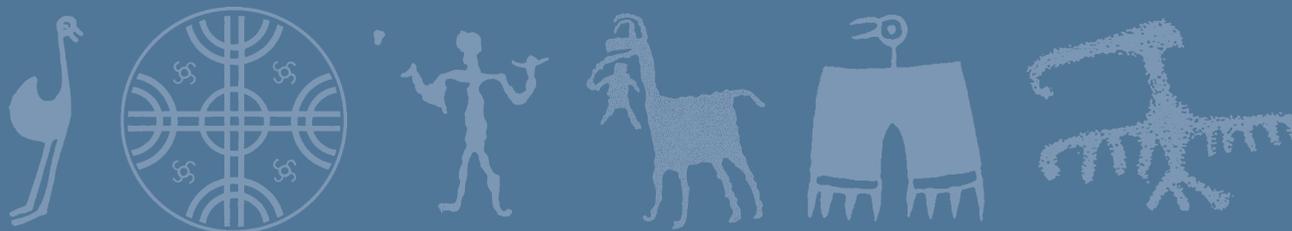




GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

BASES POLÍTICAS Y MARCO CONCEPTUAL DE LOS
MANUALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS
**INSTRUMENTOS DEL SISTEMA
REGIONAL DE PLANIFICACIÓN**



Serie de Manuales de
Participación Ciudadana
División de Políticas y Estudios

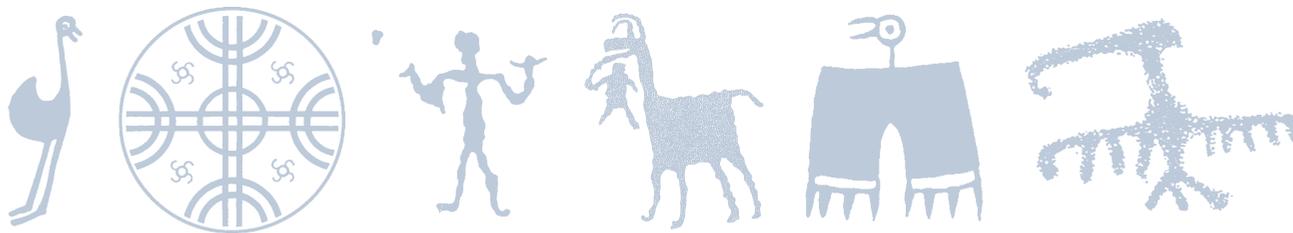
8

FEBRERO 2010

8

FEBRERO 2010

BASES POLÍTICAS Y MARCO CONCEPTUAL DE LOS
MANUALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS
**INSTRUMENTOS DEL SISTEMA
REGIONAL DE PLANIFICACIÓN**



Publicado por:

Departamento de Políticas y Descentralización
División de Políticas y Estudios
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Ministerio del Interior

División de Organizaciones Sociales
Ministerio Secretaría General de Gobierno

Coordinación:

Evelyn Navarrete Jaque, SUBDERE.

Mesa técnica:

SUBDERE: Osvaldo Henríquez Opazo,
Evelyn Navarrete Jaque y Luis Hidalgo Valdivia.
DOS: Carlos Zanzi González.

Consultor:

Corporación PARTICIPA
José Manuel De Ferrari Fontecilla,
Gabriela Espinoza De la Fuente,
Catalina Delpiano Troncoso,
Andrea Sanhueza Echeverría y Domingo Lovera Parmo.

Diseño y diagramación:

Marcela Veas Brokering

Impresión y encuadernación:

Pendiente

ISBN:

Pendiente

Santiago de Chile, febrero de 2010.

Presentación

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Uno de los ejes principales del programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) fue la participación ciudadana, y bajo ese prisma la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) trabajó en estos cuatro años.

Uno de los campos de acción de esta Subsecretaría son los Gobiernos Regionales cuyo fortalecimiento es fundamental para profundizar y avanzar en la descentralización del país. Desde el inicio del Gobierno, en vista de una Ley que se tramitaba y finalmente se promulgó la de Gobiernos Regionales, se instaló un proceso de traspaso de competencias para que cada unidad territorial esté en condiciones de asumir tareas que tradicionalmente se ejecutaban en la capital.

De esta forma se ha buscado articular en torno a una institución: el Gobierno Regional, la planificación del desarrollo del territorio cuya traducción se encuentra inserta en la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), las Políticas Públicas Regionales (PPR) y la Programación Plurianual Multinivel de Inversión (PPMI).

En sintonía con el Programa de Gobierno la SUBDERE se planteó como estrategia generar mecanismos que permitiesen abrir espacios para que los ciudadanos y ciudadanas influyan de manera efectiva en las decisiones de estas políticas públicas regionales y locales. El esfuerzo se centró en instalar canales formales de interlocución entre los distintos niveles del Estado y los habitantes de las distintas regiones para que, a través de un proceso progresivo, puedan influir en las distintas fases o etapas de la planificación regional.

En la lógica de impulsar y promover una gestión participativa, la SUBDERE en conjunto con la Corporación PARTICIPA, elaboró una serie de 5 Manuales para guiar a los equipos de los Gobiernos Regionales. Estos contienen distintas herramientas y técnicas metodológicas que permitirán incorporar mecanismos e instancias de participación ciudadana en los distintos instrumentos de planificación que deben generar.

Esperamos que este trabajo sea de utilidad y una verdadera guía orientadora para cada uno de los profesionales y técnicos de regiones que entienden la gestión pública como una acción colectiva donde los protagonistas son los ciudadanos.

Víctor Maldonado Roldán
Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Presentación

División de Organizaciones Sociales

La publicación que estamos presentando se inscribe en el contexto de los importantes avances que en participación ciudadana se han realizado durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.

Esta serie de manuales que sin duda serán documentos que facilitaran la gestión territorial y la planificación regional muestran la amplia gama de conceptos y definiciones que la sociedad civil y el sector público deben ir incorporando en su quehacer interactivo.

Estos documentos abordan los temas desde la perspectiva regional. Ellos constituyen una prueba de los enormes potenciales que la participación ciudadana en la gestión pública de los desafíos que su aplicación práctica significa.

Podemos afirmar que en Chile se han sentado las bases institucionales básicas para avanzar hacia el perfeccionamiento de los instrumentos, mecanismos y metodologías participativas. La Agenda Pro Participación Ciudadana de 2006 - 2010, y el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que la corroboró, constituyen hitos significativos en la construcción de una sociedad más inclusiva, más participativa, más democrática.

Los conceptos fundamentales, las orientaciones que explican los procesos participativos están plenamente establecidos. La voluntad de la ciudadanía de hacerse corresponsable de las políticas públicas se manifiesta permanentemente. La diversidad de su configuración y la amplitud de sus alcances temáticos y territoriales son parte de la geografía política y social del Chile de comienzos del siglo XXI.

Con estos manuales se hace posible que la participación ciudadana sea parte de los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Su uso y aplicación práctica contribuirán decididamente a hacer que la planificación regional tenga un sello ciudadano inclusivo inédito en la historia del desarrollo de las políticas públicas regionales. Chile, sin duda necesita de más participación ciudadana y descentralización de las regiones sí se avanza por la senda de un estado de derechos con protección social y protagonismo de la sociedad civil.

División de Organizaciones Sociales
Secretaría General de Gobierno

Índice de contenidos

Introducción	9
1. Participación ciudadana, profundización de la democracia y promoción del desarrollo	11
Gobernanza y participación	11
Participación y derecho	12
Proceso de profundización de la democracia en Chile y los planteamientos del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet	13
2. Conceptos fundamentales de la participación ciudadana en la gestión pública	17
a) Participación ciudadana como derecho	17
b) Principios orientadores de la participación ciudadana	18
c) Niveles de participación ciudadana	19
d) Aspectos críticos de la participación ciudadana	19
e) Condiciones prácticas para la participación ciudadana	20
f) Etapas de un plan de participación	22
3. Identificación y clasificación de actores para la participación ciudadana en los procesos de planificación regional	25
4. Definición de conceptos utilizados para la descripción de participación ciudadana en los instrumentos de planificación regional	31
a) Nivel consultivo de la participación ciudadana en los procesos de planificación regional	31
b) Perspectivas temática y territorial	32
c) Actividades y herramientas participativas	33
d) Tipos de participación	35
e) Modos de inclusión ciudadana	36
f) Categorías de actores para las actividades de participación	36
5. Recomendaciones generales sobre organización y facilitación de actividades participativas	39
6. Bibliografía	43
7. Anexo	47
Resumen Marco Legal de la participación ciudadana en el ámbito regional	47

Introducción

Origen de la serie: Manuales de participación ciudadana en los instrumentos de planificación regional

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), ha definido su misión como “contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización”.¹ En el contexto de esta misión, su primer objetivo estratégico es “fortalecer la gestión de los gobiernos subnacionales -Regionales y Municipales- en su capacidad para articular territorialmente políticas, planes, programas y actores públicos y privados integrando la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y control de éstos”².

Como se desprende de los enunciados anteriores, fortalecer el buen gobierno se liga a la capacidad de ellos de articular en los territorios, herramientas de gestión y actores, incorporando participación ciudadana.

Respondiendo a estos desafíos, la División de Políticas y Estudios ha desarrollado un Sistema Regional de Planificación, para ser articulado y coordinado por los gobiernos regionales. Este Sistema se compone de cuatro instrumentos: Estrategia Regional de Desarrollo (ERD); Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT); Políticas Públicas Regionales (PPR); y Programación Plurianual Multinivel de Inversiones (PPMI).

Junto con el diseño de estos instrumentos, la SUBDERE ha desarrollado cuatro manuales de participación ciudadana, especialmente contruidos para cada uno de los instrumentos, con el fin de que los gobiernos regionales dispongan de guías prácticas estandarizadas para la inclusión de participación ciudadana en los procesos de planificación regional. A los cuatro manuales les acompaña este volumen introductorio común para todos ellos.

Contenidos del volumen

Este manual contiene las definiciones políticas y las precisiones conceptuales que están en la base de las propuestas de los cuatro manuales.

El primer capítulo hace referencia a las bases políticas de la propuesta de incorporar participación ciudadana en la gestión pública, que la asumen como características constitutivas de las democracias modernas. En esa concepción se sitúan las principales orientaciones gubernamentales sobre participación ciudadana en la gestión pública y la forma como éstas han sido asumidas por la SUBDERE en su misión de contribuir al fortalecimiento de la gestión de los gobiernos regionales. Esas orientaciones han sido consideradas con rigurosidad en la elaboración de los manuales, para que las propuestas de participación que se desarrollan en ellos respondan a los compromisos gubernamentales y a las expectativas de la ciudadanía. Las principales orientaciones se reproducen en esta introducción para que sean igualmente consideradas por el planificador/a que utilizará los manuales.

El segundo capítulo presenta conceptos fundamentales de la participación ciudadana en la gestión pública,

¹ Misión de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-67276.html>. 14 de julio de 2009.

² Objetivos estratégicos Subsecretaría de Desarrollo Regional. <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-67276.html>. 14 de julio de 2009.

que constituye el ámbito específico para el cual se desarrollan los manuales. Tener presente esos conceptos contribuye a la comprensión de los contenidos teóricos y de las exigencias prácticas que tienen las propuestas de participación de los manuales. En esta línea, se explicita lo que se entiende por el nivel de participación, los principios orientadores de procesos participativos que cumplen requisitos básicos para su legitimidad, las etapas por las que atraviesa un proceso participativo y otras consideraciones generales de ese tipo. Estas definiciones, que han sido consideradas para la elaboración de los manuales, también es importante que las asuma el planificador/a, pues aportan criterios para la planificación y la gestión de los procesos participativos.

El tercer capítulo es una clarificación sobre lo/as actores que intervienen en los procesos participativos. En él se propone una manera de identificar y clasificar el universo de actores que componen la sociedad, que sea útil y práctica para las convocatorias que debe hacer el planificador/a gubernamental para las actividades de los procesos de planificación que incluyen participación ciudadana.

El cuarto capítulo explica los conceptos que se utilizan para describir los elementos que componen los procesos y actividades participativas que se proponen en los manuales. Estas explicaciones son necesarias de considerar para una comprensión unívoca de las descripciones que se realizan sobre la participación en cada manual.

