

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DE BACHELET: CONSEJOS ASESORES PRESIDENCIALES

*Citizen participation in Bachelet's government: presidential advisory boards*

Carolina AGUILERA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile

✉ [caguilera@flacso.cl](mailto:caguilera@flacso.cl)

BIBLID [1130-2887 (2007) 46, 119-143]

Fecha de recepción: enero del 2007

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2007

RESUMEN: En el artículo se exponen los resultados preliminares de un estudio que analiza tres consejos asesores del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile. Estos consejos tenían el mandato de formular políticas públicas en temas centrales del programa de gobierno: previsión, políticas de infancia y educación. Además, tenían el mandato de ser consejos que contarán con una amplia participación ciudadana. Desde el discurso político del gobierno estos consejos se presentaron como parte de una nueva práctica del ejercicio del poder político estatal para abrir espacios de participación ciudadana directa en el proceso de políticas públicas. El artículo argumenta (a) que en la práctica dichos mecanismos no operaron como foros participativos, sino como consejos de expertos con acotada amplitud ideológica (2 casos); y (b) que estas instancias presentan una relación Estado-sociedad vertical en el proceso de políticas públicas.

*Palabras clave:* consejos consultivos, Chile, participación ciudadana, democracia participativa, políticas públicas.

ABSTRACT: This article presents the preliminary results of a study about three advisory boards appointed by Michelle Bachelet's government (2006-2010) in Chile. Those boards were commanded to elaborate public policy proposals in key areas of her government plan: pension system, infant policies and education. The commissions were intended to include a broad participation of citizens. The political discourse of the government presented them as part of a new form to exercise political power by the State by opening spaces for direct citizen participation in policy making processes. The article argues that (a) those mechanisms did not function as participatory forums but as expert advisory boards with a narrow ideological scope (2 cases); and (b)

that in terms of the relationship between State and society, these mechanisms produce a vertical relationship in the political process.

*Key words:* participatory forums, Chile, citizen participation, participatory democracy, public policies.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Que a nadie le quepa duda:  
estamos construyendo una democracia más participativa.

Michelle Bachelet, 29 de septiembre de 2006

En su campaña electoral la actual presidenta de Chile, Michelle Bachelet (2006-2010), propuso crear consejos asesores con el fin de que plantearan reformas de políticas públicas en áreas consideradas como pilares de su programa de gobierno (previsión y políticas de infancia).

La presidenta destacó en diversas oportunidades, tanto durante su campaña como posteriormente al inaugurar estas instancias, que estos consejos incorporarían al debate sobre las políticas públicas a actores sociales más allá del ámbito estatal y de expertos técnicos. Su intención era crear «comisiones participativas» para cambiar la manera en que se ejercía el poder desde el Estado, abriéndolo a la sociedad civil y por lo tanto democratizando la forma de gobernar:

Me propongo también renovar el modo como se ejerce el poder desde el gobierno. Para asesorarme en el diseño de algunas reformas clave, he nombrado consejos asesores con profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores. La labor de este tipo de consejos es muy importante. Constituye una innovación en cómo hemos hecho las políticas públicas. Es un método, el del diálogo social, muy usado en democracias muy desarrolladas. ¡Cuánto más fácil habría sido, y más rápido tal vez, encargar a un puñado de técnicos de un solo color redactar un proyecto de ley en un par de días! Pero hemos querido hacerlo de este otro modo, incluyendo todas las visiones, con la más amplia participación ciudadana. Así despejamos mitos y consensuamos los diagnósticos (Bachelet, 21 de mayo de 2006)<sup>2</sup>.

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*. Esta investigación es parte de un proyecto financiado por la Fundación Ford. Agradezco a Maggi Cook su ayuda con la recopilación y sistematización de los datos cuantitativos usados en el análisis. También agradezco los valiosos comentarios de Claudio Fuentes, Marcela Ríos, Andrés Villar y Mireya Dávila al manuscrito.

2. Cada 21 de mayo en Chile el presidente de la República da cuenta a la nación, ante el Congreso Nacional y sus ministros, de su gestión del año precedente, además de enunciar las políticas que guiarán la conducción del gobierno durante ese año.

El gobierno nombró primero dos consejos<sup>3</sup>: el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (CP) y el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (CI)<sup>4</sup>. Luego nombró el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CE)<sup>5</sup>.

Estos consejos tenían el mandato de elaborar propuestas que luego pasarían a ser estudiadas por una comisión interministerial del Ejecutivo, a cargo de evaluar y formular nuevas normativas y/o proyectos de ley estimados convenientes, para su eventual envío al Congreso para su legislación.

Si bien la creación de comisiones no es un fenómeno nuevo en Chile, ya que gobiernos anteriores recurrieron a mesas de diálogo con una amplia participación de actores de la sociedad civil involucrados en diversos temas (derechos humanos y derechos indígenas, por ejemplo), Michelle Bachelet recurrió a este mecanismo dándole una connotación novedosa: cambiar la manera de abordar la formulación de las políticas públicas a través de la institucionalización de un mecanismo consultivo participativo que busca ampliar la participación ciudadana en la política y en la toma de decisiones.

Por ello, la importancia del análisis de los consejos nombrados por el gobierno de Michelle Bachelet radica no sólo en que ilustra el debate en torno a cómo se estructura el proceso de toma de decisiones de políticas públicas en Chile, sino que además permite abordar dos cuestiones cruciales: cómo se representan las demandas sociales en un país democrático, y la vinculación existente entre partidos políticos y actores sociales. El artículo pretende iluminar ambas cuestiones.

