

**Participación ciudadana y política:
Dos miradas**

Jean-Jacques Duhart y Nicolás Monckeberg

I. Participación ciudadana y políticas públicas: hacia nuevas modalidades de consulta y diálogo (Jean-Jacques Duhart)

En dominios cada vez más numerosos de la acción pública, los enfoques convencionales de formulación de políticas y de toma de decisión parecen entrar en crisis, confrontándose al aumento de la contestación social. La autoridad del Estado se ve erosionada en su capacidad de interpretar el bien común, mientras los sistemas de decisión se muestran debilitados y perplejos ante problemáticas ‘nuevas’, más complejas, transversales e inciertas, que escapan a los criterios de gobernabilidad y a las soluciones clásicas.

Lejos de ser un fenómeno local, éste afecta, aunque en grados diversos, prácticamente a la totalidad de los países democráticos. Chile, recuperada su democracia desde hace poco más de un decenio, no escapa a estas dificultades, y sus autoridades enfrentan cada vez más problemas para poner en práctica sus políticas, en tanto que su acción es más cuestionada en áreas como medio-ambiente, seguridad ciudadana, reformas en la salud, educación, gestión urbana y el tema mapuche, entre otros.

Lejos también de ser coyuntural, esta manifestación reflejaría una profunda mutación de los modos de acción pública, marcada por la ruptura progresiva de la exclusividad o monopolio que detentaba hasta ahora el Estado en la determinación del interés general, para transitar hacia un modo más concurrencial, multipolar, de formulación del mismo. Asimismo, ella ilustraría una evolución hacia nuevas formas de legitimación de las decisiones y políticas públicas más continuas, más allá de la mera sanción electoral, que privilegia la apertura y la transparencia del proceso de decisión, la manera de decidir, y no solamente la eficiencia o la aceptabilidad de las determinaciones resultantes.

Buscando responder a los desafíos de este nuevo escenario y remediar las insuficiencias anteriores, en diversos países, particularmente de Europa y América del Norte, se han multiplicado en los últimos años los esfuerzos para involucrar en mayor medida a los actores concernidos (stakeholders) y al público en la formulación de políticas y en la decisión pública. Ello, mediante la exploración de nuevas formas de diálogo público y de modalidades innovadoras y más eficaces de consulta y participación de los ciudadanos. Dichos esfuerzos apuntan a mejorar la calidad de las decisiones y de las políticas públicas, así como a aumentar la transparencia y la legitimidad de la acción de los gobiernos y de los estados, reforzando por este medio los sistemas democráticos.

Estas nuevas modalidades se distinguen de las tradicionales por ser más deliberativas (los participantes interactúan, debaten, y pueden ajustar dinámicamente sus posturas y preferencias, generándose un aprendizaje conjunto) y más inclusivas (al ampliar el círculo de participantes, más allá de los interlocutores habituales, expertos y representantes de grupos organizados e incluir a ciudadanos ‘profanos’).

Entre estos nuevos dispositivos, figuran: las conferencias de consenso, los jurados de ciudadanos, los paneles permanentes de ciudadanos, los sondeos deliberativos, los procedimientos formales de debate público, los ‘talleres de escenarios’ y las ‘conferencias votantes’. Entre otros, estos procedimientos son utilizados para abordar, de manera original, una amplia diversidad de problemáticas públicas y de opciones de sociedad.

La experiencia muestra que, realizadas bajo condiciones adecuadas de desarrollo, estas nuevas modalidades pueden contribuir de manera significativa a enriquecer la calidad del debate público y las bases de políticas, agregando valor a través de una comprensión más completa del problema (nuevos elementos, perspectivas y conocimientos), a la vez de diseñar soluciones más robustas. Lo anterior es particularmente válido cuando se enfrentan situaciones bajo significativa incertidumbre (científica o no) o de conocimientos incompletos, en las cuales el sólo recurso de la experticia se revela ya insuficiente.

