

**GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA**  
CONSTRUYENDO DEMOCRACIA COTIDIANA

## ESTADO ACTUAL Y DESAFÍOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

Gonzalo Delamaza<sup>2</sup>

La escasa participación directa de los ciudadanos en las democracias modernas, el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales en términos de su capacidad de involucrar a los ciudadanos, la complejidad y tecnificación del proceso de toma de decisiones, y el predominio de las concepciones elitistas y solo delegativas en las democracias en América Latina (Avritzer, 2002), son factores determinantes que impulsan la necesidad de fortalecer la "dimensión participativa de la democracia" (PNUD, 2004).

En Chile el tema se plantea con relativo entusiasmo pero con menos frutos concretos, desde fines de los años noventa, generándose diversas políticas públicas, programas, iniciativas legales y convocatorias amplias para abordar el tema (Gentes, 2004; Espinoza, 2004; Delamaza, 2005; Serrano, 1998; Fernández y Ordóñez, 2007; Más Voces, 2005; Gerber, 2007). A partir del diagnóstico y análisis de este "experimentalismo democrático" (Nun 2002) de la participación, surge el presente artículo, que tiene el afán de describir los tipos de participación de los que se habla cuando se habla de participación, las categorías con que puede ser analizado el concepto y la situación chilena respecto al tema. En la sección final presentamos criterios y propuestas concretas para avanzar en este camino en nuestro país.

### El debate sobre participación ciudadana, ¿todos de acuerdo?

Durante los años noventa la participación ciudadana parecía ser una idea "políticamente correcta": todos parecían apoyarla y nombrarla como algo positivo. Como ocurre con este tipo de conceptos, nadie se ocupaba de

<sup>2</sup> Sociólogo, D.E.A. por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París y estudios doctorales en la Universidad de Leiden Holanda. Investigador de la Universidad de Los Lagos, Director del Programa Ciudadanía y Gestión Pública. (gdelamaza@innovacionciudadana.cl).

aclarar bien su significado, de tal manera que la participación daba “para un barrido y un fregado”. Pero, más importante aún, el supuesto implícito de ese amplio consenso era que su afirmación no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional. Estar de acuerdo no tenía consecuencias prácticas.

La situación cambió en 2006, con la apertura –y rápida clausura– del debate sobre “gobierno ciudadano”, realizado con la “revolución de los pingüinos” como telón de fondo. Ese debate permitió ver que el consenso no era tal, cuando se trataba de poner en práctica transformaciones concretas. Sin duda este es un paso adelante, necesario, para abordar los desafíos de la profundización democrática, en los cuales evidentemente no todos están de acuerdo. En el entrecruce entre el debate conceptual y la opinión política, es posible atender a diversos argumentos críticos respecto de la posibilidad de introducir mecanismos institucionales de participación ciudadana.

Las principales vertientes de crítica, pueden sistematizarse en tres: a) **Las limitaciones propias de los espacios de participación:** Se cuestiona la formación de “elites participativas” en el nivel local, las que hacen predominar finalmente los intereses de los grupos organizados por sobre los no organizados, y por tanto situaciones de “captura de los espacios públicos”; b) **Las exigencias de racionalidad de las políticas públicas, frente a la “racionalidad limitada” de la ciudadanía:** Se cuestiona la falta de conocimiento técnico de los ciudadanos/as, la dispersión de sus demandas, las dificultades de gestión, y la pérdida de eficiencia y mayor gasto de recursos en la obtención de soluciones; c) **el debilitamiento de la democracia representativa.** Se cuestiona que la participación ciudadana directa pueda provocar un proceso de *informalización de la política*, al establecer canales alternos no institucionalizados de mediación, con el consecuente debilitamiento de los partidos políticos, y conflictos con las instancias surgidas desde elecciones populares.<sup>3</sup>

El propio Estado frente al tema de la participación, no tiene una posición homogénea. Diferentes “capas geológicas” del Estado y centros de iniciativa política pertenecientes a él, expresan distintas orientaciones,

Ver, entre otros, los siguientes trabajos: Canto, 2005; Bebbington, Delamaza y Villar, 2005; Peña, 2006; Boeninger, 2007; Arriagada, 2007. Una sistematización de los argumentos en pro y contra la participación en: Delamaza y Lauzán, 2008. Un debate sobre lo que está en juego en Fernández (2007).

programas, objetivos y estrategias, que muchas veces se contraponen entre sí (Delamaza, 2005; Dowbor, 2000). En el ejecutivo, por ejemplo, es necesario diferenciar los núcleos estratégicos (Presidencia, Interior y Hacienda), de los de la sectorialidad social tradicional (ministerios sociales) y los programas innovadores (MIDEPLAN principalmente), que no mantienen iniciativas coherentes entre sí. Tampoco se da una situación articulada entre los niveles de la institucionalidad, siendo especialmente débil el nivel regional (no cuenta con estructuras de participación) y con un diseño muy limitado el ámbito municipal, como lo muestran las escasas evaluaciones al respecto (SUBDERE, 2004; Más Voces, 2005).<sup>4</sup>

Incluso las políticas de modernización del Estado aplicadas en Chile, resultan poco claras al respecto, pues si bien sus objetivos centrales fueron desde el inicio “hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa” (Comité de Modernización, 2000:16), en la práctica el énfasis ha sido dado a la eficiencia y no a la participación, asumiendo la modernización del Estado un enfoque “gerencialista”, a la par de los altos rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus elites tecno-burocráticas.<sup>5</sup> Esta situación recién comienza a cambiar, y a girar hacia la participación, aunque en forma muy paulatina y con alcances aún incipientes, a partir del año 2002 (Montecinos, 2007: 329).

La tradición histórica chilena, su cultura política y sus prácticas estatales, tampoco ofrecen modelos útiles a los desafíos actuales de la participación ciudadana. El Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente; el sistema político presidencialista (reforzado por el binominalismo), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación. La tradición de “iluminismo democrático” del Estado chileno hace que privilegie el cambio y las reformas “desde arriba” y con “sentido nacional”, antes que aquellas dirigidas “desde abajo” y que contengan algún tipo de “ethos local” (Salazar y Pinto, 2000).

4 Un análisis de las diferentes políticas y orientaciones hacia la participación de la sociedad civil entre las agencias de política social desde 1990, distingue entre agencias y políticas tradicionales (salud, educación, vivienda); innovadoras (SERNAM, MIDEPLAN, CONADI) y responsables directas de la política de fortalecimiento de la sociedad civil (DOS) (Delamaza, 2005).

5 Sobre tecnocracia y política, ver Silva, 2006. También, BID, 2006.

Sin embargo, y más allá del debate teórico e histórico-cultural, han surgido en Chile y Latinoamérica, una multitud de experiencias que permiten realizar también un debate empírico sobre democracia participativa, directa y sus instrumentos de gestión. Entre estas experiencias podemos contar: el reconocimiento constitucional a los mecanismos de democracia directa (iniciativa popular de ley, revocatoria de mandato y plebiscitos); diversas reformas legales y administrativas; diseños de política y de programas (PNUD, 2004; Payne y otros, 2003; Hevia, 2005; Delamaza, 2006); presupuestos municipales participativos; Consejos Gestores; Mesas de Concertación, órganos de contraloría social e instrumentos y normativas de planificación participativa.<sup>6</sup> En este artículo no abordaremos lo referido a las necesarias reformas del sistema político, sino sólo aquello referido al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Los diversos trabajos que sistematizan la experiencia latinoamericana arrojan varias conclusiones en común. En general coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que fundamentalmente de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad civil para hacerlos exigibles. Lo mismo ocurre del lado del sector público, pues el éxito de la nueva gestión pública participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques. Vale decir que la mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa, no resulta en sí misma suficiente.<sup>7</sup>

Se trata entonces de dotar a los tomadores de decisiones de elementos de análisis sistemáticos sobre opciones, proyecciones e implicancias de intro-

<sup>6</sup> La bibliografía es extensa aunque poco difundida. Mencionemos, sin exhaustividad, los trabajos de Panfichi, Remy, Henríquez y Tanaka sobre Perú; Dagnino, Avritzer, Navarro, Abers, Tatagiba, Baiocchi, Fuks y Monseff, Filgueiras, Lubambo, Coelho y Melo en Brasil; Velásquez, González y Sudarsky en Colombia; Canto, Olvera, San Juan, Ramírez Saiz y Hevia en México; Blanco, Gomá, Font e Ibarra en Cataluña; Abal Medina, González y Cravacuore en Argentina; Verdesoto, Oxhorn, Gray, Mayorga, PNUD y Tapia en Bolivia; Fung y Wright, De Souza Santos, Bebbington, Delamaza y Villar, Font, Cunill, Guiza, Sintomer, Recondo, Subirats y otros en contextos comparativos. En Chile ver los trabajos de: Espinoza, Mujica, Montecinos, Pagliai, Ochsenius, Fernández y Ordóñez, PARTICIPA, Soto, los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, los estudios de caso publicados por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública, entre otros.

