



Modelo de Consulta Pública

Unidad de Inteligencia de Negocios
Dirección de Estudios
Consejo para la Transparencia

Agosto 2015

Documento preparado por:

Unidad de Inteligencia de Negocios de la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia

Ediciones Consejo para la Transparencia

Estudios Temáticos Especiales

Agosto 2015

ISSN 0719-4609

Trabajo con licencia Creative Commons

Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional



Índice de Contenidos

| | |
|---|-----------|
| PRESENTACIÓN | 4 |
| ANTECEDENTES | 7 |
| I. EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE | 7 |
| II. CONSULTA PÚBLICA Y TRANSPARENCIA EN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO | 9 |
| III. MODELOS Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN CONSULTA PÚBLICA | 10 |
| IV. MODELOS NACIONALES DE CONSULTA PÚBLICA | 13 |
| MODELO DE CONSULTA PÚBLICA CPLT/ INSUMO NORMATIVO | 19 |
| FASE 1: DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA INTERNA DE CONSULTA PÚBLICA | 19 |
| FASE 2: EJECUCIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA | 26 |
| FASE 3: RETROALIMENTACIÓN Y EVALUACIÓN | 30 |
| ANEXOS | 32 |
| ANEXO 1: MODELOS INTERNACIONALES DE CONSULTA PÚBLICA | 32 |
| ANEXO 2: MODELOS Y EXPERIENCIAS NACIONALES DE CONSULTA PÚBLICA | 43 |
| BIBLIOGRAFÍA | 50 |

PRESENTACIÓN

En las últimas décadas, la Participación Ciudadana se ha posicionado como un mecanismo de gran relevancia a nivel mundial denotando legitimidad no sólo para canalizar las demandas sociales, sino que como resultado de la existencia de mayores estándares de Transparencia en la Administración del Estado.

Podemos entender la Participación Ciudadana como el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal, desde su identidad como ciudadanos integrantes de una comunidad. En consecuencia, la Participación Ciudadana fortalece una ciudadanía activa y responsable, democratizando los procesos de toma de decisiones en las iniciativas públicas, posibilitando un mayor control social sobre la acción del Estado.

En Chile, la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2009 -que generó grandes expectativas en distintos sectores políticos y sociales en la medida posibilitaría un mayor control e interés ciudadano sobre las acciones del Estado- y la promulgación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública en 2011, junto al Instructivo Presidencial firmado con fecha Agosto de 2014 -que contiene indicaciones complementarias para la “Participación Ciudadana en la Gestión Pública”¹-, evidencian el esfuerzo del Estado por fortalecer la Participación Ciudadana.

Pese a lo anterior, el significado de la Participación Ciudadana en Chile ha permanecido en la ambigüedad y su despliegue ha sido acotado, fundamentalmente, por la falta de estandarización en los canales de participación; la insuficiente información a la ciudadanía sobre los mecanismos de participación y la falta de capacidad de los funcionarios públicos por generar compromisos con los nuevos enfoques de participación ciudadana (Delamaza, 2012). Para mitigar esta situación, el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB) mediante su División de Organizaciones Sociales (DOS), diseñó el documento “Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”² que, si bien propone una

¹ Instructivo Presidencial N°007 sobre Participación Ciudadana. 07/08/2014.

²http://www.dipres.gob.cl/594/articles-87929_Criterios.pdf

metodología de trabajo en este ámbito, contiene propuestas generales; por lo tanto, cada organismo determinaría los plazos y formas de participación, según sus propias necesidades.

Esta mayor regulación a los mecanismos de participación ciudadana en Chile no escapa a la Consulta Pública, que es un mecanismo de Participación Ciudadana que se estipula específicamente en la Ley 20.500 y cuya finalidad es la pretensión de incorporar la opinión de la ciudadanía respecto a una determinada política, plan, programa o proyecto gubernamental³.

En este contexto, el Consejo para la Transparencia diseñó un modelo de Consulta Pública con el objetivo de fijar recomendaciones respecto a la realización de las mismas en el Estado, enfatizando el rol de la Transparencia en dicho proceso. Esta construcción se realizó en base a un análisis metodológico cualitativo, mediante la recolección de datos primarios y secundarios, establecidos de la siguiente manera:

1. *Revisión Bibliográfica.* Se revisaron documentos en materia de diseño de Consultas Públicas a nivel nacional e internacional, destacando la implementación de buenas prácticas, experiencias y procesos exitosos en la materia.

2. *Entrevistas a implementadores de Consultas Públicas.* Se realizaron entrevistas a encargados e implementadores de Consultas Públicas en sectores relevantes para la temática⁴ y priorizados por el Consejo⁵ y otros sectores con experiencias relevantes:
 - a. **Pedro Glatz.** Equipo de seguimiento de Participación Ciudadana. División de Organizaciones Sociales – Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB).

 - b. **Gabriel Mendoza.** Equipo de Participación Ciudadana. División Educación Ambiental – Ministerio de Medio Ambiente.

³ <http://participacionciudadana.segogob.cl//que-es-consulta-ciudadana>

⁴ La SEGEOB, a través de la División de Organizaciones Sociales, es la cartera encargada de promover las exigencias de Participación Ciudadana en los organismos de la Administración del Estado.

⁵ En el Estudio Nacional de Transparencia 2014, se observa que el tema en el que es más importante acceder a información pública es Salud, en la misma pregunta, el tema Medio Ambiente, es uno de los que ha presentado la mayor alza en cuanto a su relevancia.

- c. **Tito Pizarro**. Equipo Participación Ciudadana. Jefe División Políticas Públicas – Ministerio de Salud.

Con los insumos recabados mediante la revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas a implementadores y encargados de programa, se estableció una propuesta de Modelo con los lineamientos generales que debiese incorporar un proceso de Consulta Pública, el que se presenta en el siguiente documento.

ANTECEDENTES

I. El Desafío de la Participación Ciudadana en Chile

La modernización del Estado en Latinoamérica se ha expresado, en la mayoría de los casos, mediante reformas al aparato administrativo asociadas a un proceso político de construcción y consolidación de la Democracia (Escobar, 2004). Estas reformas han sido estimuladas por organismos internacionales, cuyo eje central de Políticas apunta a la eficacia y eficiencia en el gasto público.

Las transformaciones, aparte de implicar cambios en la esfera estatal, también generan cambios en la concepción de lo público y lo privado, abriéndose así, formas privadas del ejercicio de lo público, redefiniendo la relación del Estado con la Sociedad Civil (Escobar, 2004). Esta nueva relación implica -además- cambios en la forma en que el Estado incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las Políticas Públicas, así como cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en los procesos de democratización. De esta manera, “los procesos de democratización se enfrentan ante el desafío de la inestabilidad que produce la indeterminación de los límites de la política en un marco caracterizado por la fragmentación de la acción colectiva y la redefinición del concepto de ciudadanía” (Escobar, 2004:101).

Si entendemos la Participación Ciudadana como aquellas formas de participación democrática que los ciudadanos realizan libre, individual y/o colectivamente, con el fin de influir directa o indirectamente en decisiones políticas para su beneficio (Sánchez & Muriel, 2007), se evidencian claramente dos actores que juegan un rol preponderante: la sociedad civil y el Estado.

La relación entre el Estado y la sociedad civil es interdependiente, pues, el desarrollo de la sociedad civil y sus características, está en consonancia con el Estado Democrático de Derecho y, concomitantemente, con los avances en la construcción de los regímenes democráticos (Sol, 2012). Bajo ese marco, el ejercicio de ciudadanía, más que un atributo inamovible, es una *práctica en construcción*. Esta construcción ha sido aparejada al reconocimiento de los Derechos de sectores sociales que no gozaban de ellos, ampliando el concepto de ciudadanía y -con ello- profundizado la Democracia.

La Democracia en América Latina enfrenta problemas como la escasa participación directa de los ciudadanos, el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales en términos de capacidad de involucrarlos, la complejidad y tecnificación del proceso de toma de decisiones y el predominio de las concepciones elitistas y sólo delegativas de la Democracia (O' Donnell, 1993; Avritzer, 2002 en Delamaza, 2011). En un intento de hacer frente a esta situación, en Chile en febrero del año 2011, fue promulgada la Ley 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. En esta Ley, el Estado reconoce a las personas el Derecho a participar en sus políticas, planes, programas y acciones⁶. También indica que *“cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, publicitando la modalidad de forma que esté en conocimiento de la ciudadanía”*⁷.

En este tiempo de implementación, sin embargo, se han levantado diversas críticas a la Ley 20.500, las cuales se focalizan en que los mecanismos de participación⁸ no son lo suficientemente explícitos ni detallados, que no hay un real estímulo que otorgue obligatoriedad a su implementación⁹ y que no existen estándares claros de transparencia y participación. Así es como, en un nuevo esfuerzo por fortalecer las Políticas de Participación en Chile, en agosto de 2014 la Presidenta Bachelet divulgó un “Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública” con el objetivo de revisar y perfeccionar el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana hoy existentes en los programas y Políticas Públicas, además de fortalecer y dar institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública¹⁰.

Ante este estado, uno de los desafíos que se levantan para perfeccionar los mecanismos de participación en Chile, guarda relación con explicitar, detallar e instalar con mayor profundidad

⁶Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

⁷ Ibíd.

⁸ Los mecanismos de Participación Ciudadana definidos por la Ley 20.500 en Chile son: Cuenta Pública Participativa, Consejos de la Sociedad Civil, Consulta Pública y Entrega de Información Relevante.

⁹ Entrevista a Pedro Glatz equipo de Participación Ciudadana SEGEGOB.

¹⁰ http://www.participemos.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Instructivo-N_-007-de-Participaci%C3%B3n-ciudadana-2014.pdf

estos mecanismos en el quehacer de la Administración Pública, incorporando estándares de Transparencia en cada uno de ellos.

II. Consulta Pública y Transparencia en los órganos del Estado

La Consulta Pública es una herramienta clave en los procesos regulatorios. Su uso permite mejorar la transparencia, la eficiencia y la eficacia de la regulación, conjuntamente, con los otros mecanismos de participación¹¹.