Además, es necesario considerar que los consejos consultivos forman parte de la «Agenda Pro Participación Ciudadana» del gobierno, específicamente del primer eje de los cuatro que componen esta agenda. Los ejes son: incorporar la participación ciudadana en la gestión pública; fortalecer las organizaciones de la sociedad civil; políticas de acceso a información; y políticas de no discriminación y de interculturalidad (Bachelet, 29 de septiembre de 2006).

En la primera parte del artículo se discuten los análisis teóricos usados en la investigación de las iniciativas de concertación y deliberación de consejos participativos. Ello permitirá entender la discusión entre las distintas concepciones de participación existentes. Luego, en la segunda sección se explorará de manera detallada cómo se han desarrollado los consejos asesores nombrados por el gobierno de Bachelet, haciendo un

3. En realidad la presidenta ha nombrado más de tres comisiones (Comisión para la Reforma Electoral, Comisión para la Innovación y la Competitividad y una Comisión de Seguridad Ciudadana), pero éstas no han tenido el componente de participación ciudadana relevante al tema en discusión aquí.

4. El CP sesionó entre mediados de marzo y principios de julio de 2006; y el CI sesionó entre principios de abril y fines de junio de 2006.

5. El CE no estaba contemplado en su programa de gobierno, y se nombró como una estrategia para enfrentar las movilizaciones de estudiantes secundarios que clamaban por una mejora en la calidad de la educación. Sin embargo, los criterios invocados por la presidenta para nombrar el consejo van en la misma línea que los otros consejos asesores. El CE sesionó entre principios de junio y principios de diciembre de 2006.

análisis de quiénes son los que participaron en ellos y cómo se llevó a cabo la discusión dentro de los consejos. Ello debiera permitir ver las diferencias entre las distintas comisiones, y qué concepto de participación hay tras estos mecanismos institucionales. En la última sección se retoman los principales puntos sobre los modelos de participación para evaluar estas instancias.

Por último, es necesario destacar que los resultados presentados aquí corresponden a un estudio en curso, y que por lo tanto son preliminares.

## II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS: DEBATES EN TORNO AL CONCEPTO

En el debate actual sobre la democracia en Latinoamérica destacan las recientes experiencias de participación política ciudadana llevadas a cabo en varios países. Estas experiencias de concertación entre organismos y agentes estatales por un lado y organizaciones de la sociedad civil por otro surgen en el contexto histórico de democracias electorales que se han estabilizado, pero en las que se detectan grandes falencias en la calidad de la representación de los intereses de los distintos sectores de la sociedad (PNUD, 2004). Ante estos problemas de representación, se ha propuesto que las instancias de participación ciudadana más directa sean una salida democratizadora. Estas experiencias consisten en diversos mecanismos e instrumentos en donde confluyen agentes del Estado y organizaciones de la sociedad civil en torno a asuntos de política pública y toman la forma de presupuestos participativos, asambleas populares, audiencias públicas, comisiones o consejos asesores de ciudadanos, entre otros. Países como Brasil, Colombia, Bolivia y México han llevado a cabo reformas legislativas para institucionalizar estos mecanismos de concertación y deliberación en torno a temas públicos (Canto Chac, 2006).

Por su parte, en Chile se dictó en el año 2000 una resolución presidencial tendiente a mejorar los mecanismos de participación ciudadana al interior del Estado y regular las organizaciones de la sociedad civil (Gentes, 2006). Además, actualmente descansa en el Congreso un proyecto de ley que regula la participación ciudadana en la gestión pública, a lo que se suma la actual «Agenda de Participación Ciudadana» del gobierno. Aún no se sabe si estas reformas implicarán la institucionalización de mecanismos de concertación como ha ocurrido en otros países. Y, en general, aún son muy escasas las instancias de participación ciudadana directa en el Estado en Chile. Sin embargo, como se señala en la Introducción, en los primeros meses de su mandato, el nuevo gobierno de la Concertación formó, como parte de su Agenda de Participación Ciudadana, consejos asesores participativos para que asesorasen al Ejecutivo en reformas de política pública en sectores clave de su programa.

El concepto de foros deliberativos, del cual forman parte los consejos consultivos participativos, se inscribe en la corriente de pensamiento de la teoría democrática que aboga por un ejercicio del poder basado en el debate público: la democracia deliberativa. Este paradigma de gobierno nace de la crítica a los gobiernos administrados mayormente en base a criterios técnicos. Ello, en el supuesto de que estos gobiernos

«tecnocráticos» han ido perdiendo legitimidad al estar demasiado alejados de la participación directa de los ciudadanos. Por ello, el uso de mecanismos deliberativos tanto a nivel nacional como local, sobre políticas públicas, busca aumentar la calidad y la legitimidad de la democracia a través de una mayor participación ciudadana. Se argumenta que ello operaría de dos maneras: por un lado la participación en debates implica un mayor compromiso por parte de los ciudadanos con las decisiones tomadas en base a su participación; y por otro lado, estas decisiones serían mejores (más eficientes), ya que estarían basadas en una racionalidad más amplia que la puramente instrumental (aplicada por expertos técnicos), al incluir saberes y experiencias aportados por los ciudadanos comunes y corrientes involucrados directamente en el tema (Delli Carpini *et al.*, 2004).