<sup>7</sup> Ver al respecto los trabajos de Bebbington, Delamaza y Villar; Canto y Velásquez y González, publicados en [http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID\\_SECCION=1&ID\\_CONTENIDO=14](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=1&ID_CONTENIDO=14) También: López y Pacheco, (2006); Márquez et al. (2001) y Remy, (2005).

ducir mecanismos institucionales de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, entendiéndolos como parte de la modernización democrática del Estado y no como un elemento aislado del conjunto de la gestión pública, sus características y dinámica. Se asume como supuesto la existencia de voluntad político-institucional de fortalecer la dimensión deliberativa y acrecentar la legitimidad de las políticas públicas, sin afectar negativamente su calidad técnica y su eficacia en relación a los objetivos sociales y políticos.

### **Categorías de participación ciudadana: ¿Para qué? ¿Por qué? ¿Cuándo? ¿Cómo?**

A partir de las diversas experiencias sistematizadas por diversos autores, también han sido diversas las formas de categorizar y definir la participación ciudadana. 4 formas aparecen como las más relevantes:

#### **a) Participación según la institucionalidad y la capacidad para incidir**

No toda participación se ejerce por la vía institucional, ni tampoco toda participación incidente en las políticas y la gestión pública se realiza por vías institucionales. De hecho la relevancia de las vías institucionales tiene relación con su capacidad de canalizar efectivamente las demandas existentes en la sociedad, reduciendo los costos de transacción implicados y con una expectativa razonable de obtener resultados positivos. En la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina esos elementos no han estado tradicionalmente presentes, predominando relaciones de cooptación e incorporación subordinada (populismo, clientelismo, caudillismo) o la confrontación, sea por la vía de formas más o menos violentas o por la vía de los movimientos sociales y de protesta organizada que realizan presión por obtener sus demandas, buscando impactar las políticas por fuera de la institucionalidad (BID, 2006).

Un intento por clasificar las formas de participación según su relación con la institucionalidad y su capacidad de incidir es el propuesto por María Isabel Remy. El caso peruano, analizado por la autora, muestra que la efectividad política de los mecanismos no institucionalizados, particularmente la protesta pública, resulta mayor que la que se obtiene a través de los mecanismos institucionalizados, en especial los de "diálogo con la autoridad". Estos últimos, aunque establecidos por la ley y formalmente

operativos, no operan para materias significativas ni cuentan con gran legitimidad entre la población peruana. De tal manera que el desafío no consiste solamente en institucionalizar, sino dotar a este nuevo tipo de instituciones, de atribuciones y consecuencias prácticas que las hagan relevantes a los ojos de la población y los ciudadanos.

**CUADRO 1**  
TIPOS DE PARTICIPACIÓN SEGÚN INSTITUCIONALIZACIÓN Y  
RELACIÓN CON LA AUTORIDAD

	Institucionalizada	No Institucionalizada
Exige a la Autoridad	Mecanismos de Democracia Directa	Protesta Movimientos Sociales
Diálogo con la Autoridad	Consejos Mesas de Concertación	Propuesta Incidencia

Fuente: Remy, 2005: 16.

**b) Participación desde el punto de vista de quiénes, cómo y para qué se involucran**

Este punto de vista, permite una apreciación de los mecanismos institucionales y las operativas que existen en el proceso, más allá del nivel que las personas puedan alcanzar. Los tipos de participación son clasificados en asociativos y personales. En los primeros la participación se realiza en nombre de organizaciones o asociaciones, mientras en los segundos se participa de manera individual, en tanto ciudadano/a individual. A su vez la participación asociativa puede ser relativa a temas sectoriales, o bien ejercerse en el plano territorial. Y la personal puede ser intensiva, es decir, que requiere de mayor dedicación de tiempo y recursos, así como un proceso de acciones sucesivas a realizar (como ocurre con el presupuesto participativo y con la participación en las instancias contempladas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, por ejemplo), o bien extensiva, que alcanza a muchas personas, pero a través de actos simples y fáciles de realizar (como una consulta electrónica o una encuesta de satisfacción de usuario). Las formas intensivas son mejores para deliberar pero involucran a un activo más pequeño de personas, normalmente líderes. Las extensivas no permiten la deliberación, pero ayudan a tomar decisiones con mayor legitimidad y pueden involucrar grandes cantidades de personas.

Si relacionamos las categorías anteriores con las fases de la política pública, tendremos la siguiente matriz para clasificar formas de participación en política pública:

**CUADRO 2**  
MATRIZ DE CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
POR FASES DE LA POLÍTICA Y TIPO DE PARTICIPACIÓN

PARTICIPACIÓN	Asociativa	Asociativa	Mixta	Personal	Personal
	Sectorial	Territorial		Intensiva	Extensiva
En Diagnóstico y Formación de Agenda					
En formación de Políticas y Adopción de Decisiones					
En Gestión					

Fuente: Font y Gomá, 1999.

En la experiencia catalana, que originó esta clasificación, se verifica que todos los casilleros de la matriz cuentan con ejemplos empíricos de participación, lo que despeja el problema de la viabilidad de establecer mecanismos concretos. La pregunta es, entonces, qué se busca, qué alcance tiene la participación que se desarrolla y cuáles son las modalidades más adecuadas a diferentes realidades y propósitos.

**c) Participación según su impacto en la ciudadanía**

Son varios los trabajos que intentan vincular la participación con el nivel que alcanza y las fases de la política donde se utiliza (MIDEPLAN, 2005; Serrano, 1998; Espinoza 2004). En un trabajo reciente, Fernández y Ordóñez revisan las distintas categorías utilizadas y proponen una clasificación que evite algunas duplicaciones e inconsistencias de las clasificaciones anteriores. Las etapas o fases de la política se clasifican en Información, Diagnóstico y Decisión, Implementación y Evaluación y Retroalimentación. Estas se cruzan con los niveles que puede alcanzar la participación y su impacto concreto en la ciudadanía. La escala aquí va desde la no participación (pero que muchas veces es presentada como tal), hasta la participación

empoderadora, pasando por las modalidades instrumentales (Fernández y Ordóñez, 2007).

**CUADRO 4**  
**MATRIZ DE CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**  
**TIPOS DE PARTICIPACIÓN Y FASE ASOCIADA DE LA POLÍTICA**

	Consulta no vinculante	Consulta vinculante	Participación deliberativa	Diagnóstico y decisión
Gestión interna, mejora de atención al usuario	Ejecución delegada	Co-ejecución, supervisión		Implementación
	Evaluación pasiva: consulta, quejas y reclamos	Reformulación deliberativa (Control social)		Evaluación y reformulación

  

NO PARTICIPACIÓN ENCUBIERTA	PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL	PARTICIPACIÓN EMPODERADORA
-----------------------------	----------------------------	----------------------------

Fuente: Fernández y Ordóñez, 2007: 33.

En el caso de la participación empoderadora, resulta deseable describir el tipo de poder que otorga a la ciudadanía, es decir, poder ¿para qué? Desde el punto de vista de la gestión pública, que estamos analizando prioritariamente aquí, el poder se puede clasificar en diferentes categorías: poder de denuncia, de certificación, de asignación, de deliberación y de escrutinio (Cunill, 2007). Estas categorías permiten una mayor precisión al momento de planificar o de evaluar los mecanismos de participación concretos y los espacios que abren a la ciudadanía participante.

**d) Ventajas y desventajas de los instrumentos de participación**

Por último, veremos que los distintos mecanismos de participación tienen diferentes ventajas y desventajas, las que son importantes de considerar a la hora de promoverlos. De tal manera que se requerirá un diagnóstico de la situación en la que se quiere poner en práctica el proceso, así como los objetivos prioritarios que se persiguen con la participación, los que difieren según casos y lugares. De esta manera podemos proponer una

última manera de clasificar la participación ciudadana, esta vez según diferentes criterios, que nos permitirá evaluar potencialidades y limitaciones de acuerdo a los objetivos perseguidos.

**CUADRO 5**  
**CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN**  
**SEGÚN CARACTERÍSTICAS RELEVANTES**

Criterios	Aconsejable	Deficitario
Representatividad	Encuesta Deliberativa	Consejo Consultivo
Grado de información / Deliberación	Consejo Consultivo	Plebiscito Encuestas
Capacidad Educativa	Presupuesto Participativo Planes Estratégicos	Consejo Consultivo
Extensión	Plebiscito Presup. Participativo	Consejo Consultivo
Costo/ Dificultad Organizativa	Consejo Consultivo	Encuesta Deliberativa Presupuesto Participativo
Impacto en Políticas	Plebiscito Presup. Participativo	Encuesta Deliberativa

Fuente: Font, 2004.

**La participación en Chile: políticas públicas**

Se ha afirmado precedentemente que los avances en la materia en el país son aún escasos y acusan múltiples deficiencias, existiendo un amplio campo de avance posible para los efectos de contar con una gestión pública participativa, con mayores grados de involucramiento de la ciudadanía y con una mayor eficiencia y eficacia en la gestión. En este apartado examinamos algunos de los datos que existen sobre este tema, considerando, sin embargo que los estudios empíricos son escasos en nuestro país en comparación con otros países de América Latina. La agenda de participación está relativamente ausente de la investigación académica en Chile y no existen centros especializados en esta materia.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Un relevamiento del conocimiento producido a través de encuestas sobre este tema en el país, desde 1990 hasta 2006, indica que sólo se cuenta con series de datos sobre la participación electoral y la participación en organizaciones (en términos cuantitativos), mientras que la gran cantidad de estudios de opinión no incorporan esta temática en sus preguntas (Gerber, 2007).