Considerando que la implementación de las actividades participativas tiene como un rol fundamental la “facilitación”, “moderación” o “conducción” de los procesos grupales, en el capítulo quinto se incluyen recomendaciones prácticas que se deben considerar al organizar y realizar cada una de estas actividades. Ellas están dirigidas principalmente a los encargados de cumplir ese rol, como consideraciones elementales que contribuyen a realizar de buena forma una tarea que es clave en el desarrollo de ellas.

Finalmente, se ofrece una síntesis del marco legal de la participación ciudadana en Chile.

1. Participación ciudadana, profundización de la democracia y promoción del desarrollo

Gobernanza y participación

Entre los fundamentos principales que ha movido la elaboración de manuales de participación ciudadana para la gestión del desarrollo regional está la convicción de la relación directa que existe entre ambas. Al mismo tiempo, se entiende que la participación ciudadana es la expresión de la ampliación y la profundización del sistema democrático.

La participación ciudadana ha tomado mayor relevancia en el contexto de la crisis del modelo de representatividad democrática, que ha sido acompañado por la crisis de los partidos políticos y del interés en los asuntos públicos tradicionales por parte de la sociedad. En este escenario la participación ciudadana se torna una vía a través de la cual, la ciudadanía puede ejercer directamente su derecho a participar de los asuntos públicos, acortando la brecha entre gobernados y gobernantes, abriendo nuevas vías de ejercicio de la soberanía ciudadana.

La asintonía entre la ciudadanía y el gobierno conlleva el riesgo de hacer una gestión pública con dificultades para la gobernabilidad y la legitimidad social.

A este respecto, últimamente se ha difundido el concepto de gobernanza, que brinda una adecuada vinculación entre la crisis de representatividad y una propuesta para avanzar hacia su superación en el marco de la profundización de la democracia a través de la participación en la gestión pública.

La gobernanza moderna³ se presenta como alternativa de superación del carácter más jerárquico de las formas de gobierno preexistentes, donde las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.

³ Mayntz (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" CLAD Reforma y Democracia. N° 21, Octubre.

La gobernanza se plantea como una forma de gobernar más cooperativa, donde las instituciones estatales y no estatales, lo/as actores públicos y privados participan, y con frecuencia cooperan, en la formulación de las políticas públicas. La gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público.

Los planteamientos de la gobernanza moderna traen una alternativa de solución, argumentando que las políticas públicas son más apropiadas y eficientes cuando el Gobierno ha trabajado en conjunto con la sociedad civil. La gobernanza incorpora el surgimiento de redes políticas, en la cual el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, donde la interacción produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia.⁴

Participación y derecho

Esta nueva comprensión del ejercicio del gobierno en democracia adquiere una dimensión de compromiso y obligatoriedad cuando se convierte en derecho ciudadano. Esto es lo que ocurre cuando la participación ciudadana se expresa en leyes que rigen el ejercicio del poder político.

El Estado de Chile ha ratificado los convenios internacionales y dictámenes de órganos internacionales⁵ que enmarcan y dan estándares a la participación ciudadana. Estos convenios son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos;⁶ y los organismos que dictan sentencias en esta materia son la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷ y el Comité de Derechos Humanos.⁸

Estos documentos establecen, en resumen, que:

- En primer lugar, la participación en la decisión de los asuntos públicos es un derecho que debe ser garantizado para los ciudadanos.
- La participación, si bien involucra el derecho a votar y participar en elecciones populares libres e informadas, no se agota en el voto y en la elección de representantes.
- La misma se extiende a otras formas mucho más intensas (formas de participación directa), las que quedan abiertas, debido al margen de apreciación de parte de los Estados para su aplicación.

Nuestra legislación también garantiza la participación ciudadana y define las instancias en las que se materializa.

La Constitución Política de la República señala que es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional (Art.1). En este marco general otros artículos complementan derechos ciudadanos que se relacionan con este derecho amplio a participar, como son el derecho a acceso a la información (Art. 8), a la libertad de expresión, a reunión, a presentar peticiones a la autoridad y a la libre asociación (Art. 19). En el Capítulo sobre Gobierno y Administración Interior, la Constitución establece

⁴ Espinoza (2008), "La estrategia del Gobierno de Bachelet respecto de la participación ciudadana y la sociedad civil. Su relación con el fortalecimiento de la sociedad civil". P.54

⁵ Ver Anexo 1: Marco Legal –resumen-.

⁶ Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos 22 Nov., 1969.

⁷ Yatama vs. Nicaragua, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (ser. C.) Nº 127 (23 Jun., 2005).

⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), 57th sesión, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 Jul., 1996, (disponible en: www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument)

al Consejo Regional como el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional, con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras (Art. 113). En el nivel Provincial establece el Consejo Económico y Social Provincial solo con facultades consultivas (Art. 116), y en el nivel Comunal es el Concejo Municipal el encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejerciendo también funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras junto a otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva (Art. 119). Finalmente, se establece la figura del plebiscito en el título Reforma de la Constitución (Art. 128).

Las Leyes Orgánicas Constitucionales desarrollan estas disposiciones de la Constitución. En materia de participación regional la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional⁹, establece que los gobiernos regionales deben ejercer sus funciones observando la efectiva participación de la comunidad regional (Art. 14). El artículo 100, que trata sobre asociativismo regional, crea una instancia de asociación público-privado, con el fin de promover el desarrollo de la región. El artículo 28 de la misma ley se refiere a la participación en el Consejo Económico y Social Provincial.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades también establece la participación ciudadana como objetivo y como responsabilidad municipal (Art. 1, 7, 22) obligándola a tener una ordenanza municipal para la participación (Art. 93). Asimismo, contempla instancias de participación, como son el Concejo Municipal (Art. 71), el Consejo Económico y Social Comunal (Art. 94), la cuenta pública, (Art. 67), las audiencias públicas (Art. 97) y el plebiscito (Art. 63).

Otras disposiciones legales sobre participación ciudadana se encuentran en la Ley sobre Acceso a la Información Pública¹⁰ (Art. 2 y 5), la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado¹¹ (Art. 16 y 39), la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente¹² (Art. 4). Además, Chile en conformidad con el Art. 5 de la Constitución, se obliga a cumplir como ley propia tratados internacionales ratificados por el país que se encuentren vigentes. Entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales¹³.

Proceso de profundización de la democracia en Chile y los planteamientos del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet

Desde la recuperación de la democracia, Chile ha hecho un largo recorrido de fortalecimiento de la democracia, mediante la modificación de la legislación, de las instituciones y de la práctica del Estado y de los ciudadanos y ciudadanas, según las exigencias de las democracias modernas. Sin embargo, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha pretendido dar un paso adelante en este largo camino, lo que se expresa en su programa de gobierno, instructivos, agenda especial para el tema y sus discursos.

⁹ DFL No 1-19.175 (D.Of. 08.11.2005).

¹⁰ Ley No 20.285 (D.Of. 20.08.2008).

¹¹ Ley No 19.880 (D.Of. 29.05.2003).

¹² Ley No 19.300 (D.Of. 09.03.1994).

¹³ Ver en Anexo 1 un resumen de los principales aspectos que tocan a la participación ciudadana en el marco legal chileno. Para un estudio extenso de lo mismo remitirse al estudio encargado por SUBDERE: Marco legal e institucional de la participación ciudadana en el ámbito regional. Primer informe del proyecto ejecutado por Corporación Participa: "Servicio de elaboración de manuales e instalación de capacidades para la incorporación de participación ciudadana en instrumentos de planificación regional". Santiago, 5 de marzo de 2009.

La Agenda Pro Participación 2006 – 2010 plantea el desafío de la profundización de la democracia en el país como tarea nacional. En relación con la democracia representativa señala: “la participación ciudadana tiene un lugar determinante en la esfera política de la democracia, toda vez que el medio principal para participar en ella son las elecciones periódicas, de donde obtienen su legitimidad democrática las autoridades. Para una democracia de calidad, la primera tarea fundamental es perseverar en el perfeccionamiento del sistema representativo”.¹⁴ Unos párrafos más adelante se refiere a la dimensión de la democracia participativa: “El Estado debe garantizar a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Tenemos la urgencia democrática de darnos como país los espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública”.¹⁵

El esfuerzo por perfeccionar la democracia en esta segunda dimensión ha sido una de las características distintivas del actual Gobierno, que ha puesto temas como gobierno ciudadano, transparencia, probidad y acceso a la información, transversalmente en su programa de gobierno. Sus implicancias se desarrollan de manera especial en el capítulo sobre “*Nuevo trato ciudadano*”, donde se abordan temas como los compromisos en torno a mejorar la calidad de la democracia, la reforma del Estado para asegurar la calidad de su servicio a los ciudadanos y ciudadanas, la transparencia y probidad, la participación ciudadana y la descentralización.

La introducción a este tema señala: “*La calidad de la democracia depende, en gran medida, de la relación comunicante entre ciudadanos e instituciones públicas. Una verdadera sociedad democrática es aquella en que todos y cada uno de sus ciudadanos poseen voz y capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones. Implica, por una parte, contar con una sociedad civil capaz de canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades ciudadanas. Y, por otra, promover un tipo de Estado democrático que acoja adecuada y eficientemente esas necesidades en sus diseños de política pública*”.¹⁶

Un primer nivel de concreción de esta vinculación es el acceso a la información sobre las políticas públicas: “*Una sociedad que se precie de democrática requiere que los actos del Estado sean transparentemente expuestos a la ciudadanía. Un ciudadano tiene derecho a conocer las políticas que lo afectan y la información que las respalda, ya sea a nivel comunal, regional o nacional*”.¹⁷

Pero el “nuevo trato” no solo incluye el derecho a conocer las políticas públicas por la vía del acceso a la información, sino que incorpora el derecho a participar en su diseño y ejecución, dándole a la participación ciudadana un rol estratégico y activo: “*La pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están ineludiblemente vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación. Resulta indispensable, por lo tanto, renovar el compromiso por un diálogo franco y abierto entre los ciudadanos y sus autoridades, en la que las múltiples organizaciones de la sociedad civil se constituyan en la base del poder social, contribuyan a la defensa de los intereses de la mayoría, estimulen las formas de participación ciudadana y aporten propuestas en la formulación de políticas públicas*”.¹⁸ Para que esto sea efectivo promete institucionalizar como práctica regular y obligatoria procesos formales de participación ciudadana.

Estas orientaciones programáticas serán una constante en los discursos de la Presidenta Michelle Bachelet, indicando su deseo de que la participación de la ciudadanía en las políticas públicas sea uno de los sellos de su Gobierno y que marquen una nueva manera de hacer gestión pública en Chile.

¹⁴ Gobierno de Chile, “Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 – 2010, Santiago de Chile, agosto 2008, p. 3.

¹⁵ Id., p. 4.

¹⁶ Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, Capítulo Nuevo Trato Ciudadano, Introducción.

¹⁷ Id. Título sobre probidad y transparencia. (Un logro es esta línea es que el Ejecutivo consiguió la aprobación de la ley N° 20.285 de “Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado”, la que entró en vigencia el 20 de abril de 2009.

¹⁸ Id. Título Participación Ciudadana.

El “nuevo trato ciudadano” que se propone el mencionado programa de gobierno, vincula el tema de la descentralización con la participación ciudadana: *“La expansión de las capacidades de las regiones para administrar su territorio y promover la innovación requiere que los habitantes de cada región tengan la posibilidad de hacer oír su voz frente a las autoridades...”*.¹⁹

Avanzando en esta línea, en abril de 2008, la Presidenta envió al Congreso la propuesta de Ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Nº 19.175). Este es un importante proyecto legislativo de su Gobierno que propone cambios en la institucionalidad pública regional, que apuntan a aumentar las competencias de las instituciones descentralizadas en la gestión regional y, en definitiva, *“...busca generar una relación más directa y cercana entre el Gobierno Regional y la ciudadanía, lo cual fortalece y profundiza la democracia”*.²⁰

Entre las muchas modificaciones a las prácticas de la planificación regional que explica la Presidenta en el mensaje que introduce el envío del proyecto de ley al Congreso, se encuentra la que encarga a la División de Planificación y Desarrollo Regional de cada Gobierno Regional, *“elaborar y proponer estrategias de desarrollo, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas por el Gobierno Regional”*.²¹

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), como organismo encargado de contribuir con el proceso de descentralización y desarrollo de las regiones, asume como tarea propia impulsar la descentralización y la incorporación de la participación ciudadana en todos los niveles de gestión de las políticas públicas en las regiones. Esta voluntad política se expresa en un documento producido especialmente por la SUBDERE para orientar el trabajo sobre participación ciudadana en la gestión regional: *“Nuestro compromiso con el programa de la Presidenta Bachelet se traduce en la instalación de un concepto de participación exigente, que apunta a abrir espacios para que los ciudadanos influyan efectivamente en las decisiones sobre políticas públicas a nivel regional y local... El fomento de la participación ciudadana apunta a instalar canales formales de interlocución entre los distintos niveles del Estado y los ciudadanos, de modo tal que estos últimos puedan progresivamente influir en las distintas fases involucradas en los procesos de toma de decisiones -diseño, ejecución y seguimiento- y ejercer un control social sobre las políticas públicas”*.²²

Las orientaciones que ha ido incorporando el país sobre participación ciudadana y la forma como éstas han sido asumidas por la SUBDERE en su misión de contribuir con la gestión de los gobiernos regionales constituyen el fundamento político de la elaboración de estos manuales, como guías prácticas para incorporar participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo de las regiones de Chile.