Sin embargo, es escasa la investigación empírica sobre estos foros (Delli Carpini *et al.*, 2004; Van den Berg y Janoski, 2005). Archon Fung y Eric Olin Wright (2001) han sido de los pocos autores que han avanzado en ello, tratando de ir más allá del desarrollo puramente teórico de la democracia deliberativa, ofreciendo un esquema conceptual basado en estudios de casos, que enmarca las diversas experiencias de comisiones o consejos consultivos (Fung y Wright, 2001). En términos descriptivos estos autores proponen que hay tres características que son compartidas por la gran diversidad de foros, comisiones y consejos existentes en el mundo. En primer lugar, éstos se enfocan en problemas específicos y tangibles y generalmente tienen por lo mismo un carácter local; en segundo lugar, involucran a la gente común y corriente afectada por estos problemas y a agentes estatales cercanos al problema; y tercero, los consejos alcanzan soluciones a través del desarrollo de la deliberación. Hay que destacar que el segundo punto no significa que los expertos estén ausentes de dichos consejos, sino más bien que ellos no tienen un poder exclusivo, cumpliendo el papel de facilitadores de la discusión: que se aproveche al máximo la asociación entre los saberes profesionales y el conocimiento de los ciudadanos. Con respecto al tercer principio, la idea es que primen los argumentos serios, y no que ciertos participantes impongan su poder para legitimar posiciones sólo favorables a sus intereses.

También hay que considerar que no todas estas instancias de participación obedecen a un proyecto de profundización democrática, y muchas son más bien funcionales a un modelo de desarrollo que privilegia al mercado como el principal proveedor de servicios sociales. Sobre esto reflexionan Evangelina Dagnino, Alberto J. Olivera y Aldo Panfichi (Dagnino *et al.*, 2006) para el caso de los países de América Latina. Ellos proponen que cuando los gobiernos y las agencias internacionales promulgan instancias de participación ciudadana hay que distinguir entre dos maneras distintas de concebir esta participación: una que parte de un proyecto político de democracia participativa y otra que entiende la participación sólo como una manera de hacer más eficiente el proceso de políticas públicas en el marco de un Estado pequeño y en donde el mercado asume muchos de los servicios públicos que antes eran provistos por el Estado (proyecto neoliberal). Este proyecto entiende la participación política ciudadana en términos de la funcionalidad que presta a hacer más eficiente la gestión tanto del Estado como del Mercado (Panfichi, 2006). En este sentido, los gobiernos pasan a ser «proveedores

de servicios» y los ciudadanos «clientes» o «usuarios». Y la participación es entendida en dos sentidos:

[...] por un lado, proporciona información calificada sobre las demandas sociales, y por otro dispone de organizaciones con capacidad para asumir con eficiencia la ejecución de las políticas públicas orientadas a esas demandas (Dagnino *et al.*, 2006: 41).

Claramente, en este proyecto la participación no implica poder de decisión.

En cambio, el proyecto democrático-participativo propone un modelo de profundización y radicalización de la democracia representativa (Dagnino *et al.*, 2006). En éste la participación política ciudadana es entendida como «compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público» (Dagnino *et al.*, 2006: 34). Esencial a este proyecto es la definición del concepto de ciudadanía: el ciudadano es entendido como un sujeto con derechos que lucha por su reconocimiento en los ámbitos de salud, vivienda, educación, derechos étnicos, de mujeres, homosexuales, entre otros.

### III. LOS CONSEJOS ASESORES NOMBRADOS POR LA PRESIDENTA BACHELET

En los casos que se analizan en este artículo, la presidenta enfatizó mucho que la participación no se reduciría a los agentes del Estado y a los expertos en políticas públicas, sino que también incorporaría a la ciudadanía organizada:

[...] este proceso de reforma será importante por la forma en que queremos llevarlo adelante, porque quiero que nos acostumbremos a trabajar también de esa manera, como país nos propongamos trabajar siempre en conjunto para enfrentar los grandes desafíos, y que la voz de la ciudadanía organizada, sea escuchada siempre al momento de diseñar las políticas públicas que nos afectan a todos<sup>6</sup>.

Surgen entonces las preguntas de investigación abordadas en este artículo.

1) ¿A qué modelo de participación se acercan más los consejos asesores nombrados por la presidenta: al modelo de democracia participativa o al modelo neoliberal, en los términos descritos por Dagnino *et al.* (2006)? Aquí lo crucial es entender el poder de decisión que tienen los sectores de la sociedad civil en las instancias de participación de los consejos asesores. El estudio intenta, por tanto, entender qué tipo de participación es a la que están accediendo los actores de la sociedad civil: una en donde participación se entiende como una manera de externalizar las responsabilidades tanto

6. M. BACHELET. Palabras de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, en Ceremonia de Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. En *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, El Derecho a una Vida Digna en la Vejez*, vol. I, pp. 5-8. Disponible en <http://www.consejoreformaprevisional.cl>, 17 de marzo de 2006.

estatales como del mercado en mecanismos de consulta a los actores de la sociedad civil (lo que correspondería al modelo neoliberal formulado por Dagnino *et al.*, 2006); o si bien se trata de una participación entendida como «compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público», y que va más allá de considerar la participación en términos de consulta (Dagnino *et al.*, 2006: 34) (modelo de democracia participativa).

2) En segundo lugar, esto requiere entender quiénes participan, es decir, qué actores y sectores de la sociedad están convocados a participar.