De tal manera que no se cuenta con fuentes de conocimiento sistemáticas sobre la participación y, menos todavía, acerca de la participación incorporada en la gestión pública. Hecha la aclaración precedente, expondremos sucintamente algunos de los datos relevantes, de fuentes muy diversas, con que se cuenta en diferentes ámbitos.

### **La diversidad e informalidad de las fórmulas institucionales: los Consejos Mixtos**

Una primera modalidad de participación institucional se ha establecido a través de lo que llamaremos Consejos Mixtos, es decir entidades conformadas por representantes gubernamentales en conjunto con otros provenientes de la sociedad civil, que conducen o asesoran políticas y programas públicos. Una revisión de los estatutos y características de dichos Consejos revela una enorme variedad de criterios para su conformación, así como en el alcance y atribuciones que se les entregan. Mencionemos las principales categorías que hemos podido identificar.

**a) Consejos Directivos:** Diversas agencias cuentan con estos Consejos, entre los cuales pueden distinguirse diversos modos de conformación: i. Los conformados a través de mecanismos de cooptación selectiva (el Presidente, designa a los miembros, considerando diferentes sectores de procedencia) (FOSIS y CONICYT, por ejemplo); ii. Los conformados de acuerdo a la designación propuesta por organizaciones del sector involucrado (Consejo Nacional de la Cultura); iii. Los conformados a partir de representantes del Presidente de la República y miembros electos del sector involucrado (CONADI);<sup>9</sup> iv. Los conformados a partir de representantes ministeriales y representantes electos de la sociedad civil involucrada (Consejo de las Américas).<sup>10</sup>

**b) Consejos Consultivos:** Modalidad ampliamente utilizada, entre los cuales se puede mencionar el de la CONAMA, el del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y los Consejos del sector salud (Consejos de Hospitales, Consejos Comunales de Salud y Consejos Integrados de la Red Asistencial

<sup>9</sup> Los sucesivos conflictos institucionales sufridos por esa organización sugieren que dicha combinación de consejeros no ha tenido los resultados que se esperaron.

<sup>10</sup> El Consejo de las Américas se completaba con un representante de la entidad financiera (Gobierno de los Estados Unidos) era presidido por un representante de la sociedad civil, que constituía la mayoría del Consejo.

(CIRA). Normalmente se ha utilizado la participación “por invitación”, es decir su nombramiento corresponde a la autoridad.

**c) Comisiones y Consejos Asesores Presidenciales transitorios:** Estos se han establecido como forma de ampliar el debate y los criterios en la toma de decisiones y conformación de políticas públicas. Dichas comisiones han sido publicitadas como un mecanismo de participación, pero manifiestan una gran diversidad de criterios en cuanto a su conformación, tienden a sobrevalorar el papel de los técnicos y especialistas sectoriales, por sobre el de la sociedad civil o las organizaciones sociales vinculadas al tema.<sup>11</sup> Pero por sobre todo la limitación de dichos consejos es su falta de articulación con las instancias de formulación y decisión de las políticas públicas, por lo cual sus resultados son extremadamente disímiles.<sup>12</sup>

**d) El Consejo de la Transparencia:** Una institucionalidad mixta con un estatuto de amplia autonomía y capacidad resolutoria es el Consejo de la Transparencia, el cual se constituye como un órgano autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La tarea encomendada a esta corporación es la de promover el ejercicio de la transparencia dentro de los organismos públicos, además de fiscalizar, sancionar el cumplimiento de esta ley, vale decir tiene tuición sobre los organismos del Estado y cautela su apego a la ley. El rol de esta institución es garantizar a la ciudadanía el acceso a la información, siempre cuando no vaya en desmedro ni amenace la seguridad de personas o de la nación. Cuenta con un Consejo Directivo, constituido por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, con acuerdo de dos tercios del Senado (Chile Transparente, 2008).<sup>13</sup>

En síntesis, no encontramos criterios comunes en cuanto a alcances, conformación, estándares para estas modalidades mixtas de administración y/o consulta respecto de temas de política pública.

<sup>11</sup> De hecho sólo el Consejo Asesor Presidencial de Educación –el más numeroso y diverso de todos– incorporó a personas a nombre de organizaciones estudiantiles y al Colegio de Profesores, quienes se retiraron antes de firmar el documento final. No ocurrió lo mismo con las referidas a Infancia, Previsión Social, Sistema Binominal y Trabajo y Equidad, que no incorporaron organizaciones sociales.

<sup>12</sup> Un análisis pormenorizado de dichas Comisiones Asesoras bajo el gobierno de Bachelet, en Aguilera (2007).

<sup>13</sup> El Consejo Nacional de Televisión tienen modalidades de composición parecida. En él cuatro consejeros son propuestos por el/la presidente/a de la república al Senado y la presidencia es designada por el ejecutivo. La práctica de ambos consejos muestra que se tiende a designar consejeros/as “cuoteados políticamente” entre gobierno y oposición, sin que tengan necesariamente vinculación profesional o experiencia en el ámbito de acción del Consejo respectivo.

## Los esfuerzos normativos en revisión

El único cuerpo legal coherente de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas es el contenido en la Ley de Bases del Medio Ambiente, referido a la participación de la comunidad en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) al que deben someterse algunos de los proyectos de inversión en el país.<sup>14</sup> La participación ciudadana se manifiesta en diversos niveles: En primer lugar, el derecho a la información, por la obligación del proponente de publicar un extracto del proyecto o actividad sometida a una evaluación de impacto ambiental. Las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y las personas naturales directamente afectadas, pueden imponerse del contenido del estudio y de los documentos acompañados.

Las personas y organizaciones habilitadas pueden ejercer el derecho a opinar, mediante las observaciones fundadas que pueden hacer al proyecto o actividad, las que deben hacerse llegar a la CONAMA o a la COREMA respectiva, según corresponda en el plazo de sesenta días contados desde la publicación. El reglamento de la ley establece las formalidades mínimas que deben cumplir las observaciones. La autoridad administrativa tiene la obligación de ponderar, en los fundamentos de su resolución, las observaciones formuladas y notificar a quienes las hubieren hecho. Consecuentemente, las observaciones que formule la comunidad no son vinculantes para la autoridad, que cumple con solo tenerlas en cuenta al dictar su resolución.

Luego de 10 años de vigencia del SEIA la evaluación corriente de los mecanismos de participación establecidos en la ley es que ellos presentan múltiples limitaciones que los hacen poco efectivos desde el punto de vista de las comunidades afectadas, así como también desde el punto de vista de su legitimidad política. Vale decir, las limitaciones se traducen en que los actores principales involucrados en los conflictos ambientales —empresas, organizaciones ambientalistas, organizaciones comunitarias— tienden a utilizar otros mecanismos que consideran más efectivos que el sistema establecido.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> La ley distingue entre proyectos que deben someterse a un estudio de impacto ambiental (EIA), que cuentan con una instancia de participación, de aquellos que simplemente deben entregar una declaración de impacto ambiental. En términos generales, los primeros son los más grandes, complejos y con mayor riesgo de afectar el medio ambiente.

<sup>15</sup> Entrevista a Rodrigo Egaña, ex director de CONAMA, en junio de 2008.

Por una parte la opción de presentar una Declaración, en vez de un Estudio de Impacto Ambiental, permite prescindir del proceso participativo. Por otra, las observaciones realizadas por la comunidad tienen demasiadas restricciones: no se presentan con anterioridad a que el proyecto esté integrado en el sistema (con lo que se pierde un enorme campo de negociación, relacionado sobre todo a la ubicación física de los proyectos), sólo pueden referirse a materias ambientales (aun cuando los proyectos producen muchos otros efectos), sólo se cuenta con sesenta días para hacerlo (lo que supone una comunidad organizada previamente y que cuenta con la información y competencias técnicas requeridas para ello) y, finalmente, no son vinculantes para la decisión. Adicionalmente, las observaciones se refieren solamente al proyecto ingresado al SEIA, pero los proponentes tienen la opción de realizar *adendas* al proyecto con posterioridad. Ello ha producido la tendencia a presentar proyectos que omiten los aspectos más conflictivos, incorporándolos luego en las *adendas*, que no pasan por el proceso de participación ciudadana.