Por su parte, en Chile, si bien la participación ciudadana ha ido ganando lentamente algún espacio en el discurso político, ella no logra convertirse aún en una prioridad real de la agenda pública. Aunque se han registrado ciertos avances

Por su parte, en Chile, si bien la participación ciudadana ha ido ganando lentamente algún espacio en el discurso político, ella no logra convertirse aún en una prioridad real de la agenda pública.

embrionarios en la última década, en particular en el ámbito de la gestión local, el balance es todavía muy deficitario en cuanto al nivel y calidad de la participación efectiva de los ciudadanos en la formulación de las políticas y en la gestión pública. En

general, las experiencias se reducen hasta ahora a esquemas de concertación más institucional, con los actores más organizados de la sociedad, o a la utilización de procedimientos de consulta bastante tradicionales y de reducida eficacia.

En lo sustantivo, subsisten tanto en la clase política como en la administración del Estado chileno una fuerte cultura, unida a prácticas centralistas y poco

dialogantes -cuando no autoritarias-, que permanecen refractarias a la apertura de los procesos de decisión, sobre todo si ella implica compartir sus prerrogativas exclusivas.

Como contrapartida, la sociedad civil en Chile aún presenta importantes debilidades para constituirse en interlocutor fuerte frente al Estado y los actores económicos, y así generar demandas ‘audibles’. Ello deriva principalmente de la precariedad en materia de organización y de las insuficiencias de los cuerpos intermedios, donde las restricciones financieras no son menores⁽¹⁾, así como tampoco la exigüidad de los espacios de participación abiertos hasta ahora⁽²⁾.

En este escenario, el proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública, que debiera presentarse próximamente al Congreso⁽³⁾, puede abrir una oportunidad interesante con miras a dar un nuevo impulso en este campo. Esto, porque dicho proyecto apunta a introducir una lógica de mayor diálogo con el público y la sociedad civil, en el centro mismo de las reglas de gestión del Estado chileno.

Sin embargo, y para lograr un verdadero impacto, dicha iniciativa debiera ser complementada, a nuestro juicio, con otras tres líneas de acción, que a continuación reseñamos.

Desarrollar competencias y habilidades para el diálogo en directivos y agentes públicos.

Esta primera línea debiera cubrir diversas acciones dirigidas a promover un cambio en la cultura institucional y las prácticas de gestión, mediante la formación y el desarrollo de las nuevas capacidades y competencias de los directivos y agentes públicos, que son requeridas en el diálogo y colaboración con el público.

Fortalecer la sociedad civil

Esta segunda línea abarca los importantes esfuerzos dirigidos a estimular el fortalecimiento de la sociedad civil, mediante el aumento de sus niveles de

(1) Asociadas, en términos microeconómicos, a ‘fallas de mercado’ y a conductas de free-rider que, generalmente, entran en la acción asociativa (por la ausencia de incentivos para financiar una actividad con carácter de ‘bien público’).

(2) Al respecto, conviene recordar que la experiencia internacional ilustra bien la dinámica virtuosa que se produce entre participación, sociedad civil organizada y movilizadora, y la apertura de los sistemas de decisión (‘la participación engendra más participación’).

(3) En principio, dicho proyecto figura dentro de la Agenda de Modernización, y su ingreso al Parlamento está previsto para este año, tras haber sido postergado en varias oportunidades...

organización, de sus capacidades y recursos para intervenir con mayor eficacia en el tratamiento de los asuntos públicos. Ello, ya sea participando más activamente en el debate y en la concepción de las políticas, involucrándose directamente o asociándose en la gestión e implementación de las iniciativas y programas de acción públicos o, por último, actuando como evaluador exigente y vigilante de la acción del Estado⁽⁴⁾. Para que esto sea efectivo, es vital mejorar la información disponible para los usuarios y ciudadanos. Esto permite evaluar el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos (en educación y en salud, por ejemplo), ámbito en el que nuestro país aún muestra un rezago importante⁽⁵⁾.

Impulsar experiencias innovadoras de consulta y diálogo públicos

Finalmente, un tercer tipo de acción propuesta consiste en iniciar la aplicación de procedimientos más innovadores y dialogantes de consulta y participación en el sector público chileno, acudiendo a la rica experiencia internacional, así como también a algunas iniciativas locales pioneras en este campo.