Para responder las preguntas se presentarán y analizarán los datos que se han recolectado hasta el momento. Estos datos se han recopilado con la información disponible públicamente sobre los consejos asesores, la mayoría en Internet. La recopilación de datos fue facilitada por el hecho de que las instancias asesoras tuvieran una página *web*<sup>7</sup>, con información sobre los integrantes, los documentos presentados durante las audiencias, las actas y el Informe Final, entre otros. Ésta se completó con información, también en Internet, sobre variables como la pertenencia a centros de investigación de los integrantes, así como información sobre las organizaciones que participaron en las audiencias. Sin embargo, para obtener la información sobre la afiliación partidaria de los participantes se recurrió a dos informantes claves: personas que militan en partidos políticos. Además, se realizaron entrevistas con integrantes de dos comisiones; en el artículo se explicita cuándo se usan los datos obtenidos en estas entrevistas<sup>8</sup>.

Primero se presentará un análisis de la conformación de los distintos consejos, para responder quiénes participan, y luego se analizará cómo se dio esta participación.

### III.1. *¿Quiénes participan?*

Como se dijo, los consejos analizados son el Consejo de Previsión, el Consejo de Infancia y el Consejo de Educación. Estos consejos fueron nombrados en temas que forman parte central de la agenda política y programática gubernamental, razón por la cual fueron elegidos para el análisis aquí llevado a cabo.

En los tres consejos hubo dos instancias en las que se participó. Por un lado, había un consejo de constitución permanente durante toda la duración del proceso; y, por otro lado, se realizaron audiencias con organizaciones y agencias interesadas en el tema<sup>9</sup>.

7. CP: <http://www.consejoreformaprevisional.cl>; CI: <http://www.consejoinfancia.cl>; CE: <http://www.consejoeducacion.cl>.

8. Se realizaron seis entrevistas, incluyendo entrevistas a dos integrantes del consejo permanente del Consejo de Previsión, y a un integrante del consejo permanente del Consejo de Infancia.

9. Todos los consejos contaron con una Secretaría Ejecutiva que facilitaba la tarea de recolección y traspaso de información entre los consejeros. No se incluye la labor de este grupo en el análisis porque no tuvieron incidencia en la discusión, ni en la elaboración del *Informe Final*. Además, en los tres consejos se realizaron reuniones regionales con organizaciones locales fuera de la capital Santiago, las que sin embargo fueron publicadas semianónimamente en la página *web*, o no fueron publicadas, por lo que no es posible analizar, con la información disponible, qué organizaciones participaron en estas instancias.

Como se explica más adelante, los participantes en dos de los tres consejos permanentes fueron designados a título personal por la presidenta y no por ser representantes formales de alguna organización. Por su parte, a las audiencias asistieron los representantes de diversas organizaciones. Así, estas dos instancias presentan categorías analíticas diferentes, y por lo tanto serán analizadas con variables distintas. Vamos entonces a diferenciar entre ambas instancias.

Además, fueron los consejos permanentes los que estuvieron a cargo de la discusión y elaboración de las propuestas. En cambio, las organizaciones que se presentaron a las audiencias no tuvieron la posibilidad de entrar en ese debate, y sólo pudieron exponer sus puntos de vista ante los consejeros. Por lo cual el análisis se concentrará en los consejos permanentes.

Para analizar la participación en el estamento permanente de los consejos se consideraron las siguientes dimensiones: la tendencia política-ideológica de los integrantes, su pertenencia a un cuerpo académico universitario, sus estudios académicos, su participación en el sector privado y/o en el Estado, su género y el sector social al que representan.

Debido a la gran heterogeneidad de las organizaciones que participaron en las audiencias en cada consejo, se construyó una variable clasificatoria distinta para cada consejo, que aglutinara de la manera más descriptiva posible la diversidad de organizaciones que participaron. El propósito de la clasificación no fue teórico, ya que como se dijo anteriormente aún hay escaso desarrollo analítico con respecto al análisis de este tipo de instancias de participación. Además, no se quiso sobresimplificar el análisis reduciendo todas las organizaciones a tres tipos: pública, privada y tercer sector o sociedad civil, ya que se perdía mucha información.

### Consejo de Previsión

El componente permanente de este consejo estaba conformado por 15 personas, bajo el mandato de un presidente. Estas personas fueron designadas directamente por la presidenta sin que se explicitara un criterio de representación, aun cuando el análisis sugiere que la designación de las personas obedeció a la búsqueda de ciertos equilibrios políticos. Así, para presidir el consejo se eligió al ex director de presupuestos del Ministerio de Hacienda de los gobiernos anteriores de la coalición (Mario Marcel), que a su vez es militante socialista y cercano a la presidenta.

La Tabla I resume la composición del grupo de consejeros permanente según las variables señaladas.

Si miramos la composición de dicho consejo tenemos que su perfil es el de un grupo de profesionales economistas de alto nivel, muchos de ellos académicos universitarios, la gran mayoría con estudios académicos superiores (todos en universidades prestigiosas de Estados Unidos o Europa), 5 de ellos con un PhD<sup>10</sup>. Esta experticia

10. Datos obtenidos de la información publicada en la página *web* del consejo sobre los integrantes.

TABLA I. COMPOSICIÓN CONSEJO PERMANENTE CONSEJO DE PREVISIÓN

Variables clasificatorias	Número de integrantes
Académicos universitarios	9
Profesión economista	12
Otras profesiones	3
Sólo con grado de Magíster	7
Con grado de Doctor (PhD)	5
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de gobierno	5
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de derecha	3
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de izquierda extraparlamentaria	0
Tiene afiliación en partido de gobierno	6
Tiene afiliación en partido de derecha	2
Tiene afiliación en partido de izquierda extraparlamentaria	0
Anterior pertenencia al sector privado	3
Anterior pertenencia al Estado	5
Actual pertenencia al sector privado	1
Actual pertenencia al Estado	1*
Hombres	10
Mujeres	5
Representantes sectoriales	0
Total	15

\* Corresponde al actual ministro de Economía, que fue nombrado en el cargo después de haberse constituido el consejo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo; y (d) información sobre la afiliación partidaria de los integrantes proveída por dos miembros de partidos políticos (informantes clave).

académica se complementa con el conocimiento que tienen un tercio de los integrantes sobre el Estado en la materia, por haber tenido altos cargos en agencias del gobierno; por ejemplo como ex subsecretarios y ex director de presupuestos del Ministerio de Hacienda, y ex superintendentes de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entre otros; además uno de los integrantes es el actual ministro de Economía (nombrado en este cargo con posterioridad a la formación del consejo).