También ha sido criticada la ubicación institucional de la CONAMA y la composición de las COREMAS. Básicamente el problema consiste en la pertenencia a un ministerio político como la Secretaría de la Presidencia y la falta de autonomía de las instancias regionales con respecto a autoridades sectoriales cuyas prioridades no son la preservación y cuidado del medio ambiente. La discusión ha llevado a la presentación de un proyecto de ley para la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la Superintendencia Ambiental, estando pendiente la modificación del SEIA.<sup>16</sup>

El Ministerio de Obras Públicas adaptó el sistema puesto en práctica para los proyectos ingresados al SEIA, aun cuando los proyectos públicos no tenían la obligatoriedad de presentar estudios de impacto ambiental. Para ello creó una unidad dedicada al tema (hoy Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Gestión Territorial (SEMAT)) en la Dirección de Obras Públicas. El trabajo desarrollado en obras públicas aborda algunas de las limitaciones del SEIA, pues introduce de modo sistemático la participación anticipada, lo que evita algunos de los principales conflictos relacionados con la ubicación de los proyectos (trazado de los caminos, por ejemplo). También introdujo criterios de participación ciudadana en las Bases de Licitación de obras viales y otras, extendiendo así el alcance institucional

<sup>16</sup> Análisis sobre el SEIA y la institucionalidad ambiental en Filgueiras (2002) y en la serie de Documentos En Foco N° 91 al 95, de Expansiva, citados en la bibliografía y disponibles en [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl).

de la participación. También desarrolló Manuales, tanto para los proyectos de infraestructura, como para proyectos enfocados al mundo indígena. Los manuales son instrumentos destinados a fortalecer la capacidad de las comunidades para realizar el proceso de participación de manera más informada, consistente y productiva. Como se verá luego, el MOP ha participado junto a MIDEPLAN en la incorporación de los criterios de participación en el Sistema de Inversión Pública, sobre la base de su experiencia previa y el carácter pionero de su trabajo dentro de la administración pública. No existen, sin embargo, evaluaciones disponibles sobre el funcionamiento de estos procesos, en base a estándares de participación que permitieran perfeccionarlos o replicarlos en otras reparticiones.

Desde 2002 se tramita en el parlamento un proyecto de ley sobre participación ciudadana, que aborda de manera más sistemática el tema. Su versión actual (2008) proviene de un veto sustitutivo presentado por el gobierno de Bachelet, en orden a contemplar la participación ciudadana en la gestión pública, junto al fortalecimiento de la sociedad civil. Este esfuerzo forma parte a su vez de una Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 -2010, que impulsa otras medidas.<sup>17</sup> El proyecto supone reformar la Ley de Bases de Administración del Estado y modificar la Ley Municipal, entre otras. Se propone que los organismos públicos deban definir normas y políticas de participación, establece la obligatoriedad de contar con Consejos Consultivos de Organizaciones de la Sociedad Civil en todos los niveles de la administración, formula un Estatuto del Voluntariado y crea por ley un Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que actualmente sólo existe como un programa dentro de la División de Organizaciones Sociales. El proyecto fue aprobado en las comisiones legislativas y en la sala de la Cámara, pero rechazado por la sala del Senado, por parte de la oposición de derecha, por lo cual durante 2009 será procesado por una Comisión Mixta.

### Los débiles resultados del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana

A partir del año 2000 se comenzó a implementar acciones tendientes a la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública, proceso que se expresó en la convocatoria al Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento

<sup>17</sup> El contenido del conjunto de la Agenda Pro Participación Ciudadana del gobierno Bachelet en: [http://www.participemos.cl/docs/agenda\\_participativa.pdf](http://www.participemos.cl/docs/agenda_participativa.pdf). Consultado el 10 de enero de 2009.

de la Sociedad Civil, que emitió un Informe que fue recogido a través de diversos instrumentos por parte del gobierno. Los principales de ellos fueron el proyecto de Ley de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que se comenta más adelante, la creación del Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana. A través de este último, se instruía a los ministerios y servicios públicos para incorporar medidas y compromisos concretos en esta materia en las diferentes políticas y actividades que realizan, los que se integran en un sistema de seguimiento que realiza la División de Organizaciones Sociales (DOS) (DOS, 2007). El gobierno no ha realizado evaluación alguna de los resultados de este instructivo, pero durante el período se han publicado dos estudios independientes al respecto. Ambos arrojan resultados que indican avances muy escasos en la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública (Espinoza, 2004, y Fernández y Ordóñez, 2007).

CUADRO 6  
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN INCORPORADOS A LA GESTIÓN PÚBLICA  
SEGÚN TIPOS DE PARTICIPACIÓN

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN	
		INSTRUMENTAL	EMPODERADORA
Uso de Tecnologías de Información 3,3%	Campañas 9,2%	Difusión de la información 26,2%	
		Consulta no vinculante 8,9%	Participación deliberativa 9,8%
Gestión interna, mejora de atención al usuario 24,9%		Ejecución delegada 3,0%	Co-ejecución, supervisión 5,9%
		Evaluación pasiva: consultas, quejas, reclamos 5,6%	Reformulación deliberativa (Control social) 3,3%

N = 305 (mecanismos institucionalizados de participación informados en DOS, 2007).

Fuente: Fernández y Ordóñez, 2007: 47.

En agosto de 2008 se publicó un nuevo Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, referido a cuatro mandatos válidos para todos los ministerios: establecer una normativa general sobre participación ciudadana; rendir una cuenta anual de gestión y ejecución presupuestaria; diseñar mecanismos para establecer Consejos Consultivos de la Sociedad Civil y poner a disposición de la ciudadanía sus planes, programa y proyectos.<sup>18</sup>

### La crisis de la institucionalidad local

Gran parte de los mecanismos de participación existentes, así como de los propuestos, se ejercen en el nivel local, siendo frecuente la afirmación de que es en ese ámbito que esta se puede ejercer de mejor manera. Sin embargo, los estudios existentes sobre la normativa jurídica indican serios problemas y déficit en la institucionalidad existente. Sobre todo en lo referido a la valoración y utilización de los instrumentos por parte de los propios municipios (SUBDERE, 2004). En el cuadro siguiente se resumen las valoraciones de los instrumentos legales existentes: CESCOS, Audiencias, Plebiscitos comunales, Ordenanzas de Participación, según la clasificación de municipios de acuerdo a su capacidad que utiliza la SUBDERE (siendo el Tipo 1 la menor capacidad financiera e institucional y el tipo 8 la más alta).

CUADRO 7  
VALORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES DE PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL SEGÚN TIPO DE MUNICIPIO

Tipo de Municipio	Valoración de los Instrumentos Legales
<b>Tipos 1, 2, 3 (149 municipios)</b>	Baja representatividad de CESCOS Falta capacitación de funcionarios en gestión participativa Municipios rurales: cercanía en vez de instrumentos formales Faltan recursos para plebiscitos Falta compromisos e interés ciudadano para participar Dispersión geográfica y principal preocupación por fuentes laborales Algunos sistemas alternativos de participación: consejos territoriales, organizaciones funcionales
<b>Tipos 4, 5, 6 (166 municipios)</b>	Alto costo de plebiscitos Falta de interés de las personas por participar en CESCOS Formas alternativas: talleres territoriales, encuestas
<b>Tipos 7, 8 (20 municipios)</b>	Cuentan con los 5 instrumentos legales Interés de desarrollar metodologías participativas Instrumentos legales no impactan en la gestión participativa: baja valoración, alto costo, escaso interés de personas en ellos Iniciativas adecuadas a la propia realidad comunal

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SUBDERE, (2004).

A lo anterior se debe sumar el dato que dice que sólo el 19% de la población conoce la existencia de los CESCOS (Más Voces, 2005), lo que llevó a la SUBDERE a promover la realización de presupuestos participativos y cartas ciudadanas. Mediante los primeros los municipios están incorporando a la población a la decisión sobre algunas partidas presupuestarias (generalmente pequeñas) y a través de las cartas se establecen compromisos de gestión (y también cogestión) entre municipio y comunidad respecto a temas de interés. Las más interesantes de ellas incluyen mecanismos de control y evaluación de lo comprometido. El programa de presupuestos participativos está en plena ejecución, el de cartas ciudadanas ya se realizó sin que exista evaluación conocida de sus resultados.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> [http://www.participemos.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=897&Itemid=1](http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=897&Itemid=1)  
Consultado el 16 de agosto de 2008.

<sup>19</sup> Sobre los presupuestos participativos, ver los artículos de Egon Montecinos en este mismo volumen.

## La innovación local en busca de institucionalidad

Más allá de los instrumentos establecidos por ley para la participación local, existe una gran cantidad y variedad de formas mediante las cuales diferentes grupos organizados, en conjunto con municipios y organismos públicos sectoriales han desarrollado acciones participativas en distintos ámbitos. Dicha creatividad, sin embargo, no resulta adecuadamente recogida por los instrumentos legales y de política pública que existen. Más bien se trata de innovaciones poco conocidas y producto de la iniciativa local o de la reformulación local de algunos programas públicos, pero que no se generaliza más allá de algunas comunas.

Una muestra de innovaciones locales la constituyen las iniciativas presentadas al Premio Innovación y Ciudadanía en sus cinco versiones desde el año 2000 en adelante, provenientes tanto de la sociedad civil como del Estado (en proporciones similares), que muestra la existencia de un conjunto vasto y diverso de iniciativas que vinculan proactivamente a la sociedad civil y al Estado, principalmente en el ámbito subnacional.

CUADRO 8  
PREMIO A LA INNOVACIÓN EN CIUDADANÍA  
POSTULACIONES POR TIPO DE INSTITUCIÓN

Institución /Año	2000	2001	2002	2004	2006	Total	%
Estado	280	203	147	197	129	956	51,6
Sociedad Civil	192	173	202	182	121	870	46,9
Mixtas	--	--	--	--	29	29	1,5
Total	472	376	349	379	279	1.855	100,0

Fuente: Delamaza y Fernández, 2008: 20.