El objetivo de la Consulta Pública es “indagar activamente en las opiniones de los grupos interesados y afectados por el marco regulatorio en evaluación, tratándose de un flujo de información de dos vías que puede ocurrir en cualquier etapa de desarrollo reglamentario; es decir, desde la identificación del problema, hasta la evaluación de la regulación existente”¹². Lo anterior se basa en que las instituciones públicas demandan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de Políticas Públicas. Para que este flujo comunicacional entre el Estado y la ciudadanía se establezca, las instituciones públicas deben definir de qué interlocutor desean recibir una opinión, además de los puntos precisos sobre los cuales opinar. Para que esto sea posible, también es necesario que los ciudadanos estén informados del marco de la Consulta Pública y el tema específico del cual trata la misma. En estas condiciones, *la consulta crea una relación bidireccional limitada entre las instituciones públicas y los ciudadanos* (OCDE, 2006).

La Consulta Pública, en el marco de generar una *cultura de Transparencia* en las instituciones públicas, opera como un mecanismo regulador de las Políticas Públicas, transparentando los procedimientos y desarrollos de las mismas, además de difundir estos procedimientos entre los interesados que pudiesen verse afectados por las Políticas (OCDE, 2006). Asimismo, al existir mayor transparencia por parte del organismo regulador al dar a conocer la información que será sometida a consulta y los procedimientos y normativas asociados, va a incitar a los ciudadanos y/o grupos de interés a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público(*Ibíd.*). Por lo tanto, uno de los objetivos de la Consulta es proporcionar a la Administración Pública una mejor base para la

¹¹ Instructivo general sobre el procedimiento administrativo del Derecho de Acceso a la Información, CPLT, 2011.

¹² *Ibíd.*

elaboración de Políticas Públicas, garantizando una implementación más eficaz de dichas Políticas, en la medida que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración.

III. Modelos y Experiencias Internacionales en Consulta Pública

La mayoría de las legislaciones de países que componen la Unión Europea y la OCDE, contemplan artículos reguladores sobre mecanismos de participación ciudadana, específicamente, sobre Consultas Públicas:

“Se le otorgará a los individuos particulares u organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de expresar su opinión en los asuntos de interés del gobierno, obteniendo la información de las autoridades públicas competentes” (Instrument of Government, Suecia, 1974)

Generalmente, los modelos de Consulta Pública son menos complejos de implementar que otros mecanismos de participación ciudadana (OCDE, 2006). Países que componen la OCDE y la Unión Europea han adquirido la suficiente experiencia para generar modelos estandarizados y con gran efectividad.

La mayoría de los modelos de Consulta Pública responden a ciertas interrogantes base, lo que finalmente determina su constitución. Preguntas como: *¿A qué público es necesario dirigirse? ¿Qué herramientas se utilizan para recabar información? ¿Cómo anunciar la consulta? ¿Qué hacer con las contribuciones recibidas? ¿Qué plazos son los adecuados para que los contribuyentes puedan responder con precisión los requerimientos del organismo público?*, contribuyen a estructurar el modelo de consulta.

Se han revisado tres modelos internacionales¹³: OCDE, Unión Europea y Reino Unido, de los cuales se recabaron los principales insumos que -como mínimo- debiese tener un modelo efectivo de Consulta Pública:

¹³ Manual OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas; Stakeholder Consultation Guidelines 2014 de la Comisión Europea para Consultas Públicas y Code of Practice on Consultation, del Reino Unido, 2008.

- 1) **Definición de la estrategia y los objetivos de la consulta:** La estrategia y los objetivos se definen según la temática específica a consultar. La estrategia contempla una serie de etapas que deberán planificarse con anterioridad: a) definición de los objetivos, b) definición del público objetivo a consultar, c) selección del método y herramientas de consulta, d) definición del tiempo que dura la consulta, e) definición de los recursos a destinar, f) definición de la forma de retroalimentación a la ciudadanía, entre otros.

Los objetivos se establecen en base a dos criterios: 1. La consulta es solicitada por la ciudadanía y 2. Es un organismo público el que requiere la opinión de la ciudadanía sobre alguna temática en particular. En ambos casos, los objetivos se diseñarán en base al interés de la ciudadanía u organismo público de implementar o solucionar alguna problemática en común.

- 2) **Definición de los grupos de interés:** Se debe invitar al máximo de personas o grupos de interés relevantes. Las temáticas específicas definidas en los objetivos también determinarán qué grupos de interés es necesario invitar. Por ello, el lenguaje redactado en el documento de Consulta dependerá de cuán técnico o no sean dichos grupos.
- 3) **Selección de métodos y herramientas apropiadas de Consulta:** Deben ser elegidos en función de los objetivos de la Consulta, los grupos de interés identificados, la naturaleza de la iniciativa, el tiempo y los recursos necesarios. Los métodos refieren al grado de intensidad de la participación ciudadana en el proceso de Consulta y las herramientas responden a de qué manera se recabarán las opiniones de la ciudadanía, según su grado de intensidad. De esta manera, una Consulta con un grado de intensidad media se puede realizar a través de un cuestionario, mientras que para un mayor grado de participación ciudadana, se puede recabar información a través de grupos de discusión o asambleas.
- 4) **Definición del tiempo de la Consulta:** Es crucial establecer el momento adecuado de cada actividad de la Consulta, su secuencia y evaluación de las fases en donde se necesitará las observaciones y aportes de los ciudadanos interesados. Como regla general, la Consulta de algún proyecto, Política o reglamento debe realizarse conjuntamente con el inicio de la

confección de la norma o plan, con la finalidad de que las partes interesadas puedan influir en el desarrollo de la misma.

- 5) **Difundir la Consulta:** Todas las actividades de Consulta deberán anunciarse, por ejemplo, en un sitio web dedicado. No obstante, se debe utilizar otros medios y formas de comunicación (anuncios en las oficinas de atención ciudadana, redes sociales, etc. particularmente para los grupos off line).
- 6) **Ejecución de la Consulta:** Se puede realizar a través del sitio web institucional mediante cuestionarios o presencialmente por medio de formularios. La mayoría de los modelos contemplan un periodo de ejecución (consulta abierta a la ciudadanía) de 12 semanas como mínimo con la finalidad de obtener contribuciones de la mayor calidad posible. Para los periodos de ejecución de la consulta menores a 12 semanas deben ser justificadas por el organismo público.
- 7) **Análisis de respuestas:** Cuando se haya completado la fase de recopilación de información, se analiza las observaciones de los ciudadanos y las contribuciones pertinentes se introducen en la preparación de la Política consultada. Según los modelos internacionales, cuando se cierra el proceso de Consulta las contribuciones recibidas por los organismos públicos deben publicarse 15 días hábiles posteriores al proceso de ejecución de la Consulta.
- 8) **Reporte de resultados y generación de retroalimentación:** Es de suma importancia que los participantes sepan cómo y en qué medida se toman en cuenta sus observaciones, así como también es medular explicar por qué algunas observaciones no son tomadas en cuenta.
- 9) **Evaluación del ejercicio de Consulta:** Se debe diseñar un método de evaluación con la finalidad de ir alineando el proceso de Consulta a los objetivos y proveer la calidad a la que este proceso debe aspirar.

IV. Modelos Nacionales de Consulta Pública

Como se mencionó previamente, la Ley 20.500 sobre Participación Ciudadana, no entrega lineamientos claramente definidos ni una estructura explícita que determine la forma en la que los mecanismos de participación deben llevarse a cabo:

“Artículo 70.- Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia.”

“Artículo 73.- Los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, en la forma que señale la norma a que alude el artículo 70.”¹⁴

La Ley señala que las Consultas deberán ser realizadas de manera informada, pluralista y representativa, y las opiniones recabadas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la *norma de aplicación general*. Dicha norma establece que -en las Consultas Públicas- las materias de interés ciudadano definidas de oficio se actualizan durante el primer trimestre del año mediante un documento publicado en la página web del organismo. En cuanto a la “petición de parte”, los organismos -anualmente- habilitan un espacio en las páginas web institucionales, donde se establecen los requisitos para recabar las solicitudes ingresadas.

Según la Norma de Aplicación General de Participación Ciudadana de la SEGEOB, la implementación de la Consulta Ciudadana se realiza en tres etapas¹⁵:

1. Presentación de minuta de posición: el Ministerio prepara un documento en el cual se definen las materias de interés ciudadano para someter a Consulta. Este documento considera la propuesta del propio Ministerio sobre una Política, programa o acción pública que se somete a consideración de la ciudadanía. Asimismo, considera los fundamentos de la propuesta, los antecedentes técnicos, los resultados esperados y las principales acciones a desarrollar.

¹⁴ Ley 20.500 “sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública” en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

¹⁵ <http://www.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2011/11/SEGEOB.pdf>

2. Consulta y deliberación de la ciudadanía: Según el artículo 15 de la “Norma de Aplicación General”, la técnica metodológica para realizar la Consulta dependerá de los objetivos de ésta, la que estará vinculada a las temáticas trabajadas por el Servicio en cuestión y el público al que esté dirigida. Las Consultas se desarrollan mediante las siguientes metodologías:

- a) *Diálogos Participativos:* tienen por finalidad informar, consultar y/o validar las Políticas y Planes gubernamentales que son sometidos a esta modalidad. La metodología consiste en una jornada donde se presenta el tema que se desea informar, consultar y validar con la ciudadanía para posteriormente abrir el debate.
- b) *Ventanillas Virtuales de Opinión:* son espacios de encuentro virtual entre la ciudadanía y el organismo público que permite recabar la opinión de los ciudadanos respecto a ideas, anteproyectos, programas, planes, Políticas y acciones con la finalidad de ajustarlas, mejorarlas y validarlas mediante la participación de la ciudadanía. Para esto, el organismo publica un documento con el resumen de la materia de interés ciudadano a consultar y abre un periodo de consulta virtual.

3. Respuesta pública de la autoridad: se expresan las acciones que permitirán la participación de la ciudadanía en el ciclo de diseño, ejecución, evaluación y rediseño de las Políticas y Planes. Las respuestas llegan a los participantes en el mismo formato que se realizó la consulta. Tanto para los Diálogos Participativos como para las Ventanillas Virtuales de Opinión, el organismo público elabora y entrega una respuesta sistematizada a todos los aportes realizados en un plazo no superior a 45 días posterior al cierre de las consultas.