Finalmente, un tercer tipo de acción propuesta consiste en iniciar la aplicación de procedimientos más innovadores y dialogantes de consulta y participación en el sector público chileno, acudiendo a la rica experiencia internacional, así como también a algunas iniciativas locales pioneras en este campo.

sistemático de innovación en las prácticas concretas de gestión participativa, a escala real y a través de modalidades más eficaces y de fuerte impacto demostrativo. Dicho esfuerzo requiere desarrollar una capacidad institucionalizada de seguimiento, sistematización y evaluación de estas experiencias, así como de benchmarking e intercambio y difusión de buenas prácticas.

Se trata aquí de hacer, en el marco de las nuevas orientaciones que proveerá la futura ley, un esfuerzo

Una experimentación que es aún más necesaria, en cuanto puede contribuir a alcanzar los objetivos complementarios, tanto de desarrollo de nuevas habilidades

(4) En esta línea, el programa de fortalecimiento de la sociedad civil que actualmente desarrolla la Segegob, con apoyo del BID, puede constituir una herramienta valiosa. En la experiencia internacional existen diversos ejemplos de cómo se puede mejorar y profesionalizar el rol de las organizaciones de usuarios en la gestión de políticas públicas. Tal es el caso del Reino Unido, donde éste fue uno de los ejes de la reciente reforma del marco regulatorio de servicios básicos (Utilities Act de 2000).

(5) Una innovación en la dirección correcta, la constituye por ejemplo la reciente modificación del reglamento en materia de fijación tarifaria en telefonía móvil (marzo 2003), que abre la posibilidad de participación de terceros (otros que las empresas reguladas) en el proceso.

y capacidades de diálogo y colaboración a nivel de las agencias públicas, como de apertura de espacios concretos de participación por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, con miras a generar oportunidades de aprendizaje conjunto.

Rol activo del Parlamento

En la estrategia de mejorar el funcionamiento de los mecanismos de representación política, el Parlamento debe jugar un rol importante y activo que no debe ser sustituido⁽⁶⁾. El desafío aquí es transformar lo que puede ser percibido por los parlamentarios como una amenaza de competencia o erosión

de su legitimidad popular, en una oportunidad para reafirmar su rol. Ello, a través de un mayor protagonismo del Parlamento en la animación del debate público sobre opciones de sociedad –rol lamentablemente bastante marginal hasta ahora en Chile— y de mejorar su capacidad para interpretar las expectativas y preferencias del público, con el apoyo de estos nuevos dispositivos de diálogo. Esto puede requerir revisar el procedimiento legislativo chileno, de modo que el debate público anteceda al diseño de las iniciativas, y no al revés, con las consiguientes ganancias de eficacia, transparencia y eficiencia del sistema.

La próxima discusión del proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública será una excelente ocasión para testear la madurez y lucidez de la clase política chilena para avanzar en una reforma de envergadura, la que, a la larga, puede implicar no tan sólo una innovación cultural mayor en el seno de la administración y en el estilo de gestionar los asuntos públicos, sino también conducir a un significativo balance entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y el sistema político. En el curso de su debate serán desplegadas las posibilidades y límites para profundizar la democracia en Chile.

A diferencia de otras naciones que no tienen incorporado el concepto de ciudadano en su cultura política, Chile posee una tradición de civismo, la que transforma al país en un terreno fértil en el cual abonar posibles soluciones.

(6) No es casualidad que en varios de los países analizados, sus respectivos Parlamentos han estado directamente asociados a la instalación de los dispositivos participativos (Francia, Reino Unido), o que de ellos dependa la agencia oficialmente encargada de administrar este tipo de instrumentos (Dinamarca).

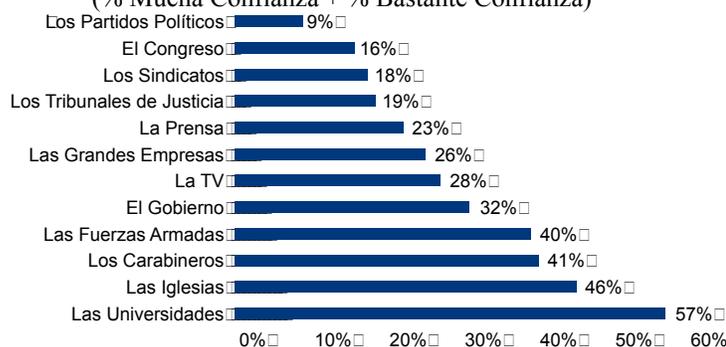
II. Buscando un puente entre el Parlamento y los ciudadanos: La importancia de la participación ciudadana (Nicolás Monckeberg)