Los currículos de los integrantes muestran que todos ellos son expertos en temas relacionados a la previsión social, ya sea por su experiencia académica, en el Estado o privada<sup>11</sup>.

También se observa que ellos representan una cierta diversidad político-ideológica, ya que hay integrantes de centros de estudios ligados a un pensamiento político tanto cercano al gobierno<sup>12</sup> como a la derecha<sup>13</sup>. Este espectro se repite en la afiliación partidaria (conocida), la que se reparte entre partidos de gobierno y de oposición. Sin embargo, las tendencias de izquierda extraparlamentaria no están representadas en el

11. Hay una breve reseña del currículo de cada integrante en el *Informe Final* del consejo.

12. 3 son de Expansiva, *think tank* al que pertenecen muchos de los actuales ministros de Estado, 1 es de ProjectAmérica, *think tank* fundado alrededor del legado del gobierno anterior de la Concertación, y 1 es de CIEPLAN, un *think tank* tradicionalmente ligado a la Concertación.

13. 2 son de Libertad y Desarrollo (LyD), y 1 es del Centro de Estudios Públicos (CEP).

consejo. Entonces, si bien la relativa diversidad político-ideológica del grupo de consejeros permanente es una muestra del intento del gobierno de nombrar un consejo con una amplitud política, ésta se limitó al espectro político representado en el Congreso<sup>14</sup>. Ello se debe probablemente al hecho de que cualquier iniciativa legislativa resultante necesita de la aprobación del Legislativo, y, por lo tanto, de los actores políticos representados en esta instancia.

Además, es evidente la ausencia de actores sociales, como los representantes sindicales o de los empresarios, aun cuando varios de los integrantes (3) han tenido altos cargos en las empresas administradoras de los fondos de pensiones. Se podría conjeturar que los intereses de las empresas, por tanto, están más representados que los de los trabajadores. Ambos sectores tienen posturas contrapuestas con respecto al actual sistema previsional y desde el retorno a la democracia los sectores sindicales han atacado al actual sistema, acusándolo de beneficiar únicamente al sector privado en contra de los trabajadores. Así, el que los representantes de los trabajadores no hayan estado presentes en la discusión y elaboración de las propuestas es significativo porque muestra que, más allá de lo que la presidenta manifestara, «[...] que éste [el CP] sea un proceso extraordinariamente amplio, tal vez el más amplio y sistemático de consulta ciudadana sobre políticas públicas que se haya desarrollado en Chile»<sup>15</sup>, la elaboración de las propuestas recayó en un grupo de expertos economistas de tendencias políticas de gobierno y de derecha, y ex ejecutivos de las empresas administradoras de fondos de pensiones, pero en donde no participaron los sectores sociales organizados que mayor interés tienen en el tema: los trabajadores. Sin embargo, como veremos más abajo, hubo una gran participación de las organizaciones sociales en las audiencias.

También llama la atención que entre los integrantes no hay representantes del Estado o agentes estatales.

En términos de la paridad de género en la composición del consejo permanente, tema que la presidenta puso en la agenda como prioritario desde un principio de su gobierno<sup>16</sup>, si bien había más hombres que mujeres, ellas correspondían a un tercio de la composición de la instancia. Además, dos integrantes pertenecen a Comunidad Mujer, una influyente organización que busca «aportar la mirada de la mujer al debate público» (Comunidad Mujer).

Las organizaciones que participaron en las audiencias del CP fueron clasificadas según se muestra en la Tabla II.

14. Por diversas razones, entre ellas el sistema electoral vigente (binominal), la representación político-ideológica en el Congreso en Chile no es un reflejo de la diversidad existente en la sociedad, ya que hay listas parlamentarias que regularmente reciben una votación importante (entre el 5 y el 10%) que están excluidas de ambas cámaras; por ejemplo las listas de izquierda que incluyen al Partido Comunista.

15. M. BACHELET. Palabras de S.E. la Presidenta de la República, M. Bachelet, en Ceremonia de Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. En *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, El Derecho a una Vida Digna en la Vejez*, vol. I, pp. 5-8. Disponible en <http://www.consejoreformaprevisional.cl>, 17 de marzo de 2006.

16. Por ejemplo, los puestos de designación directa de primer y segundo nivel fueron elegidos con un criterio de paridad estricto entre hombres y mujeres por primera vez en Chile.

TABLA II. CLASIFICACIÓN AUDIENCIAS CONSEJO DE PREVISIÓN

Organización o institución	Cantidad de organizaciones
Asociaciones sindicales de trabajadores (públicos, de empresas privadas e independientes)	21
Centros de estudios con y sin tendencia política y expertos profesionales	12
Asociaciones gremiales de grandes empresas	11
Asociaciones representantes de instituciones financieras, bancos y aseguradoras	9
Organismos internacionales	6
Expertos del Estado (ex ministros del Trabajo y ex superintendentes de AFPs) y el Banco Central	5
Asociaciones de pequeños empresarios	4
Representantes de pensionados	3
Organizaciones pro derechos de las mujeres	3
Asociaciones gremiales representantes de AFP	2
Otros	2
Total	78

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; y (c) información institucional de las organizaciones participantes.