No obstante al modelo de la Norma de Aplicación General diseñada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, los Servicios -como por ejemplo la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y, especialmente, el Comité de Participación Ciudadana del Ministerio del Medio Ambiente¹⁶, - incluyen las siguientes etapas que se deben definir en una Consulta Pública:

¹⁶ Guía sobre Participación Ciudadana en el Procedimiento para la Dictación de Planes y Normas Ambientales

Etapa I: Preparación de la Consulta Pública: La etapa de preparación contempla la definición o diseño estratégico de la Consulta, la que comprende las siguientes acciones:

- a) **Tema de interés ciudadano:** La temática a consultar por el organismo se define por su propio ámbito de competencia.
- b) **Objetivos de la Consulta Pública:** Los objetivos de la consulta se enmarcan dentro de la temática a consultar. Lo anterior puede ser: opinión ciudadana sobre planes de prevención, normativa, reglamentos y políticas que pueden afectar a los mismos ciudadanos o grupos de interés¹⁷.
- c) **Definición de los Grupos de Interés:** Se define en base a los objetivos, temáticas y al grado de tecnicismo que pueda tener la Consulta. Algunos organismos públicos convocan a toda la ciudadanía y otros realizan talleres previos con la finalidad de difundir y extraer conocimiento de los mismos para elaborar un instrumento que posteriormente va a ir a Consulta¹⁸.
- d) **Definición de Unidades Territoriales:** Se establecen las unidades territoriales donde sea necesario y factible realizar acciones de comunicación focalizada, como difusión del instrumento en Consulta.
- e) **Recursos Disponibles.** Se evalúan los recursos disponibles que tiene el organismo que ejecuta la Consulta. En base a los recursos y objetivos de la Consulta, se establecen las metodologías y herramientas de recolección de información más adecuadas.
- f) **Herramientas de recolección de información.** Generalmente, se utilizan las plataformas digitales, como “Ventanillas Virtuales de Opinión”, para la recolección de información. Estas plataformas muestran toda la información que está vinculada al proceso de elaboración de una Norma que después va a Consulta, como por ejemplo, el plazo y las reuniones de difusión que se realizan en el proceso de Consulta. Un usuario que se ha

¹⁷ Equipo de Participación Ciudadana, División Educación Ambiental, MMA.

¹⁸ *Ibíd.*

registrado en la plataforma puede realizar sus observaciones donde, finalmente, el sistema avisa al administrador de la página que un usuario ha realizado una observación. Ahora bien, dado que no todos los ciudadanos tienen acceso a internet, siempre se elaboran fichas/cuestionarios presenciales de Consulta que se encuentran, por lo regular, en las oficinas de parte u OIRS de cada organismo¹⁹. También, presencialmente, se utiliza la metodología de los “Diálogos Participativos” a modo de asambleas o grupos de discusión.

- g) **Tiempo de la consulta.** Para recabar las opiniones (Consulta abierta a la ciudadanía), se otorga un plazo de 15 días corridos, los que se pueden prorrogar hasta por otros 15 días. Finalizado el periodo de consulta, el organismo evalúa y pondera las opiniones recibidas²⁰.

Etapa II: Plan Comunicacional de la Consulta: Se define como una herramienta que organiza en tiempo y espacio, y de manera coherente, las políticas, estrategias, recursos, objetivos y acciones de comunicación que se propone realizar en la etapa de Consulta de un instrumento a evaluar.

Esta etapa contempla:

- a) Publicación del proceso de consulta en la página web.
- b) Envíos de comunicados de prensa.
- c) Difusión en redes sociales.
- d) Envío de correo masivo de invitación a participar en la Consulta.
- e) Elaboración de afiches, folletos y boletines electrónicos.
- f) Realización de talleres de difusión local, regional o nacional.

Etapa III: Recepción de Observaciones: En esta etapa, cualquier persona -natural o jurídica- podrá enviar sus observaciones mediante canales institucionales habilitados (Ventanillas Virtuales de Opinión o Diálogos Participativos), pudiendo adjuntar antecedentes de naturaleza técnica, científica, social, económica y/o jurídica.

- a) **Canales Habilitados de Recepción de Observaciones:**

¹⁹ Entrevistas a SEGEGOB, MMA y MINSAL.

²⁰ Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

- Oficinas de Parte del organismo público mediante entrega directa en día y horario hábil o correo postal dirigido a la dirección del Servicio que corresponda, dentro del plazo fijado para la consulta.
- Plataforma electrónica habilitada.

b) Requisitos para la recepción de observaciones vía plataforma electrónica:

- Ser persona natural o jurídica.
- Certificado que acredite personería jurídica.
- Entregar las observaciones dentro del plazo fijado para las consultas.
- Indicar norma o plan al cual hace referencia.

c) Requisitos para la recepción de observaciones vía presencial:

- Ser persona natural o jurídica.
- Adjuntar certificado que acredite personería jurídica para dicho caso.
- Nombre completo.
- Rut o Pasaporte.
- Razón Social (si corresponde).
- Sexo.
- Dirección.
- Correo electrónico.
- Nacionalidad.

Etapa IV: Admisibilidad. Serán admisibles los comentarios que estén dentro del plazo previsto para la Consulta y que diga relación con el instrumento evaluado. Se incluye los siguientes procedimientos:

- Examen de admisibilidad de las observaciones.
- Notificación de resultados del proceso de admisibilidad, individualmente, vía correo electrónico o carta.

- Respuesta a observaciones no admisibles vía correo electrónico o carta al ciudadano.
- Publicación de observaciones y reporte de admisibilidad en expediente público.
- Publicación de observaciones y reporte de admisibilidad en sitio electrónico del organismo.

Etapa V: respuesta a las observaciones. Los organismos evalúan las contribuciones recibidas y publican las mismas hasta 45 días corridos contados desde la fecha de cierre del espacio de opinión²¹. Las principales acciones de esta etapa son las siguientes:

- Elaboración de informe “Consolidado de observaciones y respuestas”.
- Notificación a participantes, individualmente, vía correo electrónico o carta.
- Publicación del informe “Consolidado de observaciones y respuestas”.
- Publicación del informe en la página web del organismo público.

Etapa VI: Evaluación de la Consulta Pública, elaboración de informe final y difusión. El informe se elabora a partir de la información contenida en el informe Consolidado de observaciones y respuestas para posteriormente difundirlo a la comunidad. Las principales acciones son las siguientes:

- Evaluación de la Consulta Pública: Instancia evaluativa en la cual concurren las unidades involucradas en el proceso de consulta.
- Elaboración del informe final: documento con contenido indicado en las etapas.
- Publicación del Decreto que establece la Norma o Plan en el Diario Oficial mediante comunicados de prensa, redes sociales, portal web institucional.

²¹ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

MODELO DE CONSULTA PÚBLICA CPLT/ INSUMO NORMATIVO

A partir de los antecedentes revisados, se presenta a continuación el Modelo de Consulta Pública diseñado por el Consejo para la Transparencia, el cual consta de las siguientes fases y etapas:

Fase 1. Definición de la Estrategia Interna de Consulta Pública.

- Etapa 1. Objetivos de la Consulta Pública.
- Etapa 2. Selección de grupos de interés y ciudadanos.
- Etapa 3. Selección del método de consulta y herramientas a utilizar.
- Etapa 4. Preparación de Website.
- Etapa 5. Duración de la Consulta Pública.

Fase 2. Ejecución de la Consulta Pública.

- Etapa 1. Estrategia comunicacional.
- Etapa 2. Recepción de contribuciones.
- Etapa 3. Publicación de contribuciones.

Fase 3. Retroalimentación y Evaluación de la Consulta Pública.

- Etapa 1. Elaboración del informe de Consulta Pública.
- Etapa 2. Evaluación del ejercicio de Consulta Pública.

Fase 1: Definición de la estrategia interna de Consulta Pública

En esta primera etapa, el órgano público debe establecer claramente su necesidad de realización de Consulta Pública o, en efecto, acoger la iniciativa de los propios ciudadanos de realizar un proceso de Consulta Pública sobre un plan, norma o proyecto que pudiesen verse afectados. En ambos casos, se deben definir las siguientes actividades:

- Establecer el/los objetivo/s de la Consulta Pública.
- Definir de qué grupos de interés es necesario recibir alguna contribución/observación.
- Establecer qué métodos y herramientas son los adecuados para recabar la información.

- Definir la duración de la Consulta, determinar la accesibilidad de los ciudadanos interesados.
- Establecer los canales de difusión de la Consulta para llegar a los públicos deseados.
- Establecer la capacidad de retroalimentación a los participantes.
- Realizar la coordinación interna inicial a este proceso, entre las áreas y unidades del organismo.

En cuanto a las peticiones de Consulta Pública realizadas por ciudadanos o grupos de interés a los organismos públicos, se recomienda tener los siguientes criterios de aceptación:

- ✓ Que se propongan Consultas relacionadas al campo de acción del organismo público respecto a normas, planes, proyectos, resoluciones o políticas.
- ✓ Presentar un contenido directo a la norma, artículo, plan, proyecto o política que se desea consultar sin divulgar datos personales.
- ✓ Que sea presentado en un lenguaje no ofensivo, difamatorio o discriminatorio.

La fecha y el tiempo de apertura, así como la selección de las peticiones ciudadanas de Consulta, deberá ser definido por cada organismo público acorde a sus propias necesidades. Asimismo, se deberá justificar y publicar las razones y criterios para realizar una Consulta Pública solicitada por la ciudadanía.

1. Objetivos de la Consulta Pública

Para definir los objetivos de la Consulta, se deben considerar, en primer lugar, los impactos esperados de la iniciativa y el grado o ámbito de influencia que ésta pueda tener en la política, proyecto, programa o reglamento que está sujeto al proceso de Consulta. Lo anterior, con el objetivo de evitar realizar Consultas que finalmente no tendrán impacto en alguna política o generarán expectativas en la ciudadanía que finalmente no se van a condecir con lo que la misma ciudadanía responda. En segundo lugar, los objetivos deben ser claros acerca de lo que se quiere obtener como información y cómo esta información va a incidir en el proyecto que se quiere implementar.

Para establecer claridad en los objetivos, éstos se deben diseñar basándose en la efectividad; es decir, considerar que el esfuerzo que realicen los ciudadanos para entregar información debe ser el mínimo. Esto se logra reduciendo la cantidad de objetivos y, por ende, de temáticas a consultar. Además, se debe revisar información bibliográfica acerca de casos de Consulta Pública similares para identificar la información que está disponible, distinguiéndola de lo que aún se puede indagar de los ciudadanos interesados. Con posterioridad a esto se deberá publicar un informe con los resultados obtenidos de la revisión bibliográfica.