Las innovaciones que provienen del sector público, son normalmente procesos relativamente recientes, que surgen desde agencias específicas y no de las líneas centrales de la política, por lo que su camino de institucionalización es aún incierto. En el caso de los programas más institucionalizados percibimos más bien una concepción de "participación" que de consagración y ejercicio de derechos ciudadanos, como es particularmente el caso de las experiencias de salud (aunque ello ha comenzado a cambiar) y gran parte de las iniciativas municipales. Está más

extendida la idea de innovación asociada a los cambios en los estilos de gestión, que a la introducción de prácticas radicalmente nuevas orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía social.<sup>20</sup>

Más allá del "primer impacto" de las innovaciones se observa la falta de mecanismos de aprendizaje y acumulación de conocimiento en el sector público. Son experiencias aún precarias, que dependen del apoyo político del alcalde, la disponibilidad de recursos financieros, el apoyo del nivel central, etc. La dificultad para producir cambio institucional a partir de la innovación exitosa es un rasgo altamente negativo en las políticas públicas. No parece haber instrumentos que les permitan una evaluación del impacto real de las acciones y en función de ella organizar la replicabilidad, transferencia o modificación de lo realizado. Todavía parece ser más determinante la estructura sectorial de las decisiones programáticas y el control político de los recursos institucionales.

Los principales asuntos pendientes en estas innovaciones son el control ciudadano y la deliberación. La incorporación de un enfoque de "ciudadanía deliberante" en la gestión pública debe distinguirse claramente del acceso a la información, la participación en la ejecución de programas y las consultas a la gente. Pareciera ser que la facultad de deliberar con consecuencias vinculantes para la política pública está restringida a autoridades, técnicos y "poderes fácticos", pero tiende a dejar fuera a las expresiones propias de la ciudadanía.<sup>21</sup>

Las experiencias innovadoras están transformando las figuras típicas de la organización social e institucional, de acuerdo al escenario de transformaciones en el que los actores están moviéndose. Lo que surge no responde a modelos puros, sino una suerte de mestizaje en varios planos: entre los niveles de la acción, entre los tipos de instituciones, en los mecanismos de representación, en las identidades de cada uno. A su vez la innovación supone una cierta continuidad de la acción durante un tiempo. Es

20 Debe considerarse que también hay iniciativas de la sociedad civil que surgieron de programas públicos o de cooperación entre ambos sectores. "Ubicar el asunto de la acción colectiva a nivel local como un problema de ciudadanos contra gobiernos o a pesar de los gobiernos o más allá de los gobiernos, es perder de vista el hecho de que muchas historias exitosas de la acción colectiva son fundamentadas sobre interacciones fuertes entre las instituciones sociales y públicas, tanto a nivel local como nacional". (Berdegué, 2000:12).

21 En Chile no hay Consejos Locales en torno a las áreas de acción comunal (como los que existen en Brasil, Bolivia o Colombia), los CESCOS sólo tienen facultades consultivas y no funcionan casi en ningún lugar, y las experiencias de presupuesto participativo aún no se generalizan, entre otras falencias.

un problema para los programas así llamados innovadores: trabajan con plazos muy breves y metas muy acotadas y específicas. El problema no es sólo de la continuidad política en sí misma, sino también el origen de los cambios y el poder relativo de las agencias que pueden construir gobernabilidad “desde abajo”. Las decisiones de interrumpir un programa o bien provienen de una decisión de política general, originada en La Moneda, o bien a partir del control de los recursos y creciente orientación programática del Ministerio de Hacienda.<sup>22</sup>

En general las iniciativas innovadoras se proyectan cuando involucran una acción reflexiva sobre sí mismas. Pueden ser pequeñas comunidades que a través de un proceso participativo se han planteado “hacia donde quieren ir”, en una lógica de acción proyectiva. Se registran resultados interesantes en términos de orientar la inversión de agencias sectoriales, movilizar a la comunidad y sus propios recursos, generar planificaciones plurianuales, etc. La proyección y *scaling up* de esas experiencias depende directamente de avances sostenidos en el proceso de descentralización, el apoyo que reciban desde los niveles superiores de la acción pública y la mantención de su autonomía de decisiones. Es en ese plano donde se verifican hasta ahora los mayores problemas para la incorporación de la participación en el sistema público.<sup>23</sup>

### Avances sectoriales y regionales

En este último acápite consignaremos avances que se han venido realizando en diferentes ámbitos y que resultan ejemplos interesantes de tomar en cuenta para la formulación de un nuevo ciclo de reformas tendientes a fortalecer la participación ciudadana en políticas públicas.

22 De hecho el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales no depende de MIDEPLAN, sino de la Dirección de Presupuesto, organismo del Ministerio de Hacienda, lo que significa que esta repartición negocia tanto las orientaciones como el financiamiento de los programas sectoriales, los que luego evalúa según sus propios criterios, sin atenerse ni a los planes sectoriales ni a metas de gestión social más amplias. Sobre este “modelo presupuesto” de gestión pública y sus diferencias con el “modelo plan”, ver Saz-Carranza (2006) y CLAD / BID (2007: 11 – 12).

23 Un contraejemplo de continuidad es Bogotá, donde a través de cuatro administraciones de diferentes tendencias, se ha perfeccionado un sistema de planeación participativa como parte de un diseño de gobernabilidad democrática. (Velásquez y González, 2003).

### a) Sector salud

El Ministerio de Salud asumió la incorporación de la participación ciudadana como parte del proceso de modernización de la gestión pública, apuntando a la democratización y descentralización en la entrega de su servicio. Los objetivos fueron coordinar las acciones de los equipos técnicos con la ciudadanía con el propósito de influir en la mejora de la salud, calidad de vida y la calidad del servicio. Estos objetivos surgen en relación a la implementación de un nuevo tipo de gestión, plasmados por la Reforma de Salud, la cual orienta principalmente a la prestación de servicios públicos y privados, con el fin de incorporar la noción de derechos universales a partir de la cual “define políticas de acceso, oportunidad y financiamiento”. Por otro lado esta propuesta intenta promover la gestación y consolidación de redes de salud estableciendo “estándares nacionales de calidad” (Fernández y Ochsenius, 2006). En diciembre de 2008 publicó un documento preliminar sobre política de participación en el sector (MINSAL, 2008).<sup>24</sup>

### b) Planes de desarrollo local y regional

En el ámbito territorial destacan las experiencias de planificación. Si bien es cierto que en el ámbito municipal se establece que la formulación de los Planes de Desarrollo Local (PLADECO) debe asegurar la participación de la comunidad, la práctica corriente es que ésta consista en talleres consultivos organizados por consultoras externas, donde se recogen opiniones de quienes asisten. Pero no están definidos estándares que esa participación debe cumplir (ni por parte de la SUBDERE que ha normado la elaboración de los PLADECO, ni por parte de los propios municipios que los encargan), ni está definido el modo de incorporación de los resultados de dicha participación en el propio plan. Sin embargo lo que limita más severamente el alcance y relevancia de la participación en los PLADECO es el hecho de que no existan instancias evaluativas y de control de gestión y ejecución del plan, ni que se puedan impugnar decisiones o acciones que no resultan consistentes con el plan elaborado. Por último, la modalidad ocasional que asume la participación en los PLADECO hace que no se produzca un proceso en la ciudadanía, sino que la opinión de los dirigentes se utilice apenas como un insumo en la elaboración del plan.<sup>25</sup>

24 El proceso del sector salud ha pasado por varias etapas y programas diferentes, mayoritariamente orientados según una modalidad instrumental, pero crecientemente vinculado a las metas de ciudadanía “neo-universalista” que plantea la Reforma de Salud y el Sistema de Garantías Explícitas (Fernández y Ochsenius, 2006).

25 Ver al respecto el artículo de Egon Montecinos en que compara los PLADECO con los Presupuestos Participativos en este volumen.

Desde 2007 la SUBDERE está desarrollando un programa de trabajo de fomento de la participación ciudadana orientado a que ciudadanos puedan influir en las decisiones de las políticas públicas a nivel regional y local, generando instancias de participación vinculante para mejorar la eficiencia y la eficacia de éstas. Los principios asociados a esta estrategia son los denominados *mínimos universales*, orientados principalmente a mecanismos de información, reclamos y sugerencias, y *los máximos*, los cuales son instancias pilotos asociadas al control social y a la rendición de cuentas (cartas ciudadanas, presupuestos participativos). Las iniciativas concretas son el Programa de Apoyo a los Presupuestos Participativos, los acuerdos con Gobiernos Regionales para la implementación de Planes Regionales de Participación Ciudadana y la actualización de las Estrategias de Desarrollo Regional con enfoque participativo.<sup>26</sup>

En el ámbito regional durante los años 2005 y 2006 se realizaron interesantes ejercicios de planificación regional. Una de las experiencias pilotos implementadas es el Proceso de Discusión Presupuestaria Territorial en la Región del Bío – Bío, la cual tiene como objetivo coordinar a los diversos actores (públicos, privados y sociedad civil), promoviendo la participación ciudadana local, a través de todos sus niveles de decisión (diagnóstico, discusión, decisión y control). Los criterios con los que se implementa esta iniciativa son la participación, organización (a nivel comunal o territorial) y su continuidad en el tiempo. Teniendo siempre como finalidad de profundización del Modelo de Gestión Pública Territorial.