Como vemos en la tabla, en las audiencias participaron en su mayoría representantes de los sectores sociales que más interés tienen en el tema de la previsión: los grandes y pequeños gremios empresariales, y una gran variedad de representantes sindicales de trabajadores. Éstos incluyen a las asociaciones gremiales y sindicales más importantes y representativas del país, y a un sinnúmero de gremios de pequeños empresarios y asociaciones de trabajadores independientes.

Además, contaron con la participación de organizaciones de mujeres, lo que es importante, ya que ellas, por razones sociales y culturales, presentan diferencias con los trabajadores varones en materia de previsión social (distintas jornadas laborales, lagunas temporales fuera del trabajo, entre otras).

Finalmente, también hubo una importante participación de sectores con experticia técnica y del Estado, lo que acentúa la relevancia de este sector en la instancia.

Así, en términos de representación, las audiencias contaron con la participación de un amplio espectro de sectores sociales y políticos.

### Consejo de Infancia

La composición del consejo permanente, también nombrado discrecionalmente por la presidenta, y que contaba con un presidente, se muestra en la Tabla III.

TABLA III. COMPOSICIÓN CONSEJO PERMANENTE CONSEJO DE INFANCIA

VARIABLES CLASIFICATORIAS	NÚMERO DE INTEGRANTES
Académicos universitarios	5
Economistas	5
Sicólogos	4
Médicos	3
Sociólogos	1
Sólo con grado de Magíster	3
Con grado de Doctor (PhD)	6
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de gobierno	0
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de derecha	4
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de izquierda extraparlamentaria	0
Tiene afiliación en partido de gobierno	5
Tiene afiliación en partido de derecha	1
Tiene afiliación en partido de izquierda extraparlamentaria	0
Anterior pertenencia al sector privado	0
Anterior pertenencia al Estado	5
Actual pertenencia al sector privado	0
Actual pertenencia al Estado	0
Hombres	7
Mujeres	7
Representantes sectoriales	0
Total	14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo; y (d) información sobre la afiliación partidaria de los integrantes proveída por dos miembros de partidos políticos (informantes clave).

Como se observa en la tabla este consejo comparte varias de las características principales del Consejo de Previsión. Tal como el anterior está compuesto por profesionales expertos; la mayoría con un grado académico superior –casi la mitad doctores (PhD) en prestigiosas universidades europeas o estadounidenses<sup>17</sup>. Tampoco hay representantes sectoriales y agentes del Estado.

A diferencia de lo que ocurre con el tema de las pensiones, en el caso de las políticas de infancia los sectores más interesados, los niños, no son ciudadanos y no cuentan con organizaciones gremiales que los representen, por lo que obviamente no es esperable encontrar una representación sectorial de este tipo en el consejo. A pesar de ello, este tema afecta al mundo laboral en su conjunto de manera importante y, por razones culturales y sociales, sobre todo a las mujeres trabajadoras. Por ello llama la atención que en este consejo, que también pretendió ser un consejo en donde hubiese una participación amplia, no hubiera en su composición representantes de los trabajadores o al menos de las trabajadoras. Como vemos en la discusión de las audiencias, tampoco en esta instancia hubo una gran participación de estos sectores sociales.

17. Como aparece reseñado en los currículos publicados en la página *web* del CI.

Este consejo también presenta una relativa amplitud ideológica: cuatro integrantes pertenecen a algún centro de estudio ligado a la derecha<sup>18</sup>, y si bien no encontramos integrantes pertenecientes a *think tanks* ligados al gobierno, varios de los integrantes cumplieron funciones en el gobierno anterior (de la misma coalición de gobierno actual), y hay cuatro integrantes que militan en algún partido de gobierno. De hecho, el presidente del consejo tuvo un cargo directivo en una división ministerial del gobierno anterior<sup>19</sup>. Además, aquí también vemos que los sectores que representan a la izquierda extraparlamentaria están ausentes.

Examinando el currículum de los integrantes, vemos que todos ellos tienen una experiencia en el tema de la educación preescolar y/o de políticas públicas. A diferencia del Consejo de Previsión, no encontramos personas ligadas al ámbito privado. Ello posiblemente se deba a que en esta materia no hay empresas dedicadas al rubro, como las hay en el caso de la previsión. Pero también encontramos que un tercio de los integrantes ha sido asesor en materias de políticas públicas en diferentes ministerios o ha tenido un cargo en el servicio público.

Otra diferencia con el CP es la presencia de representantes de la Iglesia Católica en el consejo: entre los miembros se encuentra el director de una de las principales fundaciones de caridad ligada a la Iglesia Católica<sup>20</sup>. Ello se explicaría por la sensibilidad del tema, que afecta a una de las poblaciones más vulnerables de la sociedad, sobre todo en casos de pobreza.

TABLA IV. CLASIFICACIÓN AUDIENCIAS CONSEJO DE INFANCIA

Organización o institución	Cantidad de organizaciones
Agencias de gobierno	13
Centros de estudios universitarios y no universitarios	9
Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y sus asociaciones	8
Organismos internacionales	5
Gremios profesionales	3
Asociaciones gremiales empresariales	2
Prestadores públicos de salud	2
Representantes de prestadores de educación escolar particular	2
Representantes de municipios	1
Asociaciones sindicales de trabajadores	1
Total	46

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; y (c) información institucional de las organizaciones participantes.