La democracia, por definición, es el gobierno del pueblo (demos: pueblo; kratos: gobierno), y la participación efectiva de los ciudadanos es uno de los criterios básicos de este sistema político. Sin embargo, las democracias modernas enfrentan un dilema: el desencanto político de los ciudadanos y la consiguiente falta de participación en los asuntos públicos y colectivos. Este hecho se refleja en la constante baja que se puede apreciar en la participación de los ciudadanos en las elecciones, realidad que también enfrentamos en Chile, especialmente entre los jóvenes. Si bien las razones para el desinterés ciudadano son variadas, una de ellas pareciera ser el distanciamiento que existe entre los representantes y los representados y el sentimiento de los ciudadanos de no tener incidencia en las decisiones públicas.

El Parlamento es una de las instituciones más importantes de una democracia representativa. Sin embargo, la realidad es que, además de la apatía que los ciudadanos sienten en relación a la política, no confían en sus representantes.

El Parlamento es una de las instituciones más importantes de una democracia representativa. Sin embargo, la realidad es que, además de la apatía que los ciudadanos sienten en relación a la política, no confían en sus representantes. De hecho, de entre una serie de instituciones, el Congreso chileno alcanza los menores índices de confianza.

Gráfico 1
¿Cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones?
(% Mucha Confianza + % Bastante Confianza)



Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, Centro de Estudios Públicos, diciembre 2002.

El resultado de esta situación es la instalación de una suerte de círculo vicioso en las democracias modernas por el cual los ciudadanos se alejan del sistema político, mientras que los políticos se quejan de su falta de participación, al tiempo que los medios de comunicación copan el espacio público que debieran ocupar los ciudadanos.

Es por esto que los parlamentarios y el Congreso, como institución central del sistema democrático, tienen una importante tarea por realizar: reencantar al electorado y fortalecer la participación ciudadana.

Así, la brecha que se ha creado entre representados y representantes se puede ir cerrando a través de diversas iniciativas. Una de ellas podría ser la organización de charlas y foros en el Parlamento sobre temas de interés público, experiencia que ha sido exitosa en otras partes del mundo. Por otra parte, también se podría pensar en la organización de audiencias públicas, en las que ciudadanos y parlamentarios intercambien puntos de vista sobre leyes que se encuentren en trámite.

Sin embargo, considerando el poco tiempo que hoy tienen las personas, resulta poco probable que asistan al Congreso, especialmente si pensamos en las grandes distancias que separan a las ciudades chilenas. Es por esto que se hace necesario buscar otras alternativas, entre ellas el uso de Internet, herramienta que ha dado buenos resultados en otros parlamentos. En este momento, nuestro Congreso cuenta con una página web, sin embargo, ésta es sobre todo informativa, por lo que no explota todas las posibilidades que ofrece la red.

Como contrapartida a esta situación está la experiencia española. Es así como en varios Parlamentos Autónomos de ese país se han instalado centros que reciben peticiones, proposiciones y reclamos ciudadanos a través de Internet, fax o carta. Estos centros especializados se encargan de canalizar estas iniciativas, las que a veces incluso terminan en proposiciones legislativas. En este sentido, el Parlamento alemán cuenta con un “Buzón para Niños”, a través del cual ellos pueden hacer preguntas o ponerse en contacto con los parlamentarios. Una iniciativa que, sin duda, ayuda en su educación cívica.

Otra fórmula explorada es la instalación de foros sobre leyes que se encuentren en trámite. Como el caso del Parlamento inglés que impulsa un debate vía Internet sobre la reforma de la Cámara de los Lores o el de otros parlamentos en los que incluso se organizan chats on line entre ciudadanos y congresistas.

En este sentido, una iniciativa interesante ha sido la del Parlamento de Québec el cual abrió un proceso de consulta on line sobre el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas. De esta forma, y a través de la red, los ciudadanos tenían la posibilidad de hacer llegar sus presentaciones de entre las cuales la comisión encargada del tema eligió algunas para que fueran presentadas en audiencia pública.