2. Selección de grupos de interés y ciudadanos

Se debe decidir, en base a los objetivos de la Consulta, entre seleccionar un grupo amplio de ciudadanos o grupos de interés acotados. Generalmente, las Consultas de carácter técnico utilizan grupos de interés acotados y competentes al grado de pericia que puedan tener respecto a una temática particular. No obstante, se recomienda realizar Consultas de manera amplia con la finalidad que las opiniones no queden sesgadas a sólo una parte de la población. Según la experiencia en implementación de Consultas Públicas sobre marcos regulatorios, siendo éstos aún muy técnicos, la ciudadanía puede entregar su opinión desde el sentido común y los territorios en los que se desenvuelve, aportando un punto de vista valorable.

Según modelos internacionales, los grupos de interés se deben definir en base a los siguientes criterios:

- ✓ Los afectados por la Política.
- ✓ Los que tienen que poner en práctica la Política.
- ✓ Los que tienen un interés directo en la Política.
- ✓ Los que tienen el conocimiento y la experiencia suficiente para proponer estrategias y soluciones del tema en cuestión.

Algunas preguntas orientadoras para identificar a ciudadanos y grupos de interés pueden ser: ¿Quiénes podrían verse beneficiados/as o afectados/as por la propuesta de la norma o plan? ¿Quiénes no estando directamente afectados/as podrían tener un interés en la materia en consulta? ¿Quiénes poseen información o experiencia en torno a la materia en consulta? ¿Quiénes se

consideran necesarios/as para la implementación de la norma o plan que se propone? ¿Quiénes se ubican en el territorio o área de influencia de la norma o plan?

De igual forma, hay que considerar las diferencias entre los diversos grupos de interés en relación al acceso y disponibilidad de recursos a causa del riesgo que se puede generar al excluir grupos por limitaciones geográficas o tecnológicas. Un ejemplo de esto son las áreas rurales, que pueden tener un acceso limitado a internet. Para ello, se debe utilizar otros métodos, como la realización de grupos de discusión presenciales.

Para las Consultas específicas, donde se requiere grupos de interés acotados, se debe realizar una pre-selección de los participantes; por ejemplo, un representante por organización o la invitación a individuos relevantes que significarán un real aporte a los objetivos de la Consulta. Esto se debe anunciar de antemano como criterio de transparencia.

3. Selección del método de Consulta y herramientas a utilizar

Se debe considerar que los métodos y herramientas de Consulta cumplen la función de recabar información pertinente a la política, proyecto o reglamento a consultar. El método adecuado dependerá de cuánta apertura hacia la ciudadanía queremos establecer en la Consulta. Como regla general, es conveniente utilizar métodos y herramientas que aseguren un amplio espectro de la comunidad, invitando de todas maneras a expertos que puedan contribuir a cumplir con los objetivos de la Consulta.

Existen dos formas metodológicas de recabar información: a) el método virtual mediante las “Ventanillas Virtuales de Opinión” y el método presencial a través de los “Diálogos Participativos”. Cuando se especifica el método de Consulta, según la intensidad de participación ciudadana, se pueden definir las herramientas metodológicas para la recolección de información. Estas herramientas son las siguientes:

- **Cuestionarios en páginas web.**
- **Grupos de discusión presenciales.**

No obstante, como buena práctica -y según los requerimientos y recursos del organismo-, se pueden incluir:

- Cuestionarios escritos y/o telefónicos.
- Talleres.
- Foros ciudadanos.
- Audiencias públicas.
- Comisiones consultivas

En la siguiente tabla²², se proporciona una visión general de las herramientas de Consulta, mostrando las más adecuadas para alcanzar los diferentes objetivos de Consulta en las diferentes etapas del ciclo:



| | INFORMAR | CONSULTA ESCRITA | INTERACCIÓN DIRECTA |
|--|--|---|---|
| O B J E T I V O S | Presentar información a las partes interesadas <ul style="list-style-type: none"> • Presentar información sobre el motivo de la consulta • Mantener a los ciudadanos informados acerca del proceso de la consulta | Obtener retroalimentación de las partes interesadas sobre lo consultado, las posibles soluciones y su impacto <ul style="list-style-type: none"> • Obtener puntos de vista, ideas nuevas, datos • Validar los análisis | Obtener retroalimentación de las partes interesadas sobre lo consultado, las posibles soluciones y su impacto <ul style="list-style-type: none"> • Discutir directamente con las partes interesadas para asegurar que los motivos de la consulta se entienden completamente • Permitir el intercambio de opinión de diferentes grupos de interés • Facilitar la búsqueda de consenso o deliberación |
| | H E R R A M I E N T A S | <ul style="list-style-type: none"> • Planes de trabajo • Cronograma de consulta pública • Boletines informativos escritos en documentos y en sitios web | <ul style="list-style-type: none"> • Consulta pública abierta • Herramientas de consultas específicas para grupos reducidos • Cuestionarios • Documentos de consulta • Encuestas representativas |

²² Confeccionada por la Comisión de la Unión Europea para Consultas Públicas.

4. Preparación de Website

Las experiencias de organismos e instituciones que implementan Consultas Públicas, indican que una de las mejores formas de su ejecución es mediante una página web, dado que permite ampliar sus rangos de participación.

En la preparación de una página web donde será publicada la Consulta Pública, se deben asumir ciertas consideraciones. La información publicada debe ser coherente con la estrategia y los objetivos de la Consulta. Se deben detallar, claramente, los plazos estipulados por etapa y las actividades a realizar. De igual forma, es importante contar con un diccionario con notas explicativas de conceptos técnicos para el público interesado en general.

Los elementos estandarizados de la página web de Consulta, y que deberán ser informados en el sitio de Transparencia Activa de los organismos públicos, son:

- Título de la consulta.
- Objetivos de la consulta.
- El ámbito en que se circunscribe la consulta²³.
- El/los grupo(s) destinatarios de la consulta explicando, en caso de ser una Consulta cerrada, la determinación de tal decisión.
- Periodo de la consulta.
- Instrucciones sobre cómo presentar contribuciones.
- El cuestionario o documento de Consulta.
- Información sobre la utilización de los comentarios recibidos en la Consulta.
- Presentación de etapas.
- Declaración de privacidad y protección de datos personales.

El registro de participantes de la Consulta Pública en el Website del organismo público es de carácter optativo. Si el participante no desea entregar sus datos personales, se le deberá explicar que no será posible que el organismo le pueda enviar retroalimentación de su proceso de

²³ Se debe adjuntar la norma, plan o política que será sometida a Consulta.

Consulta. En el caso contrario, los participantes deberán saber que su observación será publicada en la página web, sólo con su nombre.

Los datos de registro optativo de participantes contemplan:

- a. Nombre del participante.
- b. Correo electrónico.

5. Duración de la Consulta Pública

El plazo, desde la apertura para la recepción de contribuciones, es de 12 semanas como máximo y 4 semanas como mínimo.

Un tiempo adecuado, ayudará a obtener una mejor calidad de las respuestas, ya que varias organizaciones y ciudadanos interesados en la Consulta deberán informarse cabalmente de lo que trata el proyecto o política antes de poder redactar una respuesta pertinente.

Hay que considerar, además, las fechas en que se realiza la Consulta. No es conveniente ejecutarlas en periodos de vacaciones o épocas de festividades ya que, con seguridad, la cantidad de observaciones será menor.

Las Consultas Públicas de menor duración deberán ser justificadas al momento de su anuncio. Esto ocurre cuando son consultas muy específicas o cuando se establecen consultas regulares y las partes interesadas ya poseen un alto grado de conocimiento de la política a consultar.

Fase 2: Ejecución de la Consulta Pública

Esta es la etapa donde se debe realizar la Consulta Pública como tal, a ojos de la ciudadanía. Para ello, como regla general, debe asegurarse que el contenido de la publicación de la Consulta esté redactado en un lenguaje sencillo o claro, con la finalidad que un amplio espectro de ciudadanos interesados comprenda fácilmente el sentido de la misma. Esto, además, asegura que las instituciones públicas o ciudadanos interesados reciban respuestas que realmente necesitan.

1. Estrategia comunicacional

La notificación del proceso de Consulta Pública es fundamental para facilitar la participación ciudadana en la misma. Por ello, se debe lograr difundir este proceso con la mayor efectividad posible. Esto último quiere decir llegar a la máxima cantidad de ciudadanos posible, según la selección de grupos de interés, con el menor costo posible. El diseño del plan comunicacional debiese considerar los siguientes elementos²⁴:

- ✓ Público objetivo al que se quiere llegar.
- ✓ Mensaje.
- ✓ Estrategia.
- ✓ Presupuesto.
- ✓ Evaluación y registro del plan comunicacional.

Las vías de información utilizadas para anunciar oportunamente el proceso de Consulta se definen a través de los siguientes medios.

- **Difusión en las oficinas de atención ciudadanas.**
- **Anuncios en la página web del organismo público que ejecuta la Consulta.**

Sin embargo, como buena práctica en la finalidad de poder informar la Consulta a un público masivo, se recomienda utilizar -adicionalmente- otros canales de información tales como:

- Televisión.
- Folletos.
- Difusión por redes sociales.
- Correos electrónicos.

²⁴ Equipo de Participación Ciudadana, División Educación Ambiental, MMA.

- Comunicados de prensa.
- Publicación en periódicos.
- Boletines informativos.

De igual forma, en esta etapa se debe publicar el extracto de la Resolución que aprueba el anteproyecto que va a consulta en el Diario Oficial. Posterior a esta publicación en el Diario Oficial, se puede publicar el extracto del anteproyecto en un diario de circulación nacional o regional, además de su publicación en el sitio electrónico del organismo público. Lo anterior, en razón que la ciudadanía tome conocimiento de la resolución, proyecto, planes o política que va a Consulta.

Es de suma importancia definir una adecuada estrategia comunicacional con la finalidad que la comunidad tome conocimiento de la apertura del proceso de Consulta. De esto último dependerá, en gran parte, que una Consulta Pública sea exitosa.

2. Recepción de contribuciones.

La etapa de recepción de contribuciones debe tener un periodo de duración de 12 semanas como máximo y 4 semanas como mínimo en el cual cualquier persona podrá enviar sus contribuciones, observaciones u opiniones mediante los canales institucionales habilitados para tal efecto. Según experiencias nacionales del proceso de Consulta Pública, los canales habilitados para la recepción de contribuciones pueden ser:

- Oficinas de Parte de los organismos públicos que realizan la Consulta a través de dos modalidades:
 - a. Entrega directa en día y horario hábil.
 - b. Correo postal dirigido al organismo público que corresponda y dentro del plazo fijado para la consulta.
- Página Web habilitada para la Consulta Pública.
- Diálogos Participativos de Consulta Pública. (si corresponde)

El diseño del formulario presencial de Consulta debiese tener, al menos, las siguientes características:

- 1) Identificación del participante*

- a. Nombre del participante. (optativo)
- b. Correo electrónico. (optativo)

*En caso que el participante no quiera entregar información de contacto, se le deberá explicar que no será posible enviarle una retroalimentación de su proceso de consulta. En caso contrario el participante deberá saber que su comentario estará publicado -con su nombre- en el documento final de Consulta Pública.