18. Dos integrantes pertenecen a LyD y dos al CEP.

19. Jaime Crispí fue jefe de estudios de la Dirección de Presupuestos y asesor del ministro de Hacienda.

20. Benito Baranda, director social nacional del Hogar de Cristo.

Por su parte, en la conformación de esta comisión sí hubo un estricto equilibrio de género.

Las organizaciones y agencias que participaron en las audiencias del CI se clasificaron según se muestra en la Tabla IV.

Al igual que en el caso del CP, la convocatoria a las audiencias del CI fue abierta, es decir, cualquier organización o institución que quiso participar podía en principio hacerlo, salvo limitaciones de tiempo. La gran mayoría (30) de las organizaciones que se presentaron corresponden a agencias del Estado y del sector sin fines de lucro dedicadas al tema de la educación preescolar (ya sea como proveedores de servicios, coordinadores de proveedores o centros de estudios dedicados al tema). También se presentaron gremios profesionales con interés: pediatras, parvularios y asistentes sociales.

La presencia del mundo católico en este consejo se refuerza con la participación de tres organizaciones sin fines de lucro ligadas, o muy cercanas, a la Iglesia Católica en las audiencias. No se encuentran representantes de otras iglesias.

Por su parte, se presentaron representantes de los sectores más tradicionales involucrados en el tema laboral: la asociación más importante de los trabajadores en Chile (la Central Unitaria de Trabajadores), y dos de los gremios empresariales tradicionales y de más peso del país (la Confederación de la Producción y el Comercio, y el Servicio Nacional de Agricultura). Sin embargo, comparado con la convocatoria que tuvo el Consejo de Previsión, en donde encontramos una gran cantidad y variedad de asociaciones gremiales y sociales, aquí sólo encontramos cuatro en total, y sólo una correspondiente a los trabajadores.

Otra diferencia con el CP es que las agencias del Estado involucradas en el tema de la educación preescolar tuvieron una masiva participación en las audiencias.

Además de estos sectores, se presentaron otras organizaciones con experticia en el tema: agencias internacionales<sup>21</sup> y representantes de proveedores particulares de educación.

Llama la atención que siendo la participación en las audiencias voluntaria, no se hayan presentado organizaciones que representen los intereses de las mujeres, quienes por razones sociales y culturales tienen especial interés en el tema.

## Consejo de Educación

La composición del consejo permanente se muestra en la Tabla V.

21. El BID, el BM, la UNESCO, la Oficina subregional de la OIT para los países del cono sur y la UNICEF.

TABLA V. COMPOSICIÓN CONSEJO PERMANENTE DEL CONSEJO DE EDUCACIÓN

Variables clasificatorias		Número de integrantes
Académicos universitarios		31
Economistas		11
Profesores		8
Sicólogos		4
Otros profesionales		14
Sólo con grado de Magíster		11
Con grado de Doctor (PhD)		16
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de gobierno		6
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición política de derecha		7
Pertenece a centro de estudio ligado a coalición de izquierda extraparlamentaria		1
Tiene afiliación en partido de gobierno		36
Tiene afiliación en partido de derecha		12
Tiene afiliación en partido de izquierda extraparlamentaria		4
Anterior pertenencia al sector privado		I.N.D.
Anterior pertenencia al Estado		I.N.D.
Actual pertenencia al sector privado		I.N.D.
Actual pertenencia al Estado		2
Hombres		62
Mujeres		19
Representantes sectoriales	Representantes de universidades (públicas y privadas)	13
	Representantes de estudiantes secundarios	7
	Representantes de estudiantes universitarios	7
	Representantes de trabajadores en educación y profesores (públicos y privados)	6
	Representantes de municipios	5
	Representantes de iglesias (católica, evangélica y metodista pentecostal)	3
	Representantes de minorías étnicas	3
	Representantes de proveedores de educación particular no universitaria	3
	Representantes de ONG relacionadas con educación	2
	Representantes de organizaciones de padres y apoderados	2
	Legisladores	2
	Representantes de otros trabajadores	1
	Miembros de agencias de gobierno	1
Subtotal		50
Total		81

I.N.D.: Información no disponible en la página *web* del consejo, ni en el *Informe Final*.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo; y (d) información sobre la afiliación partidaria de los integrantes proveída por dos miembros de partidos políticos (informantes clave).

Como se observa en la Tabla V, la composición del grupo permanente de este consejo dista mucho de los consejos anteriores. Esto se atribuye a la motivación que tuvo la presidenta para nombrar este consejo: las movilizaciones estudiantiles que exigían un mejoramiento de la calidad de la educación escolar. Ello implicó que se incluyeran

muchas organizaciones sociales, estudiantiles y proveedoras de educación –tanto escolar como universitaria– además de un gran número de profesionales expertos en los temas de educación.

Prácticamente todos los sectores interesados en la educación están presentes (estudiantes, profesores y otros trabajadores del área de la educación, universidades, organizaciones de padres y apoderados, y proveedores públicos y privados de educación escolar). Llama la atención, sin embargo, que si bien el consejo se dedicó principalmente al estudio de la educación escolar, hubiera muchos representantes de las universidades, en relación a los representantes de la educación escolar (como son los municipios y los proveedores de educación particular).

Además, el criterio de quienes participaron fue más allá de las personas directamente interesadas en el área, ya que se incorporaron representantes de las minorías étnicas más numerosas existentes en el país, representantes eclesiásticos de los credos más populares en Chile, y una académica experta en el tema de discapacidad.