La fortaleza que se menciona dentro del desarrollo de este proceso es la posibilidad de generar compromisos de inversión verificables, el cual se transforma en precedente para asentar un cambio cultural en relación a la participación de diversos actores en la formulación y desarrollo de las políticas públicas, con el propósito de legitimar un modelo de planificación territorial con base ciudadana. A partir de la evaluación realizada se señala que el éxito o fracaso en la implementación tiene relación con las particularidades territoriales, y las bases asentadas para que se instale un proceso de gestión participativa. Además de la comprensión que éste es un proceso de largo plazo, que no sólo debe tener

26 Más información en <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-29064.html>. Consultado el 14 de agosto de 2008.

en cuenta las capacidades participativas de la ciudadanía, sino además de las autoridades e instituciones convocadas a participar.<sup>27</sup>

#### e) *Sistema Nacional de Inversión Pública*

Otro avance sectorial es el de incorporación de la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Inversiones, como iniciativa de MIDEPLAN incluyéndola como una iniciativa integrada a los requisitos de admisibilidad de proyectos, seleccionando programas piloto donde se incorpora el requerimiento en sus etapas de diseño y de ejecución. El propósito de esta iniciativa es sumar a los diferentes sectores de forma gradual y paulatina, con el objetivo de que en el año 2010 la participación ciudadana sea exigida dentro de todas las iniciativas de inversión. Considerando dentro de esta propuesta la importancia de generar un proceso regulado que aclare a la ciudadanía la forma en se implementarán los procesos participativos en cada uno de los sectores, de modo que las demandas de éstos sean consideradas tanto para la mejora de los proyectos como para otorgar una mayor legitimidad pública a éstos. Dentro del proceso presupuestario 2008, considerado como año piloto, se estableció un análisis del cumplimiento de los requerimientos anteriormente señalados, pero sin emitir juicios con respecto a si los procesos participativos son o no pertinentes, o si se acogen pertinentemente las iniciativas de la ciudadanía vinculada. Para el año presupuestario 2009 estas exigencia debieran ampliarse a otras iniciativas dentro de las que se incluyen diversos sectores, especialmente proyectos del MOP.<sup>28</sup>

#### f) *Mesa Regional de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo*

Una última experiencia, de gran importancia por las proyecciones que puede tener y la solidez del proceso previo es la constitución de la Mesa Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo. La Mesa se constituyó en marzo de 2008, como resultado de un proceso de más de dos años de demanda campesina y negociaciones entre diversas instituciones de la región. Tiene como contexto el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico,<sup>29</sup> el

27 En 2008 el Sistema de Gestión del Conocimiento sobre Desarrollo de los Territorios seleccionó 20 experiencias destacadas en la materia, la mayor parte de las cuales tiene un componente de participación ciudadana. Ver al respecto [www.territoriochile.cl](http://www.territoriochile.cl)

28 <http://sni.mideplan.cl/> Consultado el 12 de agosto de 2008.

29 Institución creada en junio del año 2000, que reúne a las municipalidades rurales de la Región de Coquimbo.

Gobierno Regional (la Mesa la preside el Intendente Regional) y el conjunto de organizaciones campesinas de la Región de Coquimbo. Es una experiencia de modernización institucional de los órganos de Gobierno y municipalidades, y de desarrollo de la capacidad organizativa de los campesinos para incidir en la construcción de políticas regionales de desarrollo rural, que se manifiesta en un acuerdo entre las partes para instalar una institucionalidad cuya misión es elaborar y ejecutar un Plan de Desarrollo, con la concurrencia de una amplia gama de entidades públicas y de la sociedad civil (Ríos, 2008).

Lo más relevante del proceso, es la construcción de capacidades organizativas de los campesinos, que elaboran sus propias definiciones de desarrollo, estructuran un discurso inclusivo y despliegan una estrategia de posicionamiento en el ámbito político que es compartida por los municipios rurales. Todo esto en el marco de los espacios de acción que se generaron con la implementación de los Consejos de Desarrollo Local (CDL), instrumento de concertación entre el Estado y la sociedad civil que crea el INDAP para dar viabilidad al “Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios (PRODECOP)”, de modernización de la agricultura campesina.

El caso de la Mesa Regional se diferencia de las múltiples Mesas Territoriales que se han implementado para abordar diferentes temáticas en su grado de institucionalización y formalización, en el alcance de sus objetivos y en la amplitud de la representación que incluye. De hecho en Coquimbo existían una decena de Mesas relativas a temas que ahora están incluidos y articulados en esta instancia, por lo cual han sido desactivadas.<sup>30</sup>

### Desafíos para la participación ciudadana en las políticas públicas

Si la participación ciudadana ha de dejar de ser una expresión sin contenido claro, utilizada como legitimación política, pero sin mayores consecuencias

<sup>30</sup> Existen algunas instancias que han alcanzado un grado interesante de institucionalización en el ámbito regional, como la Comisión Regional de la Pesca Artesanal de Maule (COREDEPA) y el consorcio Araucanía Andina (Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2006). Pero la experiencia más extendida es de instancias ad hoc, sin criterios claros de integración y cuya sostenibilidad es baja, pues está asociada a determinadas orientaciones de la autoridad. Las mesas generadas por el Programa Chile Emprende en diferentes territorios, podrían dar lugar a formas nuevas de institucionalización si resuelven esas limitaciones (Gómez, et al., 2006).

para el desarrollo de la democracia, debe cumplir con ciertas condiciones y criterios básicos. Más que una fórmula mecánica aquellos criterios emanan de la evolución concreta que la participación ha tenido en cada contexto y eso la hace particular para cada sociedad. En el caso de nuestro país, es posible formular algunos criterios normativos que para un paso adelante se ven como necesarios.

**a) Fundarla en derechos.** La participación es un derecho humano, exigible, parte de los derechos humanos integrales. La perspectiva de derechos implica la protección y exigibilidad de los mismos, o sea, de todos y cada uno de los derechos, pero especialmente de aquellos que no cuentan con mecanismos de tutela, como lo son los derechos económicos, sociales y culturales. De esta consideración nace la necesidad de establecer estándares públicos y claros respecto de la participación a la que los ciudadanos/as tenemos derecho y no entenderla como una facultad discrecional de la autoridad. De este modo, las instancias a crear deben explicitar e incrementar sus atribuciones para otorgarle a los ciudadanos/as mayor responsabilidad en la producción y desarrollo de las políticas o medidas de gestión pública. Ello lleva a plantear al menos tres órdenes de desafíos:

- Crear espacios deliberativos y metodologías ad hoc para facilitar su imbricación a instancias de toma de decisiones. Una metodología para la deliberación debe incluir aspectos ligados a la explicitación y resolución de conflictos de intereses, propios de la concurrencia de actores diversos; y, en segundo lugar, articularlos a los cursos y cadena de mando de la gestión pública. Esto es, los espacios a crear deben tener consecuencias en términos de mejorar la pertinencia y eficacia de la gestión gubernamental y no quedarse sólo en la deliberación.
- Incrementar la **incidencia** y el **carácter vinculante** de los espacios creados, respaldando con hechos la expectativa ciudadana respecto a la relevancia de incluirse en este proceso participativo.
- **Anticipar** la participación, incluyendo en ella las fases de creación y diseño y no sólo las de implementación o funcionamiento contingente.

**b) Convertir la participación en orientación de política.** La participación es “objeto de políticas”, en el sentido que el Estado debe emprender políticas “de” o “sobre” participación ciudadana, favoreciéndola explícitamente como una finalidad o criterio transversal en las acciones que planifica y

ejecuta. También es importante otra dimensión que considera a la participación como principio inspirador, componente o método deseable de cualquier política pública, referida a diferentes objetos (vivienda, salud, seguridad, transporte, desarrollo rural, defensa, etc.).

**c) Institucionalizar con flexibilidad de diseño y pertinencia temática.** Un buen ejemplo de institucionalización con apoyo de la sociedad civil es la Ley de Transparencia. Esta fue impulsada por la sociedad civil organizada (si bien por grupos con alta influencia y mayor capital social y político); fue tramitada con una alta prioridad política, por parte de gobierno y oposición, contando con suficiente exposición pública (por la adhesión de los medios); suscitando un consenso transversal; se expresa en una ley; contempla un Consejo Autónomo que vela por sus orientaciones e implementación y cuenta con mecanismos de financiamiento. La política de participación ciudadana debe reforzar los objetivos de inclusión social y acción contra la inequidad, vale decir debe operar de modo similar a la Ley de Transparencia, pero orientada a los grupos pobres, locales, excluidos y no organizados de la sociedad. La participación debe adecuarse y diferenciarse según los niveles en que se ejerce y el sector de política de que se trate. Eso define también los participantes y sus formas de representación. En este punto es necesario enfrentar la tensión entre el excesivo sectorialismo del Estado chileno, que tiende a funcionalizar las instancias que crea a sus metas sectoriales, y la integralidad (o multisectorialidad) de los problemas y soluciones a que aspira la sociedad y sus expresiones asociativas.