2) Observación(es)

- a. Precisar el contenido del proyecto al cual realiza la observación (título, párrafo, artículo).
- b. Desarrollo de la observación.
- c. Fundamento.

Por último, el formulario debe contener la fecha de recepción, timbrada por la oficina de partes del organismo ejecutor de la consulta.

Es importante que el formulario genere la menor cantidad de barreras de entrada. Esto considerando que, mientras más datos e información personal se pida al participante, puede desincentivar a que éste realice alguna observación. Asimismo, se debe destinar una copia de entrega o comprobante por parte del organismo al participante que realiza una observación presencial.

Es recomendable, en el ámbito de las observaciones de los participantes, generar preguntas orientadoras a fin de que los mismos tengan conocimiento de cómo realizar preguntas efectivas.

3. **Publicación de contribuciones.**

Todas las observaciones recibidas deberán estar publicadas en la página web del organismo **15 días hábiles posteriores a la fecha límite de finalización de recepción de contribuciones**. Si este plazo se respeta, los participantes deberán ser alertados de la publicación de esta información²⁵. Si el plazo no se respeta, por diferentes motivos, debe ser publicado en línea un nuevo plazo, explicando las razones del atraso.

²⁵ Con la condición de haber facilitado algún correo electrónico.

A pesar de la fecha límite de publicación, como buena práctica de transparencia, se recomienda ir publicando las observaciones de los participantes de forma inmediata; es decir, desde que se encuentra habilitada la recepción de contribuciones hasta los 15 días hábiles posteriores a la fecha límite de cierre de contribuciones. Esto se puede realizar mediante un sistema que publique automáticamente cada observación de los participantes en la Consulta.

De igual forma, se recomienda ir publicando datos estadísticos sencillos en la página web como por ejemplo el número de contribuciones a la fecha o una categorización de las mismas.

Como regla general el organismo deberá publicar todas las observaciones de los participantes, exceptuando las observaciones que contengan un lenguaje ofensivo y/o discriminatorio.

Fase 3: Retroalimentación y Evaluación

1. Elaboración del Informe de Consulta

Sesenta días corridos posterior a la finalización del periodo de Consulta, se debe publicar un documento con los resultados de ésta en la página web de la institución e informar a los interesados vía correo electrónico, siempre y cuando, los participantes hayan proporcionado su correo electrónico.

El documento deberá contener la información general de la institución que realizó la Consulta, los antecedentes de la misma, el motivo o problemática por el que se decidió realizarla, los objetivos y metodología utilizada y, finalmente, debe reflejar y describir las respuestas recibidas de los distintos grupos de interés en todas las actividades acontecidas. El Informe no debe ser muy extenso. Para esto es recomendable que las respuestas se analicen y agrupen de acuerdo a la categorización que emerja de los comentarios y generar un resumen ejecutivo del mismo.

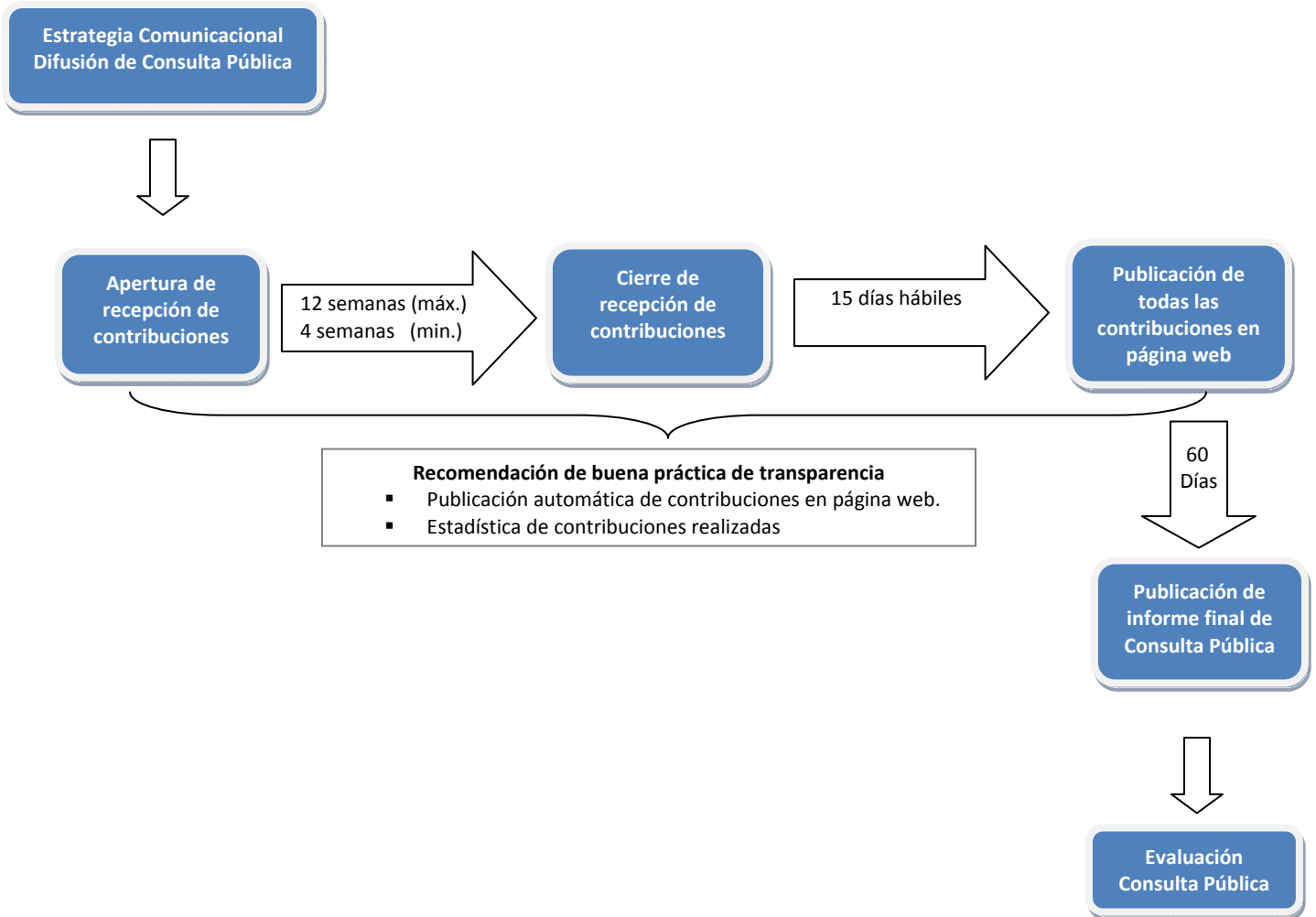
De igual forma, el documento debe proporcionar, por parte del organismo público, comentarios acerca de cómo y por qué razón se consideró algunas contribuciones y otras no fueron admisibles. También deben indicar los resultados y cuál es el impacto que tendrán las contribuciones en la política, proyecto o reglamento a consultar.

2. Evaluación del ejercicio de Consulta

Finalmente, el organismo debe evaluar el proceso de Consulta mediante las siguientes consideraciones:

- Análisis de fortalezas y debilidades del proceso de Consulta Pública.
- Análisis de estrategia de Consulta.
- Análisis de cumplimiento de objetivos de Consulta.
- Análisis de métodos y herramientas utilizadas.
- Análisis de los tiempos y etapas implementadas.
- Análisis de impacto de la Consulta sobre los participantes, ciudadanos y grupos de interés.

Mapa de Proceso Consulta Pública



ANEXOS

Anexo 1: Modelos Internacionales de Consulta Pública.

1. Manual OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas

A continuación, se presentan distintas dimensiones y elementos base a considerar en el desarrollo de una Consulta Pública:

a) Dimensión Jurídica.

El plebiscito: Es un voto formal sobre una postura política en el que pueden participar todos los ciudadanos con derecho a voto (OCDE, 2006). Puede ser consultivo o vinculante, si un número suficiente de ciudadanos ha participado en él. Los resultados de los plebiscitos consultivos pueden tener un peso moral considerable y una incidencia importante en la toma de decisiones del gobierno. Los plebiscitos vinculantes crean un mecanismo de decisión directo a favor de los ciudadanos, constituyendo un cambio profundo en el sistema de gobierno. Los países que aplican este tipo de consulta son: Suiza, Finlandia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Luxemburgo y Polonia.

Derecho de Petición: Los ciudadanos pueden tener el derecho de hacer peticiones al gobierno. Este derecho puede ser constitucional o ser reconocidos por ley. Se emplea en países como: España, Polonia, Suiza y República Checa.

Diseño de leyes relativas a procedimientos administrativos: Estas leyes refuerzan los derechos ciudadanos cuando éstos se ven afectados por el poder público. Consideran un aviso previo y audiencias públicas en las cuales se permitirá a los ciudadanos plantear preguntas y defender sus intereses. Estos derechos pueden aplicar a todo ciudadano que manifieste un interés, o únicamente a aquél que se vea directamente afectado. Además, pueden garantizar el derecho a formular objeciones y a apelar a una decisión tomada. Los países donde se implementa este tipo de mecanismos son: Islandia, Corea, Luxemburgo, Polonia y Noruega.

Leyes referentes a la evaluación de impacto: Esta ley exige a las autoridades evaluar el impacto de leyes, políticas y programas antes de su implementación. Pueden aplicarse a todos los sectores en general o a sectores específicos como, por ejemplo, medio ambiente, construcción o uso de suelo. Las disposiciones de estas leyes pueden velar para que los ciudadanos afectados al proyecto reciban información previa y tengan la oportunidad de dar a conocer su opinión sobre los asuntos planteados. Se utiliza en 15 Estados miembros de la Unión Europea, Canadá y Japón.

