http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/marcoslegales_spanish.pdf)
- NAO (2001). “Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money.” Report by the comptroller and Auditor General HC 289 (Session 2001-2002: 1 November). Disponible en: [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/01-02/0102289.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102289.pdf)
- OECD, PUMA Policy Brief N° 10
- OECD (2001). “Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy-making”.
- OECD 2003a. “Engaging Citizens Online for better policy making”.
- OECD.2003b. “Open Government, fostering dialogue with civil society”.
- OPS. “La participación social en el desarrollo de la salud: experiencias latinoamericanas”, HSP/SILOS-35, 1995, pp. 2 y 3.

- Pineda, C. (2002). “Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. (Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre). Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043413.pdf>
- Perfit, J. (2004). “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco”. IADB. Ver en <http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-GN-2232-5-S.pdf>
- Sanhuesa, A. (2005). “Participación Ciudadana en la Gestión Pública” Corporación Participa. Documento presentado en Santiago, 7 y 8 de julio.
- Shah, A. (1998). “Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization”. The World Bank, Operations Evaluation Department, Country and Regional Evaluation Division (diciembre). Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/24/000094946\\_99031911110743/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/24/000094946_99031911110743/Rendered/PDF/multi_page.pdf)
- Torres, R.M. (2001). “Participación Ciudadana y Educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina”. Instituto Fronesis. Presentado en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –CIDI (Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre). Disponible en: <http://www.oas.org/udse/documentos/socicivil.html>
- Walliser, A. (2003). «Participación y Ciudad». Madrid, Instituto Juan March.
- Weidemann, I. & Femers, S. (1993). “Public participation in waste management decision making: analysis and management of conflicts.” *Journal of Hazardous Materials*, Vol. 33 pp.355-368.

## Autor

---



### **Kenneth Bunker**

Estudiante de Ciencia Política Universidad Diego Portales. Ayudante Investigador Observatorio Electoral 360°, UDP.

© 2006 Expansiva

La serie **en foco** recoge las investigaciones de Expansiva que tienen por objeto promover un debate amplio sobre los temas fundamentales de la sociedad actual.

Este documento, cuya presente publicación fue editada por Cony Kerber y contó con la coloración de Uca Pérez, es parte de un proyecto de la Corporación que analizó fórmulas concretas de participación ciudadana con el fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones y de las políticas sociales.

Esta iniciativa contó con el apoyo de la Fundación Ford y fue coordinada por Paula Pacheco.

Estos documentos, así como el quehacer de Expansiva, se encuentran disponibles en [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl)

Se autoriza su reproducción total o parcial, siempre que su fuente sea citada.