**d) Vincularla a las metas de inclusión y protección social.** La participación resulta difícil en una sociedad marcada por la desigualdad estructural, que no iguala en ciudadanía a los participantes. Eso le resta relevancia al proceso participativo, desestimula a las personas con menor poder y genera desconfianza. Deben buscarse las vinculaciones efectivas entre los mecanismos de participación y las estrategias de superación de la pobreza, construcción de un sistema de protección social y acción contra la desigualdad, con especial énfasis en asegurar la provisión equitativa de los servicios sociales básicos por el Estado.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Un contraejemplo lo representa el Programa Puente, utilizado para ingresar al Sistema Chile Solidario. En ese programa, focalizado en la extrema pobreza, se tomó como unidad de intervención la familia (en la práctica la mujer jefa de hogar) prescindiendo de cualquier consideración de la sociedad civil y las redes locales que pueden sustentar una estrategia de superación de la pobreza a largo plazo. Se redujo el enfoque de intervención en pobreza, al tiempo que se desperdició una oportunidad para estimular la participación social. Paradójicamente un programa que buscó otorgar garantías de ejercicio de ciudadanía, se realizó sin la necesaria participación ciudadana.

**e) Construir la representatividad participativa.** La participación involucra también resolver temas de representación, pues gran parte de ella no se ejerce de modo directo, lo que normalmente resulta difícil de enfrentar para los responsables públicos (¿con quién me entiendo?, ¿a quiénes convocar para que sea representativo?). Apertura, publicidad e incrementalidad son los criterios que se proponen.

- La **apertura** significa que no es responsabilidad del organismo público determinar a los representantes, sino definir mecanismos mediante los cuales éstos puedan determinarse. En este campo debe pasarse desde la “participación por invitación” que no cuenta con un fundamento público y transparente a la metodología de determinar un universo de involucrados (*stakeholders*) y a partir de ello “convocar públicamente a los interesados” y constituir así un registro público que permite luego elegir representantes.
- Como el proceso de apertura siempre será incompleto, es indispensable la **publicidad** de dichos actos, vale decir darlos a conocer, pero también explicitar los criterios que fundamentan la determinación de quienes deberán participar (o elegir representantes). El logro nunca será completo, pues siempre un espacio de participación así como incluye a algunos, excluye a otros.
- Por lo anterior debe considerarse un criterio de **incrementalidad**, en las sucesivas convocatorias o ciclos de participación. Vale decir, se debe evaluar el alcance obtenido por una convocatoria y orientar nuevos esfuerzos a incluir quienes no están participando, manteniendo abiertas las instancias. Como se trata de instancias que cuentan con algún poder (de asignación de recursos, de orientación de políticas, de veto, etc.) es necesario definir inhabilidades y conflictos de intereses, reglamentando su adecuado funcionamiento (junto a mantener la publicidad y la apertura de la instancia).<sup>32</sup>

**f) Respetar la autonomía social.** La institucionalización de la participación no puede coartar la expresión autónoma de los movimientos sociales y la sociedad en general. La literatura interpreta las crisis de gobernabilidad

<sup>32</sup> Por ejemplo los Consejos del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil establecieron inhabilidad absoluta entre el rol de consejero/a y la presentación de proyectos al Fondo desde el 2007. Ello no sólo incrementa la legitimidad de la instancia –como participación pública y no corporativa– sino que además incentiva a la renovación de los representantes, combatiendo la tendencia a la constitución de “elites participativas”.

como una de las que han producido ampliación del sistema de participación (Colombia, Bolivia), confundiendo allí los intentos por cooptar y controlar los movimientos sociales contestatarios, con la de proporcionar canales legítimos a la acción social.<sup>33</sup> El criterio que debe adoptarse es que la acción del Estado siempre tiene consecuencias sobre el tejido social, la asociatividad y la convivencia. De tal manera que esos resultados deben ser conocidos y evaluados como parte de las políticas, cuestión que hasta ahora no se realiza. Las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales deben contemplar tanto la cooperación, como la confrontación y la autonomía mutuas.

**g) Diseñar una institucionalidad coherente.** Es fundamental mantener la coherencia en los diseños institucionales de la participación en políticas públicas. Sólo así puede cumplir con el criterio de tener consecuencias vinculantes, resultar oportuna y pertinente y ejercerse en las diferentes fases de la política.<sup>34</sup> La SUBDERE está promoviendo la participación como criterio para la planificación del desarrollo territorial, pero eso es todavía más bien un criterio de iniciativa y voluntad política, pero no cuenta con mecanismos institucionalizados.

### Desafíos según etapas de la política y modalidades de la participación

Reseñamos aquí algunos desafíos que se han identificado como de amplia aplicación relativos a algunos de los aspectos claves o etapas de la política pública, así como a las diferentes modalidades de la participación.

Sobre la institucionalidad participativa de los **Consejos Mixtos** los desafíos son: establecer públicamente los criterios de su conformación, una mejor regulación de su funcionamiento (publicidad de las actas, evaluación de sus resultados), favorecer su descentralización y dotarlos de más soporte, pues muchos de ellos cumplen más un rol decorativo que efectivo.

<sup>33</sup> A modo de ejemplo puede citarse el ya mencionado Consejo Asesor Presidencial de Educación que evidentemente tenía como una de sus motivaciones políticas el desactivar el movimiento estudiantil secundario.

<sup>34</sup> Un contraejemplo lo muestra la Mesa Rural de Coquimbo, pues el plan que debe formular no tiene hasta el momento una adecuada contraparte en el financiamiento, ya que este no está definido para "inversión rural", sino sólo para lo sectorial. Algo similar ocurre con el criterio ya adoptado de que la inversión pública en territorio indígena se debe hacer de modo participativo y pertinente, pero no se han establecido los instrumentos concretos que podrían ponerlo en práctica.

Similares desafíos se presentan para las Mesas Territoriales, que reúnen una diversidad excesiva de funciones en relación a los recursos y soporte institucional con que cuentan.

Con respecto al **fortalecimiento de la sociedad civil**, los desafíos de apoyo son: capacitación, legitimidad, autonomía y recursos. La orientación debe ser pasar de lo particular/corporativo que predomina actualmente a favorecer orientaciones hacia lo público/participativo. La experiencia demuestra que esto sucede con el tiempo y a través de procesos sostenidos de participación y no a través de eventos desconectados entre sí o meramente episódicos. El caso de movimientos urbanos que nacieron por demandas muy específicas producto del interés de personas o grupos afectados y que derivaron hacia organizaciones propositivas y articuladoras de intereses más amplios es un buen ejemplo de ello. Los casos de Ciudad Viva en el Barrio La Chimba en Santiago y Acción por los Cisnes en Valdivia son buenos ejemplos de aplicación de metodologías de trabajo que apuntan a la construcción de referentes de acción pública en interlocución crítica con las autoridades, con alta capacidad de propuestas, desarrollo de proyectos y contribución a la política pública.

La modalidad de participación de tipo **consultivo** es, como hemos visto, la más utilizada por el sector público y se está proyectando hoy en Consejos de la Sociedad Civil con ese mismo carácter. Es necesario producir un salto de calidad en relación a esta modalidad, consistente en volverla un instrumento de deliberación pública, fijarle estándares y establecer garantías a los actores. Las **garantías** se refieren a la determinación previa y no ad hoc de: a) ámbitos y materias en los cuales se establece la necesidad y oportunidad de realizar consultas, b) quiénes deben participar en ellas, y c) cuáles serán las consecuencias de dichas consultas (quiénes deben considerarlas y de qué manera). Los **estándares** se refieren a los requisitos que las consultas deben cumplir para ser válidas, la periodicidad de las mismas, el modo de certificarlo, etc. Finalmente la **deliberación pública** se promueve mediante el carácter público que deben tener los resultados de las consultas y la promoción de debates, aprendizaje y generación de conocimiento a partir de ellos.

En cuanto a la participación **vinculante o decisoria**, los desafíos son de ampliación de los mecanismos existentes, que aún son muy limitados; la regulación normativa y el establecimiento de criterios de reglamentación. La meta sería establecer estándares certificados para un nuevo ciclo de políticas públicas. El

ejemplo de la Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo apunta en esa dirección y debiera ser materia de evaluación y análisis de las consecuencias y requerimientos de operación para instancias como esa.

En lo que refiere a la fase de **gestión o implementación** de políticas, se verifica un conjunto de desafíos específicos. En primer término la fijación de estándares de acceso y disponibilidad de información para los participantes. Hasta ahora sólo se está intentando la fijación de estándares para la rendición de cuentas públicas, lo que sin duda es un avance. Pero la información es más crítica aun durante la gestión de los proyectos que con posterioridad a ella. Por otra parte se enfatiza en la necesidad de capacitación de funcionarios y participantes, para lo cual se podrían incorporar dichas materias a los sistemas actualmente accesibles de capacitación del sector público y mediante el incremento de la partida para capacitación del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. También podrían establecerse criterios de transferencia y asignación de recursos a las experiencias de concertación entre el sector público y la sociedad civil, con el fin de estimularla y promoverla. La coherencia del diseño e instrumentos programáticos debe expresarse en adecuadas reglamentaciones (“letra chica”) de lo que la ley sancione en general. Es recomendable establecer propuestas programáticas para facilitar la implementación de estas orientaciones.