¿Cómo tratar a los Grupos de interés?: La ley puede imponer al Estado y demás autoridades públicas la consulta a los grupos de interés en la medida que sean afectados por una ley o por medidas determinadas. Se utiliza en países como Austria y Canadá.

b) Dimensión Política

¿Cómo usar las declaraciones gubernamentales? Se puede exigir a las instituciones y autoridades públicas que realicen consultas entre los ciudadanos y las partes interesadas (se hace en Canadá). Se puede estipular que la consulta sea organizada con la debida anticipación y profundidad y que sus términos estén definidos de forma precisa. Se puede exigir una buena coordinación de la consulta en diferentes ámbitos para disminuir la repetición de tareas, reducir el “fastidio de la consulta” y utilizar de manera óptima los esfuerzos de la administración pública y de los ciudadanos.

¿Cómo definir las reglas? Se pueden promulgar reglas para especificar casos en que es pertinente realizar una consulta. Estas reglas pueden exigir una notificación pública y precisiones sobre cómo dirigirán los ciudadanos sus comentarios (carta, correo electrónico, fax, audiencia pública). Las reglas pueden exigir que cualquier proyecto de ley incluya un resumen de las consultas efectuadas, precisando los principales participantes consultados, los procedimientos utilizados y los resultados obtenidos. Esto se hace en países como Canadá, Noruega y Japón.

¿Cómo pueden utilizarse las recomendaciones? Algunas recomendaciones pueden ayudar a los servidores públicos en relacionarse con el público. Además, pueden servir de guía sobre la manera más eficaz de consultar a grupos particulares.

Normas: Fijar normas puede influir en los ciudadanos consultados. Por ejemplo, las normas australianas sobre el manejo de quejas fijan tres criterios para evaluar los sistemas de participación ciudadana: deben ser visibles, accesibles y responsables.

c) Dimensión Institucional

Consejos Consultivos: Los Consejos Consultivos pueden ayudar a las instituciones públicas a realizar consultas y recibir de los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil, informaciones sólidas relativas a considerar en un sector determinado. Existe experiencia internacional sobre la realización de foros tripartitos en donde se reúnen representantes del Estado, patronos y trabajadores (Irlanda, Luxemburgo, Polonia). Otros organismos integran a voceros del interés público de temas o grupos, como relaciones étnicas, personas con capacidades diferenciadas o reformas a la administración pública.

Institucionalidad para recibir reclamos: Muchos países han creado instituciones especializadas para recibir reclamos. Los ciudadanos pueden quejarse en instituciones del Estado y sus servicios exteriores, centros de información administrativos y líneas telefónicas permanentes.

Instituciones de vigilancia: pueden rebasar el ámbito de la información abarcando derechos y políticas públicas relativas a la consulta, así como la legalidad de los actos y decisiones tomadas en instituciones públicas. Pueden actuar por iniciativa propia o mediante las denuncias planteadas por algunos ciudadanos. Funcionan en países como Dinamarca, Noruega y Suecia.

d) Dimensión Social

¿A qué público es necesario dirigirse?: El distinguir a diferentes públicos es una etapa indispensable que puede realizarse, según diferentes perspectivas:

- Por sector de intervención: ej. Salud pública
- Por zona geográfica: ej. Ciudadanos en el plano local
- Según las fases del proceso de toma de decisiones
- Según diversos criterios de diferenciación: minorías lingüísticas, étnicas, estratificación por edad, sexo, profesión, religión, etc.

Métodos a utilizar en la Consulta Pública: La Consulta Pública es una relación bidireccional entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Las instituciones pueden recibir aportaciones de los ciudadanos de manera pasiva (sin solicitarlas) o activa (invitando al ciudadano a responder):

- **Feedbacks no solicitados:** Estos feedbacks pueden ser útiles para la administración pública, ya que algunas solicitudes de información pueden develar la necesidad de adaptar o reorganizar actividades relacionadas con la información e, inclusive, demostrar la necesidad de modificar algunas políticas. Entre las herramientas que favorecen los feedbacks no solicitados, podemos encontrar: los buzones o puntos de recepción de sugerencias o quejas; los programas de manejo de información, que facilitan la recolección y análisis cualitativo y cuantitativo de las respuestas espontáneas; y los informes analíticos.
- **Herramientas:** Cuando las instituciones públicas ofrecen información sobre un asunto particular y piden a los ciudadanos sus opiniones sobre el mismo, existen herramientas que favorecen las respuestas solicitadas:
- **Periodos y actividades enfocados en los comentarios:** La administración pública define un periodo de tiempo en el que recibe los comentarios de los ciudadanos en torno a un proyecto o problema particular. Elige también los mecanismos para que la ciudadanía envíe sus comentarios. Se avisa a los ciudadanos sobre estas consultas por medio de folletos o inserciones publicitarias en periódicos.

- **Encuestas:** Aprovechando una encuesta, la administración pública plantea a los ciudadanos una serie de preguntas, recoge sus respuestas y las analiza. Los resultados son utilizados para establecer prioridades de implementación.

Igualmente, en las Consultas Públicas institucionalizadas por parte de los organismos públicos, cuando son específicas a un problema, se pueden utilizar las siguientes herramientas:

- **Nombramiento de ciudadanos de organizaciones consultivas:** Las instituciones públicas pueden pedir a algunos ciudadanos (expertos o representantes de organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo), que formen parte de comisiones de control encargadas de evaluar una política o programa de la administración pública. Esto se hace comúnmente en Finlandia.
- **Talleres, seminarios, conferencias:** Estos eventos permiten a las instituciones públicas tener intercambios directos con algunos ciudadanos y representantes de grupos de interés. Posterior a la ponencia del taller, se puede iniciar una discusión abierta.
- **Audiencias públicas:** Pueden ser obligatorias en ciertos procesos de toma de decisiones o ser parte del proceso de elaboración de una política pública. Están abiertas a todos los ciudadanos que deseen asistir.
- **Plebiscitos no vinculantes:** Pueden utilizarse para preguntar algo puntual a la ciudadanía. En ellos se plantea una pregunta que incluye varias respuestas posibles.

Cuando las instituciones públicas desean consultar a los ciudadanos de una forma más estable y permanente, se recurre a herramientas de consulta continua, tales como:

- **Horas de recepción:** Ofrece la posibilidad de encontrar regularmente a los servidores públicos y hablar con ellos. En algunos países, los funcionarios públicos reciben a la ciudadanía una vez por semana, a una hora y lugar determinado. La falencia de esta herramienta es que está limitada a un número reducido de personas.

Finalmente, las recomendaciones de la OCDE para la implementación de la consulta pública estriban en tener cuidado con lo siguiente:

- 1) **Anunciar la consulta:** Para que los ciudadanos puedan dar a conocer sus opiniones durante las consultas, se les debe informar sobre éstas. Por lo tanto, es preciso que las instituciones públicas informen claramente al público sobre la fecha, el lugar y el objetivo de la consulta antes que ésta empiece.
- 2) **Cuidar los procedimientos de selección:** Si los ciudadanos y participantes no son seleccionados por su representatividad, sino en función por su cercanía con el gobierno o con sus funcionarios, los resultados de la consulta no serán fidedignos. Por lo tanto, se debe cuidar la transparencia de las modalidades de selección.
- 3) **Velar por la utilización de las contribuciones recibidas:** Si las instituciones públicas no utilizan las contribuciones que recibieron, la actividad pierde interés para el fortalecimiento de las instituciones públicas con los ciudadanos.
- 4) **Tomar en cuenta los plazos:** Las consultas pueden durar mucho tiempo, provocar oposiciones y retrasar los procesos de toma de decisiones. Puede ser útil preparar con cuidado la consulta y fijar claramente sus objetivos y límites.

2. Stakeholder Consultation Guidelines (Comisión Europea para Consultas Públicas, UE) 2014²⁶

Para la Unión Europea, la Consulta Pública es un proceso mediante el cual la comisión recaba opiniones y observaciones de los ciudadanos y partes interesadas sobre políticas públicas. De acuerdo con el artículo 11 del tratado de la Unión Europea, la comisión europea ejecutará amplias consultas con las partes interesadas con el fin de garantizar que las acciones de la Unión sean coherentes y transparentes, según el protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad que establece que “antes de proponer un acto legislativo, la comisión consultará ampliamente a la ciudadanía”.

²⁶ Departamento de comunicación de la Unión Europea.

Modelo de Consulta Pública de la Unión Europea

1.1 Definición de estrategia: El proceso de consulta siempre debe guardar proporción con el impacto y alcance esperado -según el proyecto a consultar- así como debe ser coherente a los objetivos de la misma. La consulta debe centrarse en aquellos aspectos que puedan afectar a los ciudadanos interesados para que los mismos puedan emitir su punto de vista. La estrategia de la consulta siempre se debe diseñar acorde al caso específico o temática a consultar y debe ser definida a principios del proceso de planificación. Por ejemplo, si se consulta sobre una evaluación de impacto, la estrategia de consulta debe establecerse en el comienzo de la evaluación y ser parte integral del proceso de evaluación.

1.2 Definición de los objetivos de la consulta: Es esencial definir claramente los objetivos de cada actividad de la consulta. En algunos casos es probable que la comisión lleve a cabo varias actividades de consulta para recoger las observaciones de las partes interesadas. Los objetivos pueden ser, por ejemplo, reunir nuevas ideas, recabar opiniones y dictámenes.

1.3 Mapa de los grupos de interés: Uno de los pasos más importantes en la preparación de una estrategia de consulta, es el mapeo de los interesados para identificar el grupo objetivo a ser consultado. Esto, a su vez, influirá en la elección de los métodos y herramientas más apropiadas de consulta. Se debe invitar al máximo de personas o grupos de interés relevantes. Las temáticas específicas también determinarán qué grupo de interés es necesario invitar. Por ello, el lenguaje redactado en el documento de consulta dependerá de cuán técnico o no sea el grupo de interés.

1.4 Selección de los métodos y herramientas apropiadas de consulta: Los métodos y herramientas más apropiados de consulta deben ser elegidos en función de los objetivos de la consulta, los grupos de interés identificados, la naturaleza de la iniciativa, el tiempo y los recursos necesarios.

1.5 Definición del tiempo de las etapas de la consulta y su duración final: Durante la elaboración de la estrategia de consulta, es crucial establecer el momento adecuado de cada actividad de la consulta, su secuencia y evaluación de las fases en donde se necesitará las observaciones y aportes de los ciudadanos interesados. Esto dependerá, nuevamente, de los objetivos de la consulta y de los grupos de interés a consultar.

2.1 Ejecución de la consulta: una vez que la estrategia de consulta ha sido diseñada y las herramientas de consulta pertinentes están listas, el siguiente paso es preparar un Website dedicado a la temática de la consulta y ejecutarla.