¹⁹ Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, Capítulo Nuevo Trato Ciudadano.

²⁰ Mensaje de la Presidenta de la República que acompaña el envío de este proyecto de ley al Congreso, 8 de abril de 2008, Antecedentes.

²¹ Id. Nº 12.

²² SUBDERE, Programa de trabajo en fomento de la participación ciudadana, 2006.

2. Conceptos fundamentales de la participación ciudadana en la gestión pública

La propuesta de participación ciudadana en los procesos de planificación regional corresponde a un caso de *participación ciudadana en la gestión pública*, que es un tipo particular entre las diversas formas que puede presentar la participación ciudadana en general. Este tipo de participación ciudadana consiste en actividades en las cuales los ciudadanos se relacionan con organismos del Estado para tomar parte activa en los asuntos de interés público que gestionan esos organismos. En consecuencia, se da una relación especial entre dos actores: el Estado -representado por la autoridad pública- y los ciudadanos y ciudadanas- que representan a los destinatario/as de las políticas, actos y resoluciones de la autoridad. Este tipo de participación ciudadana ha sido trabajada y caracterizada a partir de múltiples experiencias, estableciéndose una serie de definiciones conceptuales en relación a ella que contribuyen a clarificar ciertas condiciones y estándares de calidad para su organización y puesta en práctica. A continuación se presentan los contenidos fundamentales del marco conceptual que se ha utilizado para la propuesta de participación que contiene este manual.²³

a) Participación ciudadana como derecho

En el capítulo anterior se desarrolló este principio, que aquí se reitera para enfatizar que la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho garantizado en la Constitución Política de Chile y en tratados internacionales firmados por nuestro país. En este sentido, la decisión de realizar manuales de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales es una respuesta del Gobierno a este deber que surge de la ley. Sin embargo, como se ha visto en las orientaciones gubernamentales de la Presidenta Bachelet, la voluntad política del Gobierno no es sólo cumplir con la ley, sino posibilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho de manera efectiva y sustantiva. Por este motivo, este manual basa su propuesta en una conceptualización de la participación ciudadana en la gestión pública exigente, que hace explícita para facilitar a los funcionario/as públicos a hacer efectivo el cumplimiento de la ley y la voluntad del Gobierno con solidez y coherencia.

²³ Las definiciones de este capítulo se han basado en el "Manual de Participación Ciudadana", Corporación Participa, Santiago de Chile, Junio 2008.

b) Principios orientadores de la participación ciudadana

Los principios de la participación ciudadana son convicciones sobre la forma como ésta debe funcionar para responder a estándares que la validen ante la ciudadanía. Los principios actúan como referentes para diseñar propuestas participativas, así como para evaluar y juzgar la calidad de su ejecución. Los principios fundamentales que están a la base de la propuesta de participación ciudadana de este manual son los siguientes:

Acceso a la información: es el deber que tienen los organismos del Estado de poner a disposición de la ciudadanía la información que poseen. Este deber es correlativo al derecho ciudadano de conocer toda la información que poseen los organismos públicos, salvo las excepciones que se determinen según la ley.²⁴ Los procesos de participación ciudadana tienen como condición de calidad y equidad, que la ciudadanía tenga acceso sin distinción a toda la información necesaria para tomar parte en los asuntos públicos, con conocimientos y fundamentos que le permitan incidir efectivamente.

Transparencia: consiste en la veracidad, claridad y publicidad con la cual se dan a conocer a la ciudadanía las intenciones, los objetivos, los alcances, los procesos, los resultados, entre otros aspectos relativos a los procesos gestionados por el Estado y a la participación ciudadana en ellos. La transparencia legitima la actividad pública y genera confianza porque permite constatar la coherencia entre la intención declarada y lo que se hace en la realidad. Al mismo tiempo posibilita el control ciudadano sobre lo comprometido.

Equidad (igualdad de oportunidades): se refiere a garantizar que todos quienes toman parte en un proceso tengan igualdad de oportunidades y de trato. Para ello es importante procurar el uso equitativo de recursos, acceso a información y capacidad de influir por lo/as distintos participantes. Esto implica que en ocasiones es necesario dar apoyo especial a algún sector, en casos en que éste tenga desventajas iniciales en relación con otro/as participantes.

No exclusión: se trata de que todos quienes tengan un interés significativo en un asunto y que puedan ser afectados por los acuerdos del proceso, tengan la posibilidad de participar. La exclusión de algún grupo de interés priva al proceso de conocer todos los puntos de vista, reduciendo las posibilidades de llegar a las mejores soluciones. Asimismo, se corre el riesgo de que los acuerdos puedan ser desconocidos por algún sector y que la implementación de los acuerdos pueda ser boicoteada por quienes son marginados.

Respeto por la diversidad: la participación supone el reconocimiento de la legitimidad de que exista diversidad de percepciones, posiciones e intereses en torno al tema o situación que se trate. Esto implica que el diseño debe contemplar la opción de exponer los distintos puntos de vista y cuidar que estos no sean descalificados a priori.

Receptividad: consiste en la inclusión del fruto de la participación, de acuerdo a los criterios y a las condiciones que hayan quedado establecidas en el diseño y la convocatoria del proceso. Para cumplir con este principio es necesario que quede inicialmente claro el nivel de incidencia del proceso participativo. Asimismo, es importante que se establezca un protocolo que permita dar cuenta a la ciudadanía de los resultados de sus aportes.

²⁴ Este deber del Estado ha sido recientemente establecido en la Ley N° 20.285 que entró en vigencia el 20 de abril de 2009. Esta ley señala que toda información en manos del Estado, producida por el Estado o con fondos públicos es pública por principio, salvo excepciones. De ahí se desprende el derecho de acceso a la información pública que es el derecho de todas las personas –sin discriminación de ningún tipo– de solicitar y recibir información que está en manos del Estado, y en ocasiones, de algunas empresas privadas. El deber correlativo del Estado es proveer esa información, la que puede realizarse por la vía de la transparencia pasiva, que consiste en que el Estado hace pública la información que posee, en sitios Web, por decisión propia, y la transparencia activa, que es la información que el Estado entrega por petición.

Voluntariedad: se trata de que todos los que se incorporan al proceso lo hagan por propio interés y voluntariamente. La participación hecha por coacción o por obligación pierde legitimidad, pudiendo las resoluciones ser desconocidas y revocadas. Además, la voluntariedad es necesaria para asegurar el compromiso de lo/as participantes en el proceso, el que siempre requiere de asignación de tiempo y recursos propios.

c) Niveles de participación ciudadana

Los niveles de participación se refieren a los distintos grados de obligatoriedad e influencia que tienen las propuestas de la sociedad civil, que forma parte de un proceso participativo, para la contraparte pública que la ha convocado a participar. Al elaborar una propuesta de participación en la gestión pública es necesario dejar en claro el nivel de participación que se desea incorporar, porque éstos implican distintas exigencias a lo/as participantes y obligaciones al organismo que promueve la participación. A continuación se presenta una descripción de los niveles de participación que servirán de referente para definir este tema en la propuesta para los cuatro instrumentos de planificación del desarrollo regional.

1. **Acceso a la Información.** Se considera un requisito para todo nivel de participación y la base inicial de cualquier proceso participativo. Este requisito cobra nueva fuerza por las obligaciones que en esta materia adquieren los organismos del Estado con la promulgación de la nueva ley de acceso a la información pública. Para que un proceso de participación ciudadana sea pertinente, consistente y efectivo se requiere que la información sobre el tema a tratar esté disponible de manera oportuna, completa y fácilmente accesible a quien la necesite.
2. **Consultivo.** Representa el grado de influencia básico de lo/as actores en los asuntos públicos. Consiste en que la ciudadanía participa dando su opinión y haciendo aportes a los temas que se tratan, sin que ello obligue a quienes toman las decisiones. En este nivel se dan dos modalidades:
 - a. *Consultivo sin respuesta obligatoria:* en este caso las opiniones de la ciudadanía son un insumo para las decisiones de la autoridad, pero ésta no se compromete a dar cuenta de los resultados de las opiniones ciudadanas y de cómo fueron o no incorporadas en la toma de decisión. Por lo tanto, no se establecen otros pasos que vinculen al participante y sus opiniones con quien las recibe.
 - b. *Consultivo con respuesta obligatoria:* lo distintivo en esta modalidad es que la opinión y postura de los consultados debe ser respondida por quienes las solicitan o reciben, dando cuenta de su recepción y del uso que se le dio.
3. **Decisorio.** En este nivel de participación lo/as actores tienen incidencia directa en la toma de decisiones, pues su opinión o posición es vinculante. De esta manera, la autoridad se obliga no sólo a ingresar las opiniones y posiciones de la ciudadanía, sino a ejecutarlas, según lo que se haya establecido.
4. **Co-gestión.** Esta forma responde al grado de influencia máxima de la sociedad civil en lo que se refiere a asuntos públicos. Aquí, la participación adopta una modalidad de procesos o instancias de trabajo periódico, con permanencia en el tiempo y con carácter de negociación, en los cuales lo/as actores adoptan decisiones de común acuerdo.

d) Aspectos críticos de la participación ciudadana

Existen tres aspectos que en todo proceso de participación ciudadana en la gestión pública son críticos, en el sentido que estarán en la mira y el juicio de su validación o reprobación. Se trata de la representación de la ciudadanía en los espacios de participación, de la legitimidad que se le reconozca a los procesos participativos y de los resultados que se obtengan con la participación.

La **representación** no ofrece mayores dificultades cuando los mecanismos de participación son de representación personal y directa, como por ejemplo, cuando se emite un voto por el cual cada persona se representa a sí mismo. Tampoco ofrece dificultades cuando una organización o grupo se plantea ante la autoridad por interés propio, sin pretender representar a otros.

La representación se presenta como un desafío en las ocasiones en que una instancia participativa pretende ser un espacio de análisis y discusión, donde se expresen los intereses, opiniones y propuestas de una colectividad amplia y sobre un conjunto de temas que los afectan de diversas maneras, sin que puedan hacer presente su voz cada uno de los interesados. En estos casos, hay una opinión generalizada que la representación siempre va a ser un tema debatible y nunca definitivamente resuelto, en razón de que quienes participan forman un grupo limitado de personas, cuya participación afecta a la totalidad, entre los cuales podría haber personas o grupos que no se sientan representados por quienes tuvieron ocasión de participar.

En estos casos, el concepto de representación debe ser asumido como el desafío y compromiso de realizar una exhaustiva identificación y clasificación de los intereses colectivos y de la diversidad de tipos de actores que están involucrado/as en la situación para la cual se convoca a participar, de manera que se asegure una presencia amplia y equilibrada de la diversidad diagnosticada.

La **legitimidad** apela al reconocimiento ciudadano de que el proceso de participación ciudadana y las decisiones que surgen de él fueron hechos de manera tal que le dan validez y deben ser apoyadas o, al menos, respetadas.

En el juicio sobre la legitimidad juega un papel importante el tema de la representación, por lo que la inclusión amplia y diversa que se mencionó en el punto anterior, es fundamental para legitimar los procesos participativos. También es necesario, que lo/as actores participantes sean idóneos en los temas que se tratan, de manera que su participación sea fundamentada y capaz de sostener opiniones. Esto implica la disponibilidad equitativa de recursos y capacidades entre todos lo/as participantes.

Otro aspecto que influye en la legitimidad es que los procesos sean percibidos como neutrales, en el sentido de no estar orientados a favorecer a un sector sobre los otros, u organizados sólo para justificar, con una aparente participación, las decisiones ya tomadas por la autoridad.