Pero la web no es sólo interactividad. También es información y ésta es la labor que actualmente cumple en nuestro Congreso. Pese a esto, ésta también puede ser mejorada. Por ejemplo, en lo que respecta a la información sobre las leyes en trámite que se encuentra en los boletines, y que es de difícil comprensión para el ciudadano no experto. Por lo tanto, sería interesante que existiera un espacio en el que las iniciativas en discusión sean descritas en forma comprensible y amigable. Por otra parte, podría existir la posibilidad de que los ciudadanos se inscriban para recibir a través de Internet información periódica sobre sus temas de interés.

Si bien las medidas propuestas pueden parecer acertadas, no son, sin embargo, la panacea para el problema de participación ciudadana. La implementación

Si bien las medidas propuestas pueden parecer acertadas, no son, sin embargo, la panacea para el problema de participación ciudadana. La implementación de estas alternativas no servirá de nada si los funcionarios del Congreso y los parlamentarios no se comprometen a apoyarlas.

de estas alternativas no servirá de nada si los funcionarios del Congreso y los parlamentarios no se comprometen a apoyarlas. De hecho, si se implementan y finalmente fracasan por el poco interés de parte del Congreso, el efecto negativo sobre la ciudadanía podría ser aún mayor.

Así lo demuestra el estudio “Internet en Chile: Oportunidad para la participación ciudadana”⁽⁷⁾, en el que sus autores testaron las páginas web de 27 instituciones. Esto, a través del envío de un mail que simulaba ser de un ciudadano cualquiera pidiendo información y posibilidades de participación⁽⁸⁾. Pasadas tres

(7) Orrego, Claudio; Araya, Rodrigo: “Internet en Chile: Oportunidad para la participación ciudadana”, Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, Temas de Desarrollo Sustentable, N° 7, 2002

(8) Mail enviado: « Estimados Señores:

Quisiera saber cómo puedo participar en su institución a través de este sitio. Soy nuevo en esto de internet y me interesa conocer lo que ustedes hacen y darles algunas ideas que tengo. Además, sería muy útil para mí si me dan un nombre de contacto con e-mail y/o teléfono para plantear mis preguntas específicas sobre las oportunidades, servicios y trámites de la institución. Cordialmente, Juan Pablo Pérez ».

semanas, el Congreso aún no daba respuesta. Según los autores, esto puede responder a falta de interés o preparación por parte de la institución. En una segunda prueba, en julio de 2001 y cuatro meses antes de las elecciones parlamentarias, se envió un mail solicitando información a los 120 diputados⁽⁹⁾, de los cuales apenas nueve respondieron.

Por lo tanto, no se debe olvidar que Internet es sólo una herramienta detrás de la cuál tienen que existir personas dispuestas a mejorar la calidad de nuestra democracia incentivando la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.

(9) Mail enviado: “Estimado Diputado:

Soy nuevo en esto de internet y me conseguí su dirección. La razón por la cual le escribo es para conocer sus prioridades para votar en el Parlamento de aquí a fin de año. Esto es importante para mí, ya que mi voto lo pienso mucho y, si tengo esta oportunidad de preguntar, la aprovecho. Espero pueda responderme.

Atentamente, Juan Pablo Pérez.”

Autores



Jean-Jacques Duhart

Ingeniero Civil Industrial, U. de Chile; Master en Gestión Pública, Ecole Nationale d'Administration, Francia; Master en Ingeniería Económica, Universidad de Chile. Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.



Nicolás Monckeberg

Abogado, Universidad Católica de Chile; Master en Ciencias Políticas, Universidad de Harvard; Diputado de la República (Octava Región).



© 2003 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 versión fue editada por Cony Kerber, es parte de un proyecto de la Corporación que funcionó con el objetivo de promover ideas para mejorar la democracia en Chile. Esta iniciativa fue apoyada por la Fundación Ford y coordinada por Javier Couso y Carolina Tohá.

Estos documentos, así como el quehacer de EXPANSIVA, pueden ser encontrados en www.expansiva.cl. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que su fuente sea citada.