2.2 Preparación de la página web de consulta: Se debe implementar un sitio web para las Consultas Públicas, considerando la estrategia de consulta. El sitio debe contener las fechas previstas del proceso de consulta, añadiendo la información relevante sobre las diversas actividades vinculadas a la temática a consultar. El lenguaje debe ser claro y conciso.

2.3 Anunciar la consulta: Todas las actividades de consulta deberán anunciarse en el sitio web dedicado. No obstante, se debe utilizar otros medios y formas de comunicación, como por ejemplo:

- Ruedas de prensa, incluyendo la emisión de un comunicado de prensa y/o la posibilidad de una sesión informativa a periodistas.
- Periódicos y boletines
- Publicidad en eventos relevantes
- Colocación de anuncios en diarios o publicaciones relevantes, añadiendo enlaces en sitios web generales o especializados.
- Contactar a organizaciones interesadas
- Blogs y redes sociales

2.4 Acuso de recibo de las contribuciones recibidas y publicación de las contribuciones: Cuando las partes interesadas aporten contribuciones escritas a cualquier tipo de consulta, la mejor práctica es enviar un acuse de recibo indicando el momento de la

publicación. Si las contribuciones se envían vía correo electrónico o utilizando plataformas de redes sociales, es suficiente utilizar el mismo canal. Para minimizar el trabajo de los funcionarios públicos, se podría generar una automatización de acuse de recibo.

- a. **Análisis de respuestas:** Cuando se haya completado la fase de recopilación de información, se analizan las observaciones de los ciudadanos y las contribuciones pertinentes se introducen en la preparación de las políticas. Hay que tener en cuenta que, en general, las consultas no son estadísticamente representativas a la población objetivo.
- b. **Reporte de resultados y generación de retroalimentación:** Es de suma importancia que los participantes sepan cómo y en qué medida se toman en cuenta sus observaciones, así como también es medular explicar por qué algunas observaciones no son tomadas en cuenta. Proporcionar una retroalimentación efectiva contribuirá a la transparencia en la formulación de políticas, mejorará la rendición de cuentas y posiblemente generará mejores respuestas en futuras consultas.
- c. **Evaluación del ejercicio de consulta:** Generalmente se debe realizar una evaluación de los cambios y ajustes durante las etapas de la consulta con la finalidad de ir ajustando su alcance, objetivos, herramientas y métodos. Se debe diseñar un método de evaluación de manera de ir alineando el proceso de consulta a los objetivos y calidad que este proceso debe aspirar.

3. Modelo de Consulta Pública en Reino Unido

En Reino Unido, el gobierno se ha comprometido a que las consultas públicas sean efectivas, que sean de fácil acceso y estén dirigidas a los grupos de interés de la temática o proyecto a consultar. Desde el año 2000, el gobierno inglés ha tenido un código de prácticas sobre Consultas Públicas que ya van en su tercera versión (Code of Practice on Consultation, Reino Unido, 2008). Por lo tanto, por medio del código, la ciudadanía ya tiene formadas las expectativas de lo que puede

realizar el gobierno cuando somete a Consulta Pública algún proyecto en cuestión. Este código ayuda a aumentar la transparencia, la capacidad de respuesta y la accesibilidad de las consultas.

Criterios para la implementación de consultas públicas en Reino Unido

1) **¿Cuándo se debe consultar?:** La consulta pública se debe realizar cuando existe un amplio margen a la finalización del proyecto. En otras palabras, no se debe realizar la consulta cuando la mayor parte del proyecto está definido y está a punto de aprobarse. Debe ser una construcción tanto del Estado y de la ciudadanía.

2) **Duración de la Consulta Pública:** Normalmente, las consultas deben durar por lo menos 12 semanas, considerando la zona a realizar y la accesibilidad de la ciudadanía.

3) **Alcance e impacto de la consulta:** Los documentos de la consulta deben ser claros acerca del proceso: lo que se está proponiendo en el proyecto o temática a consultar, el ámbito de la influencia, y los costos y beneficios de la implementación del proyecto que se está consultando.

4) **Accesibilidad del ejercicio de consulta:** Las Consultas Públicas deben ser diseñadas para ser accesibles y dirigidas a personas o grupos de interés que les afecta directamente el proyecto a implementar.

5) **Efectividad de la Consulta:** Para que una consulta sea efectiva, el esfuerzo que realicen los consultados debe ser el mínimo, de otra forma, cuando se les consulta por muchas temáticas o se satura de información a consultar, la ciudadanía no participa.

6) **Capacidad de respuestas de los ejercicios de consulta:** Las respuestas a la consulta deben ser analizadas cuidadosamente y se debe proporcionar una retroalimentación a los participantes, posterior al proceso de consulta.

7) **Capacidad para consultar:** Los funcionarios que ejecutan los procesos de consulta deben buscar orientación sobre cómo ejecutar efectivamente un proceso de consulta, en base a experiencias anteriores.

Anexo 2: Modelos y Experiencias Nacionales de Consulta Pública:

La ley 20.500 sobre Participación Ciudadana, establece mecanismos y lineamientos dentro de los cuales se considera la consulta pública, aunque sus lineamientos no se encuentran definidos explícitamente. Esto se puede observar en la misma Ley:

Estos mecanismos se encuentran en todos los servicios y entidades estatales sujetas a la ley de participación ciudadana como por ejemplo, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la división de transparencia del MSGG y el ministerio del Interior y Seguridad Pública. Además, algunos servicios establecen mecanismos adicionales como los siguientes:

- 1) Audiencias públicas
- 2) Plataformas Digitales Participativas

Respecto a las Consultas Públicas, cada servicio establece la forma y materias relacionadas con sus temáticas de interés para los ciudadanos, así como la definición de los objetivos, grupos de interés, tiempos de la consulta pública y la forma de ejecución.

Si bien la Ley 20.500 establece los mecanismos de participación ciudadana aplicables para todos los organismos públicos, a continuación veremos algunos ejemplos normativos sobre consulta pública en algunos servicios del Estado:

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

Esta dirección establece que podrá requerir la opinión de personas y organizaciones, garantizando que sean informadas, pluralistas, y representativas en las siguientes materias de interés ciudadano²⁷:

- Negociaciones comerciales

²⁷<http://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/11/Res-J-1186-Norma-Aplicacion-General-Participaci%C3%B3n.pdf>

- Implementación de los tratados de libre comercio
- Servicios y programas para la promoción de exportaciones
- Participación de Chile en los Organismos Económicos Multilaterales

Esta dirección, para invitar a participar a la ciudadanía, implementa consultas ciudadanas virtuales mediante un “banner” en el sitio web institucional que contiene un documento con las temáticas señaladas para ser sometidas a consideración de la ciudadanía. Las consultas ciudadanas virtuales contienen, al menos, la siguiente información: a) resumen del tema de interés ciudadano, b) las razones por las cuales el tema es sometido a escrutinio público y c) un espacio para poder opinar del tema en discusión.

Pueden participar en la Consulta Pública todos los ciudadanos, de forma individual o mediante organizaciones, inscribiéndose previamente para dar su opinión. Asimismo, la dirección publica con siete días corridos de anticipación, el anuncio de las consultas ciudadanas virtuales que abre a la discusión.

Para recabar las opiniones, se otorga un plazo de 15 días corridos, los que se pueden prorrogar hasta por otros 15 días. Finalizado el periodo de consulta, la dirección evalúa y pondera las opiniones recibidas.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del Interior y Seguridad Pública²⁸

La subsecretaría establece las materias específicas y de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, determinación que se comunica a través de su sitio web. Las consultas efectuadas a petición, se canalizan mediante el “Sistema Integral de Atención e Información Ciudadana (SIAC)” en el mes de Marzo y Agosto de cada año.

Para dar cumplimiento a lo señalado, el Ministerio debe velar porque se incluya un resumen del tema que se consulta, las razones de su puesta en discusión, y un espacio para poder opinar,

²⁸ <http://www.subdere.gov.cl/transparencia/ley20285/pdf/d3630.pdf>

proponer y preguntar. La consulta debe ser publicada por un plazo no menor de 15 días corridos, en el sitio electrónico del Ministerio.

Pueden participar de este mecanismo todas las personas interesadas en manifestar su opinión, para lo cual es necesario un registro del participante en el sistema. Las opiniones de la ciudadanía se canalizan mediante una Ventanilla Virtual de Opinión localizada en el mismo sitio electrónico a partir del cual se analizan, evalúan y ponderan por el personal del Ministerio, respondiendo a través de una publicación en el sitio institucional, la cual no puede tardar más de 45 días corridos contados desde la fecha de cierre del espacio de opinión.

Experiencias nacionales en la implementación de mecanismos de participación ciudadana

División de Organizaciones Sociales – Ministerio Secretaría General de Gobierno

Se realizó una entrevista al equipo de seguimiento de Participación Ciudadana de la División de Organizaciones Sociales del MSGG, donde se indica que, según la Ley, cualquier servicio puede preguntar, a través de un procedimiento, cualquier temática que considere relevante y hacer de la información obtenida lo que el servicio considere pertinente. Esto se puede hacer mediante modalidades: 1) que el propio ciudadano se organice y solicite la realización de consulta y 2) por la propia voluntad del servicio. No obstante, en la práctica, el mecanismo de consulta es visto por los servicios y ministerios como una obligación a implementar más que como una herramienta que pueda fortalecer la gestión pública, enriquecer la gestión del servicio, otorgarle mayor legitimidad o diseñar de mejor forma una política pública. La obligación y premura con que los servicios diseñan e implementan las consultas hace que las temáticas de éstas, sean poco pensadas, únicamente por cumplir con la normativa.

Según la división, una de las falencias de las políticas de participación ciudadana es que la ley 20.500 ha sido homogeneizante, pues, no tiene ninguna consideración por las particularidades de los distintos tipos de servicios: ha funcionado bien en ministerios, pero no en servicios. El desafío radica en entender que los procesos de consulta no sólo debiesen estar focalizados al público interesado, sino que, la consulta pública tiene que ser un espacio de construcción de legitimidad

de los servicios públicos y eso no se logra, únicamente, con la participación de los que conocen perfectamente lo que hace un determinado servicio.

Asimismo, se señala que en todos los mecanismos de participación ciudadana (cuenta pública, consulta pública, consejos consultivos, etc.) debiese haber un proceso educativo, pedagógico, respecto a la existencia y facultades del mecanismo. Al existir desconocimiento de la ciudadanía respecto al quehacer de los servicios públicos, es más difícil implementar un mecanismo de participación amplio. Entonces, no es de extrañar que los organismos públicos sólo establezcan mecanismos de consulta a un público objetivo acotado.