Finalmente, inciden directamente en la legitimidad el respeto por todos los principios señalados en la sección anterior. Cualquier falta a ellos podrá dar argumentos para la deslegitimación del proceso y sus resultados.

Los **resultados** son el referente definitivo para el juicio sobre la participación. Los procesos y las herramientas que se utilicen serán validados en cuanto hayan sido eficaces para conducir a los objetivos y resultados esperados. El logro de los objetivos en los procesos participativos depende de dos tipos de factores principalmente: de la voluntad política de la autoridad para implementar los procesos programados y de la adecuada organización para su realización.

e) Condiciones prácticas para la participación ciudadana

La viabilidad y efectividad de los procesos de participación ciudadana dependen no sólo de lineamientos y voluntades generales, sino que se juega en una gran cantidad de condiciones prácticas para llevarlos a cabo. A continuación se mencionan las de mayor relevancia que deben atenderse por los responsables de su organización.

Compromiso de la autoridad y apoyo institucional. Para que la participación se ejecute y sea efectiva es necesario que la autoridad y los directivos del organismo público estén convencidos y comprometidos con la apertura de su gestión a la intervención de la ciudadanía. Este compromiso debe expresarse en asignación de responsabilidades personalizadas sobre la participación e instrucción a sus funcionarios para que den su colaboración y se establezcan las coordinaciones y los apoyos necesarios para su implementación. En relación a la ciudadanía, el compromiso de la autoridad se hace visible con su presencia y participación en las actividades participativas.

Disposición de recursos. Un proceso de participación ciudadana requiere de recursos humanos, materiales y económicos para su implementación, por lo que hay que hacer un análisis exhaustivo de la inversión que es necesario realizar para llevar a cabo sus actividades. Se deben considerar las competencias y los tiempos de dedicación que requieren las personas que forman parte de la institucionalidad pública así como de lo/as actores no gubernamentales invitados a participar. Tener una previsión ajustada de estos requerimientos y disponibilidades es fundamental para que las actividades cuenten con la participación que se espera. Los recursos materiales y monetarios deben contemplar las instalaciones, equipamientos, insumos y servicios necesarios para realizar procesos participativos.

Orientación a resultados. La explicitación del objetivo y del resultado esperado con el proceso participativo es un factor motivador de la participación, pues se le ve el sentido práctico a la convocatoria. Asimismo, tener claro los resultados esperados permite ajustar anticipadamente las expectativas de lo/as participantes con lo que busca la autoridad que convoca a participar, evitando la generación de falsas proyecciones y frustraciones al término del proceso.

Planificación anticipada y conocida. Un proceso de participación ciudadana debe tener un plan de trabajo elaborado con anticipación, de manera que se conozca desde el inicio cómo se desarrolla el proceso completo. Esto implica al menos calendarizar las actividades, las fechas de ocurrencia, lo/as participantes y sus productos. Si el proceso es largo y complejo es conveniente distinguir etapas que tengan productos intermedios mediante los cuales evaluar los avances y rectificar a tiempo posibles desvíos. El plan de trabajo sirve como herramienta de gestión y de control y permite que quienes se interesen puedan prepararse con anticipación y disponer de los tiempos requeridos.

Responsabilidad personalizada. Un plan de trabajo debe contemplar la asignación de responsabilidades personales tanto para el proceso general que se ha planificado como para las distintas actividades que contempla el plan. Junto con contribuir a la realización de las acciones comprometidas, esta asignación también permite precisar la evaluación y pedir rendición de cuentas.

Adecuado a la realidad particular. Para que un proceso sea adecuado es importante considerar las características específicas de cada grupo o comunidad que participará, de manera que las metodologías y dinámicas, el lenguaje, los materiales de apoyo, el lugar de trabajo, los requisitos para participar, entre otros aspectos que puedan ser efectivamente utilizados por lo/as participantes.

Apoyo externo y experto. En ocasiones la credibilidad y la validación de un proceso participativo puede depender de la confianza de lo/as participantes en quienes conducen las actividades, tanto por su competencia temática o técnica, como por su imparcialidad respecto de lo/as actores que participan. Contar con un apoyo externo y experto es un recurso importante de tener en cuenta, principalmente cuando hay tensión entre la autoridad pública y la sociedad civil o cuando hay temas sensibles para distintos intereses en juego.

f) Etapas de un plan de participación

Desde la perspectiva del diseño de un plan de participación ciudadana cabe considerar tres grandes etapas, cada una de las cuales incluye distintas actividades.

• Etapa de diseño

En ella se visualizan todos los elementos que se deben considerar para la participación, de manera que se prevea con anticipación la ruta que seguirá el proceso y los requerimientos que se desprenden de él. Esta etapa incluye los siguientes elementos:

Definición de la situación o del tema que se quiere abordar, de manera que sea un objeto delimitado con claridad, que evite confusiones tanto a los convocantes y organizadores como a los convocados.

Determinar los objetivos y alcance de la participación. Esta clarificación es fundamental para que los convocados sepan qué se espera de ellos y qué pueden esperar como fruto de su participación. Al determinar los alcances se define qué nivel tendrá la participación y cómo incorporará los resultados en las decisiones que se adopten.

Diagnóstico que permita conocer el escenario en el que se insertará el proceso, lo/as actores con sus características, los principales problemas, conflictos e intereses en juego, con el fin de preverlos y abordarlos tempranamente. La identificación de actores facilita que se cumpla con el principio de la inclusión.

Formación del equipo de trabajo y de la persona responsable del plan, que tengan las competencias, las atribuciones y dispongan de los recursos que se necesitan para cumplir su rol.

Programación de las actividades específicas que se desarrollarán en un plazo de tiempo determinado para abordar los objetivos propuestos. En la programación, se definen los siguientes elementos: actividades por realizar, responsable de cada una de ellas, plazo para su cumplimiento, recursos requeridos para su realización y resultados esperados. Para una mayor facilidad de seguimiento al programa de trabajo es conveniente construir un cronograma o Carta Gantt del mismo.

• Etapa de Ejecución

En esta etapa se lleva a la práctica el programa elaborado en la primera etapa. Los pasos que se siguen son los siguientes:

Invitación, motivación y preparación a las personas y grupos para su participación. Para la convocatoria resulta relevante mostrar a las personas por qué su participación es necesaria, relacionando el tema en cuestión con su vida diaria. Una vez que las personas y los grupos estén dispuestos a participar, deben recibir información necesaria para que su participación sea sustantiva.

Acción Ciudadana. Consiste en la realización de las actividades mediante las cuales se concreta la participación ciudadana. Es el momento de la presencia activa de ciudadanos y ciudadanas.

Sistematización y devolución de información que se produce con la acción ciudadana. Los datos o elementos recogidos deben ser considerados para la toma de decisión final y el resultado debe ser informado a todos lo/as

actores, de manera que ellos puedan conocer y evaluar la manera como se incluyeron sus aportes, siendo éste un factor determinante para dar legitimidad al proceso de participación y a sus conclusiones.

Implementación y seguimiento de resultados. El proceso termina con el aseguramiento de la implementación final de los acuerdos logrados, para lo cual al cierre de la etapa de ejecución debe establecerse un plan de seguimiento con acciones y responsables de realizarlo.

- **Etapa de Evaluación**

En esta etapa se realiza una revisión del proceso en relación con su diseño, con la ejecución de las actividades y con la obtención de los resultados. A partir de estas consideraciones se sacan aprendizajes que luego se aplican para un rediseño o para la elaboración de nuevos esquemas que comiencen un nuevo ciclo de participación. Esta evaluación global corresponde al cierre de un plan de participación, pero de la misma manera, ésta debe hacerse en cada actividad, con el fin de que los aprendizajes que va dejando la práctica puedan aplicarse inmediatamente al resto del plan, corrigiéndolo y evitando la mantención de dificultades o errores de la implementación.

3. Identificación y clasificación de actores para la participación ciudadana en los procesos de planificación regional

Uno de los aspectos críticos de la participación ciudadana en la gestión pública es la identificación, la clasificación y la convocatoria de lo/as actores llamados a tomar parte del proceso o actividad participativa. En este capítulo, se entrega una propuesta para que el planificador/a la pueda utilizar de base para el análisis de lo/as actores y criterios para la convocatoria a las actividades participativas.

En la participación ciudadana en la gestión pública se encuentran dos grandes sectores: el sector público –que en el caso de la planificación del desarrollo regional es coordinado por el ente gubernamental– y el sector no gubernamental. Si bien dentro del sector no gubernamental todos los grupos que lo integran tienen en común el ser interlocutores del sector público como externos a él, es importante diferenciar al sector privado de la sociedad civil ya que están compuestos por personas u organizaciones que se mueven por intereses diferentes. El primero, como lo expresa su nombre, tiene un interés privado o particular, especialmente de carácter económico, en tanto que la sociedad civil se caracteriza porque su organización y actuación se liga a bienes de interés público, comunes a la sociedad, y no los mueve primeramente un interés económico.²⁵ Estos criterios están a la base de la clasificación de la sociedad que ya es clásica, compuesta por tres grandes sectores: Sector Público (Estado), Sector Privado (Mercado) y Sociedad Civil.

El foco de estos manuales de participación ciudadana se relaciona con la participación no gubernamental, como contraparte de la gestión pública que realiza el sector gubernamental, por lo que las orientaciones que se entregan para la identificación y clasificación de lo/as actores en los procesos de planificación del desarrollo regional, no considera la identificación de lo/as actores del sector público. Asimismo, dentro del sector no gubernamental, si bien se considera el sector privado, se pone especial atención en entregar criterios para la identificación y clasificación de la sociedad civil, como tercer sector, por ser el más amplio y complejo.

²⁵ Para la distinción del sector privado y la sociedad civil ver la caracterización que se establece en el proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública.

Se ha dicho anteriormente, que una exigencia para la calidad y legitimidad de la participación ciudadana es que ésta sea inclusiva y no discriminatoria, para lo que es fundamental hacer una buena identificación, clasificación y convocatoria de lo/as actores, que haya considerado adecuadamente el universo existente y cumpla con los requisitos de amplitud, diversidad y pertinencia.

La clasificación de actores no gubernamentales que se propone como guía para realizar la convocatoria se ha basado en diversas fuentes, siendo una propuesta integradora²⁶ que han profundizado en la identificación y clasificación del amplio sector no gubernamental, especialmente del que hemos llamado sociedad civil.

Siguiendo al PNUD (2000), en estas dos grandes categorías se integran y distinguen cuatro tipos de actores: social, académico, político y productivo, de acuerdo a lo que el PNUD llama la vocación y la lógica de su vinculación y actuación. Cada uno de esos tipos de actores está a su vez integrado por diversos grupos. A continuación se describen estos cuatro tipos de actores y posteriormente se presenta un cuadro con la identificación y clasificación general de lo/as diversos actores.

Sector Sociedad Civil

El **actor social** está compuesto por una amplia gama de asociaciones y organizaciones, cuyo quehacer u objetivo tiene un carácter de beneficio social en alguna dimensión o tema específico de la vida social. Sólo en el caso de las organizaciones etáreas y de mujeres, se definen no tanto por el tema que tratan sino de acuerdo a quiénes son sus beneficiario/as. En esta categoría se incluyen las organizaciones sin fines de lucro y las de interés público, clasificándolas de acuerdo a los temas que trabajan.²⁷

El **actor académico y experto** está compuesto por organizaciones e individuos, que intervienen en los procesos de investigación, análisis y planificación, entre otros. Este sector se ha distinguido de los demás debido a que tiene un campo de acción referido al estudio, interpretación y producción de conocimiento, que se proponen o se utilizan como soportes para la toma de decisiones que afectan a la vida pública.

El **actor político** está compuesto por aquello/as actores y organizaciones movilizadas por la conquista o incidencia en el poder político para el desarrollo de ideas y proyectos. Han sido clasificados independiente del sector social, académico y experto porque la forma de relacionarse con el sector gubernamental es diferente y está mediada, entre otros factores, por la orientación político ideológica de los grupos y asociaciones, por su tamaño y cercanía con las entidades gubernamentales. Por ello corresponde que al identificar y clasificar actores para la participación, el planificador/a considere las diferencias en cuanto a la relación con el sector gubernamental (Estado).