Finalmente debe asegurarse la **evaluación, control y retroalimentación** participativa, que hoy día están prácticamente ausentes de los diseños programáticos, más centrados en implementación de proyectos y asignación de pequeños montos de recursos. Podría tomarse como experiencia orientadora la Contraloría Social, incorporada a los programas públicos que se practican en México, que ha sido evaluada y sistematizada (Hevia, 2007).

Como puede advertirse en la enumeración anterior, muchos de los desafíos y líneas de propuesta no requieren modificaciones legales para implementarse. Algunas de hecho ya están incipientemente siendo puestas en práctica en algunos lugares o regiones y lo que se requiere es incrementar su escala, sistematizar sus resultados y analizar las condiciones para su generalización o replicabilidad. Vale decir, entonces, que ponen en juego la voluntad política de avanzar en el tema, más que su dificultad jurídica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, C.** (2007). *Participación Ciudadana: los Consejos Asesores Presidenciales del Gobierno de Bachelet*. Ponencia presentada al Congreso de LASA, Montreal 5 – 8 de septiembre 2007.
- Asenjo, R.** 2006. *Institucionalidad Pública y Gestión Ambiental en Chile*. En Serie en Foco N° 91, Expansiva, Santiago de Chile.
- Avritzer, L.** (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press.
- Bebbington, A., Delamaza, G. y Villar, R.** (2005). *El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina*. En: [http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID\\_SECCION=1&ID\\_CONTENIDO=14](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=1&ID_CONTENIDO=14) Consultado el 13 de agosto de 2008.
- Berdegú, J.** (2000). *Cooperando para competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas*. Red Internacional de Metodologías de Investigación, mimeo.
- BID** (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. BID / DRCLAS, Washington.
- Canto, Manuel** (2005). *Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf> Consultado el 20 de junio de 2008.
- Chile Transparente** (2008). *Ley de transparencia de la función pública: garantizando el acceso de la información*. Documento de trabajo N° 5. Capítulo chileno de Transparencia Internacional. Santiago de Chile.
- CLAD / BID.** (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. CLAD / BID.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública** (2000). *El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994 – 2000*. Santiago de Chile.
- Cunill, N.** (2005). *La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirla viabilidad?* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Guatemala, pp. 25- 57.
- Cunill, N.** (2007). *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en América Latina*. Conferencia Inaugural Seminario Internacional “Participación Ciudadana en las Políticas Públicas”. Santiago de Chile. 18 y 19 de octubre 2007.

**Delamaza, G.** (2003). *Espacios Locales e Innovación Ciudadana en Chile*. En: Reforma y Democracia N° 26. CLAD, Caracas, 2003. pp. 137 – 164.

**Delamaza, G.** (2005). *Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

**Delamaza, G.** (2006). *Concertación, Sociedad Civil y Políticas Públicas en América Latina*. INDES / BID, en prensa.

**Delamaza, G. y Fernández, M.** (2008). *¿Por Qué Premiar la Gestión Pública Innovadora con Enfoque Ciudadano?* En: Programa Ciudadanía y Gestión Pública: Premio Innovación y Ciudadanía. 20 experiencias destacadas 2006. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile, p. 5 – 20.

**Delamaza, G. y Lauzán, S.** (2008). *(Re) pensando la Participación Ciudadana en Chile*. Documento de Trabajo del Proyecto INCIDE, inédito.

**DOS** (2007). *Agenda Pro Participación*. Santiago de Chile.

**Dowbor, L.** (2000). *La Reproducción Social. Propuestas para una Gestión Descentralizada*. Siglo XXI, México – Madrid.

**Espinoza, V.** (2004). *De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía*. En: Política N° 43, primavera 2004. En: <http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/43/art-espinoza.pdf>

**Dinamarca, J.** (2006). *Contaminación en Chile: ¿Fallas de la institucionalidad o problemas de gestión?* En Foco N° 94, Expansiva, Santiago de Chile.

**Fernández, M. Ed.** (2007). *Participación Ciudadana y Política Democrática*. Documento de Trabajo N° 17 Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

**Fernández, M. y Ochsenius, C.** (2006). *Contribuciones a la Reforma de Salud*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de los Lagos, Santiago de Chile.

**Fernández, M. y Ordóñez, M.** (2007). *Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental de 2007. Caracterización de los Compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>

**Filgueiras, C.** (2002). "Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil". En: Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Instituto de Asuntos Públicos/LOM Ediciones.

**Font, J.** (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. En: Ziccardi, A. Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. Pp. 23-41.

**Font, Joan y Gomá, Enrique** (1999). *La Participación Ciudadana en Política Local*. CLAD, Caracas.

**Gentes, I.** (2004). *Estado de Arte de los Mecanismos de Participación en Chile y sus Perspectivas de Desarrollo*. Mimeo, Santiago de Chile.

**Gerber, M.** (2007). *¿Cuánto Sabemos de Participación Ciudadana?* En: [http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/segundo\\_informe\\_barometro\\_de\\_la\\_ciudadania.pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/segundo_informe_barometro_de_la_ciudadania.pdf)

**Gómez, F.; Lanzarotti, C. y Vásquez, A.** (2006). *Gestión Público Privada del Desarrollo Territorial y Empleo*. Instituto de Desarrollo Regional IDER. Santiago de Chile.

**GORE Bío Bío** (2006). *Sistematización Discusión Presupuestaria Territorial con Participación Ciudadana*.

**Hevia, F.** (2005). *Institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina*. En: Dagnino, E., Panfichi, A. y Olvera, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Paz e Terra, Sao Paulo.

**Hevia, Felipe** (2007). *La iniciativa legislativa popular en América Latina*. Santiago, Chile XXI.

**Hevia, F.** (2008). *¿Qué es la contraloría social? ¿Qué se puede hacer en Chile? Aclaración conceptual para iniciar la discusión*. Documento Exposición en Diálogos Participación Ciudadana y Contraloría Social realizado por ONG Genera.

**Larraín, S.** (2006). *Desafíos Ambientales del Desarrollo Nacional. Evaluación desempeño 1997 – 2006 y propuesta institucional*. En Foco N° 92, Expansiva, Santiago de Chile.

**Lavín, J.** (2006). *El SEIA: Visión crítica a 10 años de su vigencia*. Serio en Foco N° 95. Santiago de Chile. En: [http://www.expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/03102006113639.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/03102006113639.pdf)

**López, J.; Pacheco, P.** (2006). *Participación ciudadana y calidad de las políticas sociales*. Serie en Foco N° 88. Expansiva. Santiago, Chile. En: [http://www.expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/23082006113005.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/23082006113005.pdf)

**Márquez, F. y otros** (2001). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Revista Temas Sociales. Ediciones SUR, V. 41, octubre; 1ª edición. Santiago de Chile. En: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=84>.

**Más Voces** (2005). *Más Democracia. Propuestas para la Participación Ciudadana*. Más Voces, Santiago de Chile.

**MIDEPLAN** (2005). *Participación Ciudadana, Planificación y Gestión Territorial: análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos*. Documento de Trabajo.

**Montecinos, E.** (2007). *Los Límites de la Modernización Municipal para Profundizar la Participación Ciudadana en Chile. ¿Es la Gobernanza de Proximidad una Alternativa?* Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol. XVI, número 002. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. D.F. México. Pp. 319 – 351.

**MOP** (2004). *Informe de Gestión Ambiental, Territorial y Participativa. 1994-2004*. Santiago, Chile.

**Nun, J.** (2002). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica, México.

**Payne, M. y otros** (2003). *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América*.

**Latina BID / IDEA**, Washington DC.

**Pizarro, R.** (2006). *Los cinco Problemas de la Institucionalidad Ambiental en Chile*. En Foco N° 91, Expansiva, Santiago de Chile.

**Programa Ciudadanía y Gestión Pública** (2006). *Nuevas Experiencias de Gestión Pública Ciudadana*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

**PNUD** (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, Buenos Aires.

**Remy, E.** (2005). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Perú?* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

**Rios, S.** (2008). *Consejo de Desarrollo Local (CDL): una experiencia de participación campesina en la Región de Coquimbo Chile*. Encuentro Innovación Local en América Latina. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).

**Salazar, G. y Pinto, J.** (2000). *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. LOM, Santiago de Chile.

**Saz-Carranza, A.** (2006). *Monitoreo y Evaluación para la Gestión para Resultados*. Presentación Taller BID / PRODEV.

**Serrano, C.** (1998). *Participación Social y Ciudadanía*. En: [www.asesorias-paraeldesarrollo.cl](http://www.asesorias-paraeldesarrollo.cl)

**Serrano, C.** (2002). *Participación Social y Ciudadanía, Un debate de Chile Contemporáneo*. Informe Final, MIDEPLAN.

**Silva, P.** (2006). *Los Tecnócratas y la Política en Chile. Pasado y Presente*. Revista de Ciencia Política 26 (2): 175 – 190. En: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art10.pdf>

**Soto, F.** (2006). *El derecho de la participación ciudadana*". Santiago de Chile. Colección Pensamiento Social. Editorial Universidad Bolivariana.

**SUBDERE** (2004). *Valoración de los Mecanismos de Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal*. Subdere, Santiago de Chile.

**Velásquez, F. y González, E.** (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.