Una fortaleza del actual marco regulatorio, según los encargados de participación ciudadana, es la réplica de mecanismos desde la administración central a la administración municipal. Cuando la ciudadanía está informada que hay un Consejo de la Sociedad Civil (Cosoc) de los servicios públicos, ya hay un referente. Esto puede verse como un elemento positivo de la legislación desde los cuales se puede construir algo mucho más potente de lo que hoy existe.

División de Educación Ambiental - Ministerio del Medio Ambiente

Las consultas ciudadanas del MMA datan desde el año 1994 con la creación de la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente, la ley 19.300. La Ley de Bases precisó que para realizar determinados instrumentos, estos tenían que tener ciertos procesos participativos. Esto fue el caso de planes de contaminación, planes de prevención, normas ambientales, normas de emisión y otros tipos de normas, así como para procesos de clasificación de especies. Estos documentos se basaban en reglamentos que estipulaban cómo se iba a hacer ese instrumento y contemplaba cómo iba a operar la participación ciudadana.

Actualmente, el reglamento es general e indica cómo debiese hacerse el proceso de participación, entre ellos la Consulta Pública. Por ejemplo, para el proceso de elaboración de planes, está definido que son 60 días hábiles.

Como experiencia relevante, el Ministerio tiene un “Programa de Participación Temprana” (PAT). Este programa consiste en fomentar la participación de la ciudadanía mediante el conocimiento de

los documentos, proyectos o programas antes de realizar las Consultas Públicas. El Ministerio entiende que, entre más temprana se establece la participación, mejores son los resultados esperados. De esta manera, se realizan talleres cuyo objetivo es difundir y extraer conocimiento para elaborar un instrumento que posteriormente va a ir a consulta. Un ejemplo de Participación Temprana fue el “Plan de Descontaminación de Santiago”, donde el Ministerio licitó, contrató una consultora que apoyó el proceso, se obtuvo los recursos asociados para poder elaborar un trabajo que permitiera tratar de establecer si el diagnóstico que el Ministerio tenía para elaborar medidas, era semejante al diagnóstico de la ciudadanía.

Para el proceso de la Consulta Pública, el Ministerio tiene una plataforma denominada e-PAC²⁹, por medio de una página web, donde hay diferentes dimensiones acorde al interés del ciudadano. Esta plataforma muestra toda la información que está vinculada al proceso de elaboración de una norma que después va a consulta: el plazo y las reuniones de difusión que se realizan en el proceso de consulta. También, un usuario que se ha registrado en la plataforma puede realizar sus observaciones donde, finalmente, el sistema avisa al administrador de éste que un usuario ha realizado una observación. A parte de lo anterior, el Ministerio se hace cargo de la brecha digital, en cuanto hay una cantidad importante de ciudadanos que no tiene acceso a internet. Por lo tanto, el Ministerio elabora fichas para facilitar que la ciudadanía realice observaciones por papel. De esta manera, cada Seremi que va a desarrollar un proceso de consulta tiene un documento en papel (en las oficinas de partes) que permite al ciudadano realizar sus observaciones al proceso.

Respecto a la capacitación a funcionarios públicos, el Ministerio elabora una guía para que los mismos entiendan cuál es el procedimiento del proceso de consulta. Para este efecto, se realizó un ejercicio de sistematización importante acerca de lo que se entiende por un proceso de consulta y de qué manera se puede desarrollar un proceso de consulta.

Por último, para la difusión del proceso de consulta, el reglamento indica que hay que publicarlo en la página web y el diario oficial. No obstante, se considera que este proceso de difusión es insuficiente. Por lo tanto, el Ministerio realiza gestiones para conseguir recursos adicionales y hacer inserciones de prensa, reuniones de difusión, dípticos, pasacalles, comunicados de prensa y ocupar redes sociales institucionales. El objetivo de esto es difundir el documento y entregar los

²⁹ <http://epac.mma.gob.cl/Pages/Home/index.aspx>

lineamientos de cómo se llegó a elaborar el documento que se va a disponer para consulta pública.

Equipo de Participación Ciudadana - Ministerio de Salud

La experiencia del Equipo de Participación Ciudadana del Ministerio de Salud, indica que el Ministerio se rige por los marcos regulatorios que están basados en leyes específicas y también en el código sanitario, que establece un paradigma que indica que las leyes de la república son válidas para todos salvo que, el Ministerio de Salud (MINSAL), por un tema de salud pública, pueda tomar decisiones arbitrariamente, de restricción y suspensión. Para ello, el MINSAL creó la “Autoridad Sanitaria Nacional y Regional” que fiscaliza y regula.

Sobre ese marco, el MINSAL ha tomado la decisión estructural de que algunos procesos que son relevantes para la vida humana y para la vida en sociedad, se han hecho en base a relaciones que son cada vez más vinculantes, mediante un diálogo participativo con la sociedad organizada para efecto de tomar decisiones sobre ciertos marcos regulatorios. Los marcos regulatorios que tienen gran impacto en la sociedad son sometidos a un diálogo ciudadano con la finalidad de generar feedback vinculante. Las consultas son abiertas a la ciudadanía en general, considerando que, por muy técnico que sea un tema, ésta es capaz de comprender y dar consejos de sentido común, de la experiencia vivida y desde los territorios, por lo que pueden ser enriquecedores para dichos marcos técnicos. De lo anterior, hay que considerar que existen marcos regulatorios que podrían hacerse sin consulta ciudadana y nadie podría discutirlos.

El MINSAL utiliza la metodología que utiliza la DOS (División de Organizaciones Sociales - SEGEGOB) de diálogos ciudadanos. Esa guía define que se debe explicitar la materia a dialogar con la ciudadanía, donde ésta dialoga en base a una pauta, y comenta qué le parecen las medidas. Desde el Ministerio se hacen convocatorias abiertas a la ciudadanía, a través de la página web de la Seremi y, en casos que la materia sea muy específica, se convoca a la ciudadanía organizada (grupos de interés) en torno a un tema en particular. Un ejemplo de esto fue el caso de la esterilización de perros y gatos, donde se consultó a juntas vecinales, a organizaciones animalistas y a los técnicos del Ministerio. Esto ayudó a mejorar la pertinencia cultural y territorial de las medidas y permitió que el Ministerio pudiese observar aspectos que son de la vida diaria de las

personas, lo que con expertos habría sido improbable. De esta manera, se establece que lo técnico no siempre es lo mejor, por ello hay que consultarle a la ciudadanía, pues se asume como los principales afectados de la toma de decisiones desde el nivel central. Pero hay que aclarar que las decisiones finales están siempre en manos de los tomadores de decisiones, por lo tanto, estos son mecanismos consultivos.

La implementación de la Consulta Pública requiere de un gran esfuerzo. ¿Cómo se informa a toda la ciudadanía que su participación en proyectos gubernamentales tiene un impacto mayúsculo en su quehacer diario? Desde el Ministerio, se indica que las consultas no tienen la visibilidad política ni técnica en los medios de comunicación, como sí lo tiene una encuesta política o un gran estudio. En la cultura organizacional de las instituciones del Estado, se considera que las Consultas Públicas ralentizan el proceso. Además, se indica que para los medios de masas no resulta interesante hacer una consulta a cinco mil personas con un tema que es árido, que es complejo. Por lo tanto, la consulta es minimizada como si fuera algo poco relevante.

Se explica que en Chile no hay un entendimiento como sociedad acerca de un diálogo participativo. Hay un miedo en la institucionalidad de que si se hacen muchas consultas, las personas no van a asistir. Por ello, la recomendación del MINSAL es que se explique a la ciudadanía cómo pueden impactar las Consultas Públicas en el desarrollo de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Delamaza, G. 2011 Espacio Público y Participación Ciudadana en la Gestión Pública en Chile: Límites y Posibilidades, Rev. Polis N°30
- Delamaza, G. 2012 Agendas de política social y construcción democrática en la transición chilena. Revista de gestión pública, Universidad de los Lagos.
- De la Fuente, G. 2013 Mitos y realidades de la participación ciudadana en Chile en El Pueblo Unido. Ed. Universidad Alberto Hurtado, pp. 15-38, Santiago de Chile
- Escobar, A. 2004 Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad civil en América Latina en la última década. Revista Austral de Ciencias Sociales N°8 pp. 97-108.
- Fernández, M. & Ordóñez, M. 2007 Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de los Lagos.
- Font, J. Et. Al Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Visión Panorámica.
- Gamber, M. Manual de la OCDE Sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas, en Secretaría de la Función Pública.
- Government Code Of Practice on Consultation disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf.
- Garcés, M. & Valdés, A. 1999 Estado del Arte de la Participación Ciudadana en Chile, Oxfam, United Kingdom.
- Ramírez, J. 1992. La participación ciudadana en los países nórdicos: experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones para el futuro. Conferencia europea sobre participación ciudadana, Madrid.
- Sanchez, C. & Muriel, J. 2007 ¿Participación ciudadana en la democracia? Rev. Civilizar, Ciencias sociales y humanas Vol. 7, Núm. 12, pp. 11-29, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá.
- Sol, R. 2012 El Desafío de la Participación Ciudadana en el Estado Democrático de Derecho, FLACSO.

- Stakeholder Consultation Guidelines 2014. Public Consultation Document. Disponible en ec.europa.eu/smart.../scgl_pc_questionnaire_en.pdf
- The Instrument of Government of Sweden Constitution 1974 disponible en <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/CONSTITUTION%20OF%20SWEDEN.pdf>
- Transparency through consultation and communication in Better Regulation in Europe: sweden OECD, 2010 disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45418324.pdf>
- Guía sobre Participación Ciudadana en el procedimiento para la dictación de planes y normas ambientales (2013) elaborado por el Comité de Participación Ciudadana del Ministerio de Medio Ambiente.
- Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública en <http://www.gobiernoabierto.cl/sites/default/files/ley-20500-sobre-asociaciones-y-participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica.pdf>
- Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, DOS, en http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-87929_Criterios.pdf

Páginas Web de interés

- <http://participacionciudadana.segegob.cl//que-es-consulta-ciudadana>
- Instructivo Presidencial N°007 sobre Participación Ciudadana. 07/08/2014.
- <http://participacionciudadana.segegob.cl/>
- <http://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/11/Res-J-1186-Norma-Aplicacion-General-Participaci%C3%B3n.pdf>
- <http://www.subdere.gov.cl/transparencia/ley20285/pdf/d3630.pdf>