Sector Privado

El **actor económico-productivo** está compuesto por distintas categorías que tienen en común que la lógica de las organizaciones que lo componen y de sus integrantes es la lucrativa. Es decir que cuando se relacionan con distintas situaciones consideran los efectos de éstas en los eventuales costos y ganancias que pueden

²⁶ La sistematización obedece a la síntesis de las siguientes fuentes: 1) Desarrollo Humano en Chile 2000, Parte III, Cap. 2: "Mapa nacional de Asociatividad", PNUD, Santiago de Chile 2000; 2) "Indicadores de participación social y política", presentación de Teresa Valdés, FLACSO 2002; 3) "Organizaciones Comunales: Juntas de Vecinos y Organizaciones Funcionales Un análisis desde la norma", presentación de Ricardo Vega Riquelme, con inserciones de Alicia Candía Molina y Karla Varas Marchant, FECH septiembre 2008; 4) Ley de Asociaciones Gremiales N° 19806, 2002.

²⁷ Las categorías de asociaciones del sector social fueron extraídas en su mayoría del Mapa de la Asociatividad del PNUD, que surgen de un amplio trabajo de campo en Chile.

implicar en su quehacer. En este sector se incluye tanto el rol del empresario (grande, mediano, pequeño y micro), como las organizaciones de trabajadores, por ejemplo, los pescadores artesanales o los productores agrícolas de una zona o producto determinado.

A continuación se entrega un cuadro en el que se enumeran y clasifican las asociaciones y organizaciones que componen los cuatro tipos de actores descritos, que a su vez son parte de los sectores no gubernamentales: sociedad civil y sector privado.²⁸

SECTOR SOCIEDAD CIVIL
1. Actor social
1.a. Salud, vivienda, educación y otros
1) Salud (fundaciones, corporaciones, Organismos No Gubernamentales (ONGs), grupos de amigos de establecimientos hospitalarios, clubes de enfermo/as)
2) Vivienda (comité de allegados, juntas de propietarios, comités de adelanto, cooperativas de vivienda, entre otros. Fundaciones, corporaciones y ONGs dedicadas a la vivienda desde un punto de vista promocional y de fomento)
3) Educación (centros de padres, organizaciones de estudiantes –centros de estudiantes, federaciones-, grupos artístico-culturales. Fundaciones y corporaciones; colegios particulares administrados bajo estas formas jurídicas y ONGs que trabajan el tema)
4) Organizaciones relativas al VIH
5) Organizaciones contra el consumo de drogas
1.b. Asociatividad vecinal
1) Juntas de vecinos (agrupadas en uniones comunales)
2) Comités de mejoras de barrio (pavimentaciones, alumbrado, plazas, o similares.)
3) Comités de seguridad ciudadana
4) Organizaciones de Desarrollo Local
1.c. Asociatividad recreativo - cultural - deportivas
1) Centros culturales comunitarios
2) Agrupaciones artísticas (compañías de teatro, danza, murgas, sociedades de baile religioso –norte grande-, talleres literarios, teatro y artesanales)
3) Corporaciones y fundaciones que fomentan iniciativas en torno a la cultura (bellas artes y cultura popular)
4) Organizaciones deportivas (ligas, federaciones, o similares.)
1.d. Asociatividad religiosa
1) Iglesias estructuradas

²⁸ Téngase en cuenta que este cuadro busca ofrecer al planificador/a la amplitud de los actores sociales a identificar, clasificar y considerar para la participación en la planificación regional, pero no asegura la presencia de todos los tipos de organizaciones, por lo que para cada ejercicio de identificación y clasificación se sugiere adaptar y precisar esta clasificación de acuerdo a la realidad regional.

2) Congregaciones – comunidades de diversas denominaciones
3) Movimientos religiosos
1.e. Grupos etéreos, de mujeres y minorías sexuales
1) Adultos mayores (clubes de adultos mayores, agrupadas en uniones comunales)
2) Jóvenes (formales: centros u organizaciones juveniles y grupos scout; informales: música, graffiti, trabajo con niño/as, trabajo pastoral, relacionado con la salud y otros)
3) Infancia (protección, estudio, prevención de problemas sociales)
4) Mujeres (centros de madres, talleres laborales, organizaciones de base, defensa de derechos, centros de estudio, organismos no gubernamentales que trabajan en el tema, fundaciones y corporaciones)
1.f. Asociaciones de defensa de derechos e identidades
1) Organismos de derechos humanos
2) Grupos ecologistas
3) Minorías sexuales
4) Discapacidades
<i>Pueblos originarios</i>
5) Comunidades (Según Ley Indígena N° 19.253)
6) Asociaciones (funcionales: ejemplo asociación de artesanos aymaras y de preservación cultural –urbanas-. Consejo de Ancianos Rapa Nui)
7) Fundaciones, corporaciones u organismos no gubernamentales que trabajan en el tema
8) Grupo heterogéneo de agrupaciones (grupos culturales, agrupaciones de jóvenes, de estudiantes y otras)
1.g. Organizaciones de voluntariado
2. Actor académico y expertos
1) Universidades
2) Centros de estudio
3) Académico/as
4) Profesionales con expertiz en temas atinentes
5) Líderes de opinión
3. Actor político
1) Partidos políticos
2) Representantes elegidos por votación ciudadana (como Diputado/as y Senadore/as)

3) Actores locales: Alcaldes y Concejales
4) Centros de estudios asociados a grupos políticos
5) Agrupaciones y movimientos políticos
SECTOR PRIVADO
4. Actor económico-productivo³⁰
4.a. Asociatividad productiva y financiera
1) Organizaciones y asociaciones de empresarios (grande, mediano, pequeño y micro / rural, urbano / exportador/ sector –primario-secundario-terciario, entre otros.)
2) Federaciones de empresario/as
3) Confederaciones de empresario/as
4) Gremios de empresario/as
5) Cooperativas de productores
6) Organizaciones de fomento productivo
7) Inversionistas y entidades del sector financiero
4.b Asociatividad de trabajadores
1) Sindicatos de trabajadore/as
2) Centrales de trabajadore/as
3) Gremios de trabajadore/as
4) Colegios Profesionales y/o Técnicos
4.c. Asociatividad relativa al consumo
1) Asociaciones de consumidore/as

Para usar de forma útil la identificación de actores en la región, en función de la planificación, es necesario considerarlos en su trama de relaciones intra y entre sectores, identificando líderes, conflictos, temas de interés, recursos de los que dispone el grupo o sector, entre otros aspectos.

Para realizar el ejercicio de identificación y clasificación de actores un recurso útil es la construcción de un mapa utilizando elementos gráficos para su caracterización. Por ejemplo, ubicación geográfica, tamaño, temas, relaciones entre grupos, posición respecto del Gobierno Regional (cercano, lejano, colaborador, dominante), entre otros aspectos a definir de acuerdo a la realidad regional y al objetivo de la participación.

²⁹ El actor económico-productivo es muy heterogéneo desde el punto de vista de la identificación y clasificación de actores para la participación. Para su diferenciación se debe tener en consideración los niveles de incidencia social, si su medio es rural o urbano, si son trabajadores, productores o financieros, si se orientan por el lucro o por la defensa de derechos laborales, entre muchas otras variables.

Cuando se quiere hacer un análisis detallado y profundo, especialmente en el caso del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, donde se trata de la búsqueda de acuerdos entre distintos grupos, el foco metodológico radica exactamente en la interacción o en la articulación entre una multiplicidad de actores sociales.³⁰ Para hacer esta caracterización más compleja de los actores, se puede usar el sociograma, que es una técnica de la sociología cuantitativa que busca visualizar de manera gráfica las características y relaciones existentes entre sujetos que conforman un grupo o territorio, poniendo de manifiesto los vínculos que los unen. Estos lazos pueden ser de diverso tipo, como por ejemplo, relaciones de producción, de conflictos, lazos de influencia y de intereses, intercambio de información, entre otros. Este tipo de relaciones no son necesariamente formales, en la mayoría de los casos son informales. Existen diversas propuestas metodológicas de cómo hacer un sociograma, como también softwares que ayudan a este cometido.³¹

El objetivo de tener claridad sobre lo/as actores y sus relaciones en la región es realizar una participación ciudadana de calidad, basada en la inclusividad, la equidad, el conocimiento de conflictos o alianzas entre grupos, las ventajas o desventajas de unos sobre otros, etcétera. En resumen, permite operar considerando buena parte de la complejidad de interacción de actores en la región, lo que dará legitimidad y sustentabilidad a la planificación.

³⁰ Para profundizar, ver: Lira y Quiroga (2003) Técnicas de análisis regional LC/L.1999-P/E. Serie Manuales N° 30, Santiago, ILPES, CEPAL. P. 72

³¹ Ver, por ejemplo, la metodología del software Netdaw que se descarga gratuitamente del sitio <http://www.analytictech.com/downloadnd.htm>

4. Definición de conceptos utilizados para la descripción de participación ciudadana en los instrumentos de planificación regional

En este capítulo se entrega una definición de los conceptos que se utilizan en todos los manuales, para la descripción de la participación.

a) Nivel consultivo de la participación ciudadana en los procesos de planificación regional

La definición del nivel de la participación que tendrá la ciudadanía es un aspecto fundamental para el diseño de procedimientos y productos, así como para la comunicación de la convocatoria y la oferta que se hace para un proceso participativo. En el caso de los instrumentos de planificación regional, la resolución final respecto a su aprobación corresponde al Gobierno Regional, compuesto por el Intendente/a y el Consejo Regional (CORE), sin que haya una instancia ciudadana que pueda superponerse a esa facultad. Por ello, la participación ciudadana en la planificación regional se debe ajustar al nivel de **participación consultiva**.

Sin embargo, esta caracterización del nivel de participación que ejerce la ciudadanía no implica que esta no sea influyente ni relevante, puesto que en el diseño y ejecución de las actividades de participación que se propone en estos manuales aseguran su incidencia en el resultado de las propuestas que llega finalmente para la aprobación del Gobierno Regional.

Esto es lo que se pretende lograr al calificar la participación de la ciudadanía en el nivel **consultivo con respuesta obligatoria**. Con esta característica se exige que la participación reúna ciertas condiciones que le dan un estándar de calidad que legitima el proceso. Las principales de estas características son tres:

1. *Acceso a información pública*, que se refiere a que toda la información sobre los procesos de planificación, los avances, las resoluciones intermedias, los pasos siguientes, entre otros, estén disponibles a la ciudadanía para que ésta pueda participar oportunamente y con conocimiento de los antecedentes del caso.

2. *Inclusión* de las diversas perspectivas ciudadanas, de modo que las actividades no discriminen opiniones y puntos de vista.
3. *Respuesta obligatoria*, que consiste en que las propuestas ciudadanas recogidas en las actividades de consulta tengan una respuesta respecto de cómo fueron incluidas en las determinaciones de la autoridad que resuelve o bien haya una explicación de cuáles y por qué no se incluyeron. Este último requisito es una exigencia a la autoridad que da garantía a la ciudadanía que sus opiniones fueron consideradas, ponderadas y que la decisión se ha justificado.³²

b) Perspectivas temática y territorial

Otros aspectos que se deben tener en consideración para la convocatoria de actores son las dimensiones temática y territorial, en el sentido que en algún momento del proceso lo que interesa es la mirada de lo/as actores desde un determinado territorio y en otros momentos es más relevante su relación con un tema determinado, independientemente del lugar que ocupen en el territorio.

Criterio temático

Para la identificación de lo/as actores por el criterio temático se deben definir previamente los temas de interés en la planificación. Éstos comprenden una amplia gama, como pueden ser los temas productivos, sociales, de infraestructura, culturales, ambientales, entre otros.

Luego de definidos los temas se procede al ejercicio de identificación y selección de lo/as actores clave para los distintos temas, repasando la lista clasificada por sectores y tipos de actores.

Criterio territorial

La división político administrativa de Chile considera como subterritorios de la nación en primer lugar a las regiones, luego las provincias y dentro de éstas a las comunas, que son la unidad de carácter local. Esta puede ser una base para la identificación de territorios en la planificación regional. Sin embargo, una región también puede definir sus territorios según otros criterios, por ejemplo, de acuerdo a criterios geográficos, tales como cuencas, bordes costeros, valles o montañas; por vocación productiva y/o similares. Sin embargo, cualquiera sea el criterio de territorialización de la región, para la definición de actores de acuerdo al criterio territorial se requiere de la definición de unidades territoriales. Estas unidades corresponden a extensiones limitadas y caracterizadas con alguna identidad propia que permite distinguirla de las demás.

Luego de definidas las unidades territoriales, se procede a la identificación y selección de actores clave en cada una de ellas, para lo cual, al igual que para el criterio temático, es fundamental recurrir al conocimiento de instituciones, organizaciones y personas con mayor presencia en esa Unidad Territorial.

La selección de actores puede combinar ambos criterios, seleccionando actores con criterio temático y territorial al mismo tiempo.

³² Los niveles de participación ciudadana se encuentran desarrollados en el punto 2.c del presente manual. Ver especialmente la descripción del nivel “consultivo con respuesta obligatoria”.

c) Actividades y herramientas participativas

La indicación de la actividad que se realiza en una etapa participativa da a entender de manera general en qué consiste el hecho participativo y el objetivo hacia el que apunta. Las herramientas, por su parte, se refieren al instrumento específico que se utiliza en la actividad para canalizar la participación. A continuación se describen de forma general las actividades y las diferentes herramientas que se pueden utilizar en ellas.

c.1) Difusión

- **Actividades de difusión:** se refiere a la entrega de información desde el sector público a la ciudadanía. En la serie de manuales para la participación en el Sistema Regional de Planificación, la difusión se propone para los momentos de inicio del proceso de elaboración del instrumento, en algunos casos al final de fases intermedias, para mantener a la población interesada informada sobre los subproductos, y al final del proceso para que la ciudadanía conozca los resultados del proceso completo y sobre los aspectos de la planificación regional de mayor interés público.
- **Herramientas para difusión:** para canalizar la difusión se utilizan las siguientes herramientas:
 - **Medios de difusión masiva:** afiches, stands o kioscos informativos, volantes, dípticos o trípticos, cartas abiertas, sitios Web, videos y audiovisuales, apariciones en medios de comunicación masivos (prensa escrita, radio, televisión).
 - **Medios de difusión focalizada:** correos electrónicos, uso de espacios específicos (por ejemplo la política de salud en consultorios); cartas con destinatarios grupales como a las autoridades y participantes de etapas o instrumentos específicos de la planificación, soportes de redes ciudadanas, medios de difusión comunitarios.
 - **Medios de difusión individualizada:** mail o carta personal o institucional, a base de registros de actores y/o asistencia a reuniones de organizaciones.
 - **Acto de lanzamiento:** evento con presencia ciudadana que se realiza al final de la elaboración de cada instrumento. Se pueden hacer uno o varios actos de lanzamiento, dependiendo de la territorialidad del mismo. Este acto contribuye a posicionar el producto de la planificación, junto con comprometer públicamente los esfuerzos de los actores de la región.
 - **Muestra o exposición itinerante:** exhibición abierta al público, con paneles, fotos, material audiovisual e impresos para entregar, que se lleva a los territorios afectados o vinculados al tema de la planificación donde se dispone de información y personas que interactúan con las visitas. Se pueden instalar en lugares especialmente dispuestos para ello, como son las llamadas “casas abiertas”, o en lugares de afluencia de público como escuelas, sedes sociales, plazas, etc.³³

c.2) Encuentros

- **Actividades de Encuentro:** reuniones amplias de personas que interactúan presencialmente. Los encuentros adoptan especificidades diversas en cuanto al número de los asistentes, a la duración de la actividad, al criterio de la convocatoria, a las herramientas que se utilizan, etc. Los tipos de encuentros que se mencionan en los manuales son los siguientes:

³³ Ver lista de herramientas específicas de difusión masiva y focalizada en Corporación Participa (2008), Manual de participación ciudadana. P. 70.

- **Encuentro regional:** esta actividad es funcional a momentos de la participación donde se ha realizado un proceso previo y se reúnen delegado/as o representantes para tratar temas en un encuentro general en la región.
 - **Encuentro/s por unidades territoriales:** se propone como una forma general para realizar participación abarcando territorialmente la región a través de unidades determinadas para ello, que pueden ser las que utiliza habitualmente la región para la planificación, las unidades administrativas u otras creadas especialmente para la participación en los instrumentos del Sistema de Planificación Regional. Este tipo de encuentros son adecuados para las fases iniciales del diseño de los distintos instrumentos.
 - **Encuentro/s por territorio para la zonificación:** el criterio es la participación de la ciudadanía de acuerdo al territorio para la zonificación definido en el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial.
 - **Encuentro/s por grandes temas regionales:** prioriza por el criterio temático antes que el territorial y se utiliza para tratar temas transversales de la región.
 - **Encuentro/s temático/s:** orientado a profundizar con la comunidad un tema en particular respecto de las variables de la planificación de la región, por ejemplo un encuentro temático sobre el desarrollo agrícola de la región para elaborar el lineamiento estratégico de esa área.
 - **Jornada temática:** se distingue de los encuentros temáticos porque convoca a participantes que tienen un conocimiento específico y relevante sobre el tema, se realiza para el diseño de la Política Pública Regional como una jornada de trabajo o un taller.
- **Herramientas para encuentros:** para canalizar la participación en los encuentros se utilizan las siguientes herramientas:
 - **Seminario-taller:** es un evento mixto en el cual se encuentra una combinación de módulos expositivos, con actividades de creación grupal en las que se desarrollan contenidos del tema expuesto.
 - **Taller:** Actividad diseñada con módulos de diálogo de grupos pequeños y plenarios para tomar acuerdos, de preferencia, facilitada por un externo. Sirve para discutir temas en profundidad y tomando la opinión de la mayor parte de los participantes.³⁴ Dentro de esta herramienta están los denominados “talleres temáticos”, que, como su nombre lo indica, están referidos a temas específicos, por ejemplo a los que trata una política pública en particular.
 - **Encuentros de debate:** herramienta para situaciones donde existen grupos de interés y personas que tienen posiciones diferentes y/o contrapuestas dentro de la región o territorio. No pretende construir contenidos ni acuerdos, sino conocer diversas posiciones o intereses sobre un asunto.

c.3) Reuniones

- **Actividades y herramientas de Reunión:** Actividad de convocatoria limitada, estructurada y conducida para entregar información y permitir la expresión de los participantes. Sirve además para recoger opiniones de personas que representan a grupos específicos de la ciudadanía.³⁵ En los manuales de participación se utiliza el concepto de reunión tanto para la actividad como para la herramienta, porque es un tipo de actividad que en sí misma también es una herramienta para canalizar la participación. A continuación se describen distintas reuniones que se realizan en los procesos participativos para el diseño de los instrumentos de planificación.
 - **Reuniones con instancias permanentes:** son las reuniones que realiza el Equipo Técnico (en su totalidad o a través de representantes) con las instancias permanentes durante el proceso de elaboración de cada instrumento de planificación. Estas son: el Consejo Regional, el Consejo de la Sociedad Civil, el Gabinete (en la Estrategia) y la Comisión Ciudadana Temática (en la Política y en el Plan Plurianual).

³⁴ Corporación Participa (2008), Manual de participación ciudadana. P. 70.

³⁵ Corporación Participa (2008), Manual de participación ciudadana. P. 70.

- **Reuniones en terreno:** reuniones que se llevan a cabo en los lugares donde están establecidas o circulan las organizaciones, personas y/o grupos a los cuales se desea hacer participar. Su objetivo es facilitar la participación de quienes tendrían dificultades de hacerlo fuera de sus lugares de pertenencia habituales por tiempo, traslados, recursos, entre otros. También permite conocer aspectos de la realidad local.
- **Reuniones con grupos de interés:** esta actividad se realiza en la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Su característica es que en ella interactúan actores que tienen intereses distintos y/o contrapuestos respecto del uso de un territorio.
- **Reuniones o mesas de negociación:** estas son reuniones de un grupo reducido de personas que representan posturas en conflicto, cuyo objetivo es lograr acuerdos que solucionen el problema o sus diferencias. La mesa de negociación requiere de objetivos y reglas conocidas por los participantes. Los resultados se explicitan en un protocolo de acuerdo, que se logra a través del consenso o del voto.³⁶
- **Reunión bilateral:** encuentro del planificador (gobierno) con un grupo de interés o un actor clave. Es una herramienta que se utiliza para sondeo de las posiciones de los grupos o para establecer acuerdos preliminares en relación a un tema, antes de reunirlos en actividades participativas colectivas.

c.4) Consultas

- **Actividades de consulta ciudadana:** se refiere a situaciones en las que se desea conocer la opinión personal de ciudadano/as, respecto de un tema determinado. En estas consultas no se trata de elaborar propuestas con los consultado/as, sino conocer la opinión agregada de ellos. Esta opinión puede ser utilizada como factor decisivo (en el caso de hacer votación para elegir entre determinadas opciones) o como elemento para consideración de quienes toman las decisiones. La consulta puede tener diversas herramientas y objetivos.
- **Herramienta para actividades de consulta:** en los manuales de participación se realizan actividades de consulta ciudadana para el proceso de “jerarquización de criterios” para escoger los planes de inversión en el Plan Plurianual Multinivel de Inversiones. En este caso la herramienta es la siguiente:
 - **Entrevista (grupal o individual):** Las entrevistas son una técnica cualitativa de recolección de información y opinión utilizada para conocer percepciones, preocupaciones y posturas de las personas frente a temas o proyectos en forma fundamentada. Consiste en un diálogo personalizado y guiado, a partir de una pauta de preguntas, para obtener información u opiniones. Su alcance es selectivo.³⁷

d) Tipos de participación

En los procesos de planificación regional distinguimos tres tipos de participación que ayudan a diferenciar la función que cumplen lo/as participantes en las actividades a las cuales se les convoca. La diferenciación también permite explicitar el fundamento de la inclusión. A continuación se describen los tres tipos de participación ciudadana en los procesos de planificación regional que se utilizan en la presente serie de manuales.

³⁶ Corporación Participa (2008), Manual de participación ciudadana. P. 70.

³⁷ Corporación Participa (2008), Manual de participación ciudadana. P. 70.

	<p>Participación Ciudadana: este tipo de participación corresponde a las personas convocadas en calidad de habitantes del territorio, como ciudadano o ciudadana, teniendo como función, conocer la opinión, percepción e ideas de la comunidad regional en general, de la forma más diversa y representativa posible de la gama de posiciones e intereses que hay en juego dentro de ésta.</p>
	<p>Participación Técnica: corresponde a las personas convocadas porque poseen un saber específico respecto de un tema o territorio en particular. Este saber las hace ser consideradas para el proceso de planificación regional en calidad de experto/as, tanto por su conocimiento, como por su experiencia en la materia que se trata. Este tipo de participación abarca, por ejemplo, al/a integrante de la asociación de pescadores artesanales, como al/a académico/a experto/a en el cultivo o en la pesca, si se tratara de ese tema.</p>
	<p>Participación política: es la que realizan las personas en calidad de integrantes de instancias formales de representación, existentes o instituidas para cada uno de los procesos de planificación regional.</p>

e) Modos de inclusión ciudadana

Otro aspecto a considerar en la selección de lo/as actores para la participación es el modo de inclusión ciudadana, la que se define en función del grado de apertura o de selectividad con la cual se realiza la convocatoria. Los modos de inclusión son:

	<p>Masiva: Se incluyen todo/as los ciudadanos y ciudadanas sin distinción de tipos de actores ni límites en cantidad. La inclusión masiva se da principalmente en lo que se ha llamado el prerequisite de la participación o su nivel informativo, mediante el cual se da cuenta a la comunidad en general sobre anuncios, actualidad o resultados de los procesos de la planificación regional. Esta inclusión amplia se realiza a través de medios de alcance masivo (sitios Web, diarios, radios, volanteo, entre otros). También se aplica la inclusión masiva a consultas abiertas, realizadas por medios de alcance masivo o indiscriminado.</p>
	<p>Abierta: Incluye a ciudadanos y ciudadanas sin distinción de tipos de actores, pero pone límites por disponibilidad de cupos. Este modo no selecciona a lo/as participantes; sólo se limita el alcance de la inclusión.</p>
	<p>Focalizada: Incluye ciudadanos y ciudadanas que se seleccionan según tipologías de actores, con límites y reservas de cupos. Este modo permite una participación de actores que se seleccionan según tipo de agrupación, sector al que pertenece, localidad donde se encuentra, tema que trata, entre otros, pero no identifica en la convocatoria a cada institución o individuo participante. Este modo de selección se puede dar, por ejemplo, en la convocatoria a asambleas abiertas, en distribución o recopilación de información que toca a un sector o tema particular.</p>
	<p>Individualizada: Incluye a ciudadanos y ciudadanas identificados personalmente o por el cargo que ocupan en una organización. Este modo selecciona a lo/as participantes por identificación de la institución, grupo o persona que se desea que tome parte de una actividad o proceso. Esta selección se realiza principalmente para actividades donde se requiere de una presencia garantizada de tipos específicos de participantes, como actores claves del tema en cuestión.</p>

f) Categorías de actores para las actividades de participación

Los actores que participan en la planificación regional se agrupan según distintas categorías, de acuerdo a sus identidades y a los roles que se les asignan en las actividades participativas. Cada una de estas categorías tiene un símbolo que se utilizará para identificarlos en los mapas y fichas de cada manual.

	<p>Comunidad regional: se refiere a los habitantes de la región de forma general. Es la categoría más amplia de participantes en procesos participativos. Esta categoría de actores es considerada principalmente para actividades informativas de carácter masivo. Eventualmente también puede utilizarse para mencionar a los participantes en consultas abiertas a ciudadanos y ciudadanas de la región.</p>
	<p>Consejo Regional: es el organismo instituido por la Constitución que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. El Consejo Regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa³⁸. El rol del Consejo Regional en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación regional consiste en aprobar los productos que cierran etapas y el diseño final de cada instrumento del sistema regional de planificación. Asimismo, se considera la posibilidad de incluir a miembros de las comisiones que funcionan en el Consejo Regional, cuyos temas estén vinculados a los de la planificación, al Equipo Técnico de Diseño, ya sea como integrantes permanentes o para reuniones especiales en las que su presencia se considere relevante.</p>
	<p>Consejo de la Sociedad Civil: es la instancia de acompañamiento al Intendente/a que se ha constituido en la región según el instructivo de la División de Organizaciones Sociales para todas las reparticiones públicas, de acuerdo a la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 – 2010 y al Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública, de agosto de 2008³⁹. Este Consejo es de carácter consultivo y en la medida que esté constituido y funcionando es considerado para que en momentos determinados de los procesos de planificación regional pueda aportar al diseño de cada instrumento de planificación.</p>
	<p>Comisión Ciudadana Temática: es una instancia permanente, constituida especialmente para ser una contraparte ciudadana del planificador/a, en relación con temas específicos. Junto con asistir a las actividades participativas velará por la consideración de la perspectiva ciudadana en los productos parciales y final durante el proceso de planificación. Sus miembros son invitados en primera instancia por el Equipo Técnico como resultado del trabajo de identificación y mapeo de actores regionales, en razón de su liderazgo y representación del universo ciudadano interesado en un tema particular. La constitución de esta instancia es opcional y se recomienda particularmente para los procesos de diseño de políticas públicas regionales, por ser estas normalmente circunscritas a temas específicos.</p>
	<p>Actores seleccionado/as: se considera en este grupo a los ciudadanos y ciudadanas que se seleccionan de manera especial para la planificación por ser afectado/as, interesado/as, experto/as o líderes, en relación a los temas que se tratan, cuya perspectiva y presencia se considera de relevancia.</p>

³⁸ Constitución Política de la República, Art. 113 inciso 2° (según reforma de octubre de 2009).

³⁹ Ver Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 – 2010, SEGEGOB - DOS, Agosto 2008, p.10; Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública, SEGEGOB - DOS, s/f. p. 2; Guía Metodológica sobre Consejos de la Sociedad Civil, SEGEGOB - DOS, Santiago, Diciembre de 2007, p.4.

AR	<p>Autoridades de la región: en esta agrupación de actores se considera a las autoridades de distintos niveles administrativos y políticos que están en la región, es decir: Gobernadore/as, Alcaldes/as, Diputado/as y Senadore/as. En los procesos de diseño de la Política Regional y de la Programación Plurianual Multinivel de Inversiones, se considera a los equipos técnicos que apoyan la gestión de estas autoridades, según su vinculación a la temática que se trate, para que participen en actividades junto a la ciudadanía.</p>
Gab.	<p>Gabinete Regional: es un “órgano auxiliar del intendente, integrado por los gobernadores y los secretarios regionales ministeriales. El intendente podrá disponer que integren, además, este gabinete o que concurran a él en calidad de invitados, jefes regionales de organismos de la Administración del Estado. Integrará también el gabinete regional, por derecho propio, el respectivo director regional del Servicio Nacional de la Mujer⁴⁰.” A lo/as miembros del Gabinete Regional se les considera para que integren el Equipo Técnico de Diseño, especialmente en los instrumentos de la planificación cuyos temas se relacionen con algún sector particular del Gobierno, o para que tomen parte en etapas técnicas en las cuales se preparan las propuestas que serán posteriormente trabajadas con la ciudadanía.</p>

⁴⁰ Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Art. 65.

5. Recomendaciones generales sobre organización y facilitación de actividades participativas⁴¹

La facilitación

La facilitación es el rol que cumple una persona en el proceso de conducir actividades conversacionales en las que participa un grupo de diversas personas, reunidas con una finalidad común.

La necesidad de asignar el rol de facilitador/a y de escoger adecuadamente a quien lo ejerza en todo tipo de actividades, responde al reconocimiento de que la conducción planificada de las actividades contribuye al logro de los objetivos de las mismas y que realizar esa conducción requiere de una variedad de habilidades y conocimientos especiales.

Este rol es particularmente necesario en actividades de participación ciudadana, porque por su naturaleza en ellas se encuentra una variedad amplia de tipos de personas, de intereses en juego, de ideologías subyacentes, de historias de vida, entre otros. Son por ello actividades de alta complejidad que requieren también de facilitadores con experiencia y manejo de procesos grupales. Como su nombre lo indica, el rol del facilitador consiste en “hacer fácil” lo que por su naturaleza es complejo.

⁴¹ Para la elaboración de estas recomendaciones se ha consultado: “Manual de Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura”, publicado por la Secretaría de Medio Ambiente (SEMAT) del Ministerio de Obras Públicas Transportes y Telecomunicaciones, s.f., s.l., p. 137 – 141; “Manual para la facilitación de procesos de incidencia política”, publicado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y el Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA), Washington – Ciudad de Guatemala, 2005. p. 265 – 269. (disponible en PDF en www.wola.org).

El rol del facilitador/a

Las funciones y responsabilidades del facilitador/a son muy variadas. Algunas de ellas son las siguientes:

- Crear un clima de confianza, apertura y respeto propicio para el intercambio fluido entre lo/as participantes.
- Aclarar para lo/as participantes los objetivos de la actividad y ajustar las expectativas preliminares, de modo que éstas sean compatibles con lo programado.
- Planificar y aplicar las metodologías mediante las cuales se van a desarrollar los contenidos.
- Mantener y hacer visible la coherencia y pertinencia de los temas que se tratan y las metodologías que se utilizan en función del logro de los objetivos y resultados esperados.
- Moderar y distribuir equitativamente el uso de la palabra y resumir los puntos más importantes, caracterizando acuerdos, disensos, prioridades, entre otros.
- Contribuir a la construcción de conocimientos basados en las experiencias de cada uno/a de los integrantes del grupo.
- Contribuir al desarrollo de un proceso grupal pluralista, democrático en el cual todas las opiniones son válidas, con un mismo nivel de importancia.
- Ayudar al grupo a salir de situaciones que lo mantengan entrampado en discusiones sin solución.
- Promover una dinámica que mantenga el interés y la participación colectiva.
- Controlar el tiempo para que las actividades se realicen de la manera como estaban planificadas y se llegue a los productos esperados y al cumplimiento de los objetivos.

Habilidades requeridas

Para cumplir este rol, el/la facilitador/a debe poseer ciertas cualidades, habilidades y conocimientos, entre las cuales destacan:

- Manejo comunicacional que permita establecer confianza con el conjunto de los participantes, usando un lenguaje comprensible y simple.
- Escuchar con atención, comprender lo escuchado y poder traducirlo para la comprensión compartida y para el registro.
- Sintetizar ideas, ordenarlas y clasificarlas de manera que sean un aporte a la búsqueda de acuerdos y construcciones comunes.
- Mediar y tender puentes de diálogo en situaciones de conflicto.
- Mantenerse neutral, hacerse respetar y no vacilar ante intentos de utilización de su posición para provecho de un grupo sobre otro.
- Ser creativo/a y flexible para adaptar las actividades, los tiempos, las dinámicas y otras, según las circunstancias para el logro de los objetivos.
- Conocer el uso de técnicas y dinámicas aplicables para distintos objetivos y diversas situaciones del trabajo grupal: animación, relajación, creatividad, solución de conflictos, entre otros.
- Saber identificar, interpretar y tratar comportamientos personales o grupales que afectan al desarrollo de la actividad: pasividad, boicot, dominio, resistencia, entre otros aspectos.
- Tener información y comprender la naturaleza de los temas que se tratan.

Tareas

Las tareas principales del facilitador/a, en relación con la actividad que le toca facilitar, son las siguientes:

Antes de la actividad

- Conocer el grupo de personas que solicita la facilitación y el interés que lo mueve.
- Definir los objetivos de la actividad con las personas líderes o representativas del grupo que solicita o que organiza la actividad.
- Solicitar información o conocer directamente las características del grupo de participantes.
- Diseñar la actividad y determinar los requerimientos para su realización.
- Establecer la fecha y el lugar que reúna los requisitos necesarios para desarrollar las actividades.
- Reunir o producir los materiales que se necesitan para la actividad y obtener todos los apoyos logísticos.
- Hacer un guión de la actividad y preparar al equipo de facilitadores que acompañarán al facilitador principal.
- Revisar que la locación de la actividad cumpla con los requisitos logísticos con la antelación suficiente para poder solucionar faltas o problemas.

Durante la actividad

- Crear un contexto apropiado para el desarrollo de la actividad, comenzando por una presentación de lo/as participantes (si son muchos puede ser por grupos).
- Presentar los objetivos y la agenda de trabajo, acordando horarios y reglas básicas de funcionamiento.
- Asegurar un buen uso del espacio físico disponible para el evento.
- Introducir metodológicamente cada actividad y asegurar los tiempos necesarios para su desarrollo, según su diseño.
- Controlar el uso de los tiempos para realizar todo el programa.
- Dar la palabra ordenada y equitativamente y focalizar la conversación en los temas que se han previsto evitando las desviaciones.
- Registrar los aportes de lo/as participantes de manera que facilite los acuerdos y la toma de decisiones y hacer resúmenes de cierre de cada actividad.
- Solicitar una evaluación escrita y una oral al finalizar la actividad.

Después de la actividad

- Elaborar un informe para ser entregado a la contraparte de la actividad y a lo/as participantes.
- Reunirse con la contraparte para comentar los resultados de la actividad y la evaluación de lo/as participantes.
- Cerrar el trabajo con un acuerdo sobre los factores de satisfacción mutua, los inconvenientes y aprendizajes de la experiencia.

6. Bibliografía

- Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), División de Organizaciones Sociales y Corporación Participa. No publicado. Guía Metodológica para una Gestión Pública Participativa.
- Bachelet, M. 2005. Programa de Gobierno: “Estoy Contigo”. Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: <http://www.gobiernodechile.cl/viewNoticia.aspx?idArticulo=22730>
- Bachelet, M. 2008a. Mensaje de la Presidenta de la República al Congreso, que acompaña el envío del proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N° 19.175), 8 de abril de 2008, Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_abredocumentos.pl?1,6183
- Bachelet, M. 2008b. Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: http://www.participemos.cl/docs/Instruct_pres_part_ciud.pdf
- Constitución Política de la República. 1980. Versión electrónica Biblioteca del Congreso Nacional, disponible en: <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/242302.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Organización de Estados Americanos, 22 noviembre de 1969. Washington D.C., disponible en: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>
- Corporación Participa. 2008. Manual de Participación Ciudadana. Corporación Participa, Santiago.
- Corporación Participa-SUBDERE. Sin publicar. “Marco legal e institucional de la participación ciudadana en el ámbito regional”. Elaborado por Corporación Participa en el marco del proyecto contratado por SUBDERE: Servicio de elaboración de manuales e instalación de capacidades para la incorporación de participación en instrumentos de planificación regional.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua, Serie de casos N° 127, Sentencia del 23 de junio de 2005, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
- DFL No 1-19.175. 2005. Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, incluye Ley 20.035 que la modifica y Ley 19.379, disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-69681_recurso_1.pdf

- División de Organizaciones Sociales. 2007. Guía Metodológica sobre Consejos de la Sociedad Civil. Gobierno de Chile, SEGEOB - DOS, Santiago, disponible en: <http://www.cenabast.cl/SitioParticipacion/Archivos/GuiaMetodologicaConsejosSociedadCivil.pdf>
- División de Organizaciones Sociales. 2008. Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010. SEGEOB, Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: http://www.participemos.cl/docs/agenda_participativa.pdf
- Espinoza, G. 2008. La estrategia del Gobierno de Bachelet respecto de la participación ciudadana y la sociedad civil. Su relación con el fortalecimiento de la sociedad civil. FACSO, Universidad de Chile, Santiago.
- Ley N° 19.806: Asociaciones Gremiales, disponible en: http://www.bcn.cl/leyes_temas/leyes_por_tema.2007-09-03.2082049956/archivos_temas.2007-09-03.2784765860
- Ley N° 18.695: Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>
- Ley N° 19.175: Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-65814_recurso_1.doc
- Ley No 19.300: Bases Generales de Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>
- Ley No 19.880: Bases de Administración del Estado, disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-66512_recurso_1.pdf
- Ley N° 20.285: Acceso a Información Pública, disponible en: <http://www.cchen.cl/mediateca/PDF/ley20285.pdf>
- Lira y Quiroga. 2003. Técnicas de análisis regional LC/L.1999-P/E. Serie Manuales N° 30, ILPES, CEPAL, Santiago.
- Mayntz, R. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Reforma y Democracia. N° 21, Octubre, Venezuela, disponible en: <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>
- McKinley, A. y Baltazar, P. 2005. Manual para la facilitación de procesos de incidencia política. Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Washington, D.C., disponible en: http://www.wola.org/media/atp_manual_para_facilitacion_jun_05.pdf
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones. 2001a. Manual de Gestión Ambiental, Territorial y Participación Ciudadana para Proyectos de Infraestructura. Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: <http://www.dgop.cl/documentos/manual-gestion/manual.htm>
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones. 2001b. Secretaría de Medio Ambiente y Territorio. Manual de Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura. Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: <http://www.dgop.cl/documentos/participacion1.pdf>
- Ministerio de Planificación y Desarrollo – A&C. 2004. Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial. Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=95&format=raw&Itemid=91
- Ministerio de Planificación y Desarrollo – Alcalá. 2005. Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: Análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos, Informe Final. Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: http://www.infopais.cl/interior/pdf/centrodoc_224.pdf

- Naciones Unidas. 1976. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 Mar. 1976, artículo 25°, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>
- Office of the High Commissioner for Human Rights. 1996. "The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service". Human Rights Committee, General Comment No. 25: 57th session, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 Jul., 1996, disponible en: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument
- Oficina Internacional del Trabajo. 2006. Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Organización de las Naciones Unidas, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, disponible en: <http://www.oit Chile.cl/pdf/Convenio%20169.pdf>
- PNUD. 2000. Desarrollo Humano 2000: Más sociedad para gobernar el futuro. Desarrollo Humano en Chile, PNUD Chile, Santiago, disponible en: <http://www.desarrollohumano.cl/blanco.htm>
- Secretaria General de Presidencia – Corporación Participa y otros. 2001. Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual. Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: <http://biografias.bcn.cl/alegislativo/pdf/cat/docs/3562-06/393.pdf>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Misión y Objetivos estratégicos. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-67276.html>.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2006. Programa de trabajo en fomento de la participación ciudadana, Gobierno de Chile, Santiago, disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-69672_recurso_1.doc
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2008. Políticas Públicas Regionales: Una Guía Teórico- Metodológica. Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-76900_recurso_1.pdf
- Valdés, T. 2002. Indicadores de participación social y política. Presentación, FLACSO, Santiago, disponible en: <http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/9/11039/TValdes.ppt>
- Vega, R. y otros. 2008. Organizaciones Comunales: Juntas de Vecinos y Organizaciones Funcionales. Un análisis desde la norma. Presentación, Federación de estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), Santiago, disponible en: <http://www.cefech.cl/files/Las%20Juntas%20de%20Vecinos%20y%20Org.%20Comunitarias,%20Fech.ppt>

7. Anexo

Resumen Marco Legal de la participación ciudadana en el ámbito regional⁴²

A continuación se presenta un resumen del marco legal vigente al momento de diseñar las metodologías para la participación en los procesos de elaboración de los instrumentos del Sistema Regional de Planificación. Su conocimiento permite al planificador la aplicación de principios y derechos sobre participación ciudadana en la gestión pública que están presentes en nuestra legislación y otras normativas que nuestro país ha comprometido por su concurrencia en convenios internacionales.

a) Marco Constitucional y Leyes Chilenas

La Constitución y las leyes en Chile explicitan principios y derechos que tocan a la participación ciudadana.

Constitución Política de la República

Señala derechos fundamentales:

- A participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional (Art. 1).
- Acceso a la información y publicidad (Art. 8) (STC Rol No 634, 2007).
- Libertad de expresión (Art. 19 No 12).
- Derecho de reunión (Art. 19 No 13).
- Derecho de petición (Art. 19 No 14).
- Derecho de libre asociación (Art. 19 No 15).

⁴² Este es un resumen del estudio encargado por SUBDERE: Marco legal e institucional de la participación ciudadana en el ámbito regional. Primer informe del proyecto ejecutado por Corporación Participa: "Servicio de elaboración de manuales e instalación de capacidades para la incorporación de participación ciudadana en instrumentos de planificación regional". Santiago, 5 de marzo de 2009.

Instancias de participación ciudadana en el ámbito de las regiones:

- *A Nivel Regional:* El Consejo Regional es el órgano “encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional” (Art. 113).
- *A Nivel Provincial:* Consejo Económico y Social Provincial (solo con facultades consultivas (Art. 116).
- *A Nivel Comunal:* el Concejo Municipal está “encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local,” ejerciendo “funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva” (Art. 119).

Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional⁴³

- Los gobiernos regionales deben ejercer sus funciones observando la efectiva participación de la comunidad regional (Art. 14).

Nivel	Instancia / Mecanismo	Artículo
Regional	Consejo Regional / representación	28
Regional	Asociativismo Gobierno Regional con personas jurídicas de derecho privado / creación de corporaciones y fundaciones sin fines de lucro.	100
Provincial	Consejo Económico y Social, a nivel provincial / representación	48

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades⁴⁴

- Las municipalidades tienen por finalidad “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (Art. 1°).
- “El plan comunal de desarrollo en la comuna... contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.” En su elaboración “tanto el Alcalde/sa como el Concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana...” (Art. 7°).
- La unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas “[p]restar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio” (Art. 22°).
- Cada municipalidad “deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local,” son especial atención a las condiciones fácticas y sociales de cada comuna (Art. 93).

Ley sobre Acceso a la Información Pública⁴⁵

- Los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado (Art. 5°).
- Las disposiciones de esta ley serán aplicables a intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales y municipalidades y a los Servicios Públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en general (Art. 2°).

⁴³ Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

⁴⁴ Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado, de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Junio de 2002.

⁴⁵ Ley No 20.285 (D.Of. 20.08.2008) sobre Acceso a la Información Pública.

Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado⁴⁶

- “El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él. En consecuencia, salvo las excepciones establecidas por la ley o el reglamento, son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial” (Art. 16).
- La ley establece un período de información pública al interior del procedimiento administrativo, “a fin que cualquier persona pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se indique” (Art. 39).
- Este período de información pública procederá *según el órgano que resuelva lo estime pertinente*, atendiendo a la naturaleza del procedimiento.
- La Administración deberá indicar, por medio de un aviso en el Diario Oficial, *el lugar en que se realizará la exhibición*.
- *Fijando un plazo* dentro del cual se podrán formular observaciones—plazo que, en todo caso, no podrá ser inferior a diez días.

Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente⁴⁷

- “Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente” (Art. 4º).

Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Los instructivos presidenciales son órdenes de la autoridad administrativa superior dirigidas a los funcionarios y autoridades administrativas. El instructivo, orientado a un mejor cumplimiento de la ley, es fundamental. En términos generales el instructivo reitera la necesidad de considerar la participación ciudadana en la gestión pública como un pilar de las democracias actuales, disponiendo que “contraviene este principio (vinculante para los funcionarios de la Administración Pública) toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana”.⁴⁸

- El instructivo, en concreto, junto con reiterar la importancia del proyecto de ley que se discute en el Congreso sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, adelanta el cumplimiento de algunas obligaciones. Así, los órganos de la Administración del Estado están obligados a “establecer una norma general de participación... (que) debe contemplar la forma en que las personas puedan incidir en el desarrollo de las políticas públicas que son de su competencia.” De la misma forma, están obligados a “dar cuenta pública anual, directamente a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria.” Cada órgano de la Administración del Estado deberá “establecer Consejos de la Sociedad Civil.” Pese a que se avanza en este sentido, ordenando, además, la integración diversa, representativa y plural de los mismos, estos consejos poseen carácter sólo consultivo. Finalmente, se debe poner en conocimiento público “la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible.”

⁴⁶ Ley No 19.880 (D. Of. 29.05.2003).

⁴⁷ Ley No 19.300 (D. Of. 09.03.1994).

⁴⁸ Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública. Punto 5. Agosto de 2007. Gobierno de Chile, Santiago.

- Según el plazo establecido en el instructivo, los órganos de la administración deberían tener implementadas estas medidas al 1º de abril de 2009. Como se aprecia, fuera de la obligatoriedad de una cuenta pública, las medidas ordenadas carecen de especificidad, toda vez que las instancias específicas de participación serán determinadas por cada uno de los órganos de la administración. Además, en materia de acceso a la información, cabe precisar que el instructivo solo cumple el papel de insistir sobre las obligaciones legales—según se desprende del análisis de la Ley No 20.285, antes vista.

b) Convenios Internacionales y dictámenes de Organismos Internacionales

Chile ha ratificado y, por ende, se ha comprometido a cumplir las disposiciones de Convenios Internacionales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

- Artículo 25º, se refiere a que todos los ciudadanos gozarán sin discriminación ni restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
 - c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁴⁹.

Sobre estos derechos es clarificadora la interpretación que realiza el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas,⁵⁰ quien señaló, entre otras cosas, que:

- Los ciudadanos participan de manera directa en los términos protegidos por la Declaración cuando ejercen cargos públicos, pero también cuando deciden cambiar la Constitución o adoptar decisiones públicas (leyes u otras reglamentaciones) a través de la realización de un referéndum o plebiscito.
- De la misma forma, se reconocen como formas de participación directa la realización de asambleas populares y la operación de cuerpos oficiales capaces de representar los intereses ciudadanos ante las autoridades.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

En el contexto continental, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce a “todos los ciudadanos... los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.⁵¹

⁴⁹ Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 Mar. 1976, artículo 25º.

⁵⁰ Human Rights Committee, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), 57th sesión, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 Jul., 1996, disponible en: www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument

⁵¹ Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos 22 Nov., 1969, artículo 23.

Los derechos políticos que reconoce el sistema interamericano han sido desarrollados tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular con referencia a los derechos de los pueblos indígenas—y en su conexión con el derecho a la igualdad y no discriminación. Así, en el caso *Yatama vs. Nicaragua*,⁵² la Corte Interamericana señaló que:

- “La democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la Organización Estados Americanos, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.”
- “La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.”

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Existen otros instrumentos internacionales que, no obstante estar focalizados en la participación de poblaciones marginalizadas específicas, merecen atención por los estándares de participación que incorporan. Tal es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales.” El Convenio, recientemente ratificado y publicado por Chile,⁵³ comienza “reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico.”⁵⁴ En su articulado establece el deber de consultar a los pueblos indígenas para el caso que existan medidas de carácter administrativo o legislativo que puedan afectarles. Para ello es deber de los estados el “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.⁵⁵

⁵² *Yatama vs. Nicaragua*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (ser. C.) N° 127 (23 Jun., 2005).

⁵³ (D. Of. 14.10.2008).

⁵⁴ Convenio 169 OIT, Preámbulo.

⁵⁵ *Ibid.*, Artículo 6.a.

CHILE SE DESCENTRALIZA CUANDO SUS TERRITORIOS SE DESARROLLAN



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

MORANDÉ 115, PISO 7, 10, 11 Y 12. SANTIAGO CENTRO
FONO: (56 2) 636 36 00
WWW.SUBDERE.GOV.CL