Como en los consejos analizados anteriormente, aquí también hay un gran grupo de profesionales (casi la mitad de los integrantes), la mayoría de ellos economistas y profesores; de ellos tres cuartas partes tienen grados académicos superiores, incluyendo doctores (la gran mayoría en universidades europeas o estadounidenses)<sup>22</sup>.

Debido a la gran heterogeneidad en la composición del consejo permanente es difícil hacer una evaluación global de los equilibrios políticos. Sin embargo, alrededor de la mitad de los integrantes fueron identificados con una afiliación política, la que es mayoritariamente de gobierno, encontrándose además integrantes de militancia de derecha y del Partido Comunista (izquierda extraparlamentaria). Con respecto a los centros de estudios, se observa similar cantidad de integrantes de centros de estudios ligados a la derecha<sup>23</sup> como de integrantes de centros de estudio ligados a la coalición de gobierno<sup>24</sup> y un integrante de un centro de estudios ligado a la izquierda<sup>25</sup>. Ello indica que, a diferencia de los otros consejos, aquí la diversidad ideológica fue un poco más amplia, ya que incluye esta vez a representantes del espectro político-ideológico de la izquierda extraparlamentaria.

Lo anterior nos permite decir que este consejo cumplió con el ideal de incluir a los representantes de la sociedad civil interesada en el tema, como se menciona en la literatura (Fung y Wright, 2001). Sin embargo, y a pesar de la heterogeneidad, amplitud y tamaño del consejo, sólo participaron dos miembros del Estado, ambos directivos de departamentos ministeriales a cargo del estudio de los proyectos de ley que el Ejecutivo manda al Legislativo, y que no pertenecen al Ministerio sectorial de Educación<sup>26</sup>.

22. Según consta en las reseñas curriculares de los integrantes publicadas en la página *web* del consejo.

23. LyD y CEP.

24. Expansiva, Fundación Chile XXI y ProjectAmerica.

25. CENDA.

26. Uno es el director de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y el otro es jefe del Departamento de Estudios de la División de Modernización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Con respecto a la proporcionalidad de género, pareciera que esta vez no se aplicó el criterio paritario, ya que más de tres cuartas partes de los integrantes son hombres y no se observa a ningún integrante que pertenezca a una organización relacionada con los temas de igualdad de género.

Las organizaciones que se presentaron a audiencias en el caso del CE fueron más heterogéneas y de menor peso social que en los otros dos consejos (Tabla VI). Ello se debe, probablemente, a que la mayoría de las organizaciones sociales importantes del país, relacionadas con el tema de la educación, eran miembros del componente permanente del consejo. Fueron en total 30 organizaciones, de las cuales casi dos tercios (18) corresponden a organizaciones públicas gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en proveer, apoyar y estudiar la educación de los diversos sectores sociales y grupos étnicos.

TABLA VI. CLASIFICACIÓN AUDIENCIAS CONSEJO DE EDUCACIÓN

Organización o institución	Cantidad de organizaciones
Centros de estudio (universitarios y no universitarios)	4
Representantes de profesores	4
Representantes de institutos de formación técnica e institutos profesionales	3
Representantes de padres y apoderados	3
Representantes del Ejecutivo (Ministerio de Educación y Agencia tema personas con discapacidad)	3
Escuelas para sectores con necesidades especiales (discapacitados y adultos)	2
Representantes de municipios en tema educación	2
Proveedores de educación escolar	1
Representantes de colegios municipales	1
Representantes de la Iglesia Evangélica	1
Organización derechos de minorías sexuales	1
ONG tema niños con discapacidad	1
ONG religiosa que ofrece capacitación	1
Representantes de los gremios profesionales	1
Representantes de la juventud de minoría étnica	1
Universidades	1
Total	30

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) la página *web* del consejo; (b) el *Informe Final*; y (c) información institucional de las organizaciones participantes.

### III.2. ¿Cómo participan?

Como exponen los teóricos del tema de la participación, es fundamental para la calidad democrática de la instancia de participación cómo ésta se lleva a cabo. En el caso de los consejos asesores analizados aquí, tenemos dos casos. Por un lado en el CP y en el CI el cuerpo de consejeros permanentes estuvo compuesto por un número pequeño de profesionales expertos en el tema, y los representantes sectoriales y del Estado

asistieron a las audiencias. Por el otro, en el CE el estamento permanente estuvo compuesto tanto por profesionales expertos en el tema como por representantes sectoriales; y en las audiencias participaron organizaciones de menor peso en términos de su representación sectorial, con escasa participación de agencias del Estado. Esta diferencia es importante al momento de evaluar el grado de participación ciudadana en los consejos y del tipo de participación dada ahí. Efectivamente, si la instancia deliberativa sólo estuvo compuesta por expertos de la academia, del mundo privado o anteriores actores estatales, no hay realmente una diferencia sustancial con comisiones asesoras de expertos comúnmente usadas en gobiernos anteriores para tratar temas de alta complejidad.

Dado que tanto el CP como el CI tuvieron una manera de participar muy similar serán analizados en conjunto. Sin embargo, sobre el proceso mismo de participación en el CI no hay mayor información (salvo el contenido de las presentaciones). Por una entrevista realizada a uno de los miembros del estamento permanente del CI se pudo saber que el proceso fue similar al del CP. Por ello el análisis se basa en el CP, sobre el que hay más información disponible.

La participación de los integrantes en el cuerpo permanente de consejeros del CP se basó en la discusión, entre ellos, de distintos estudios y trabajos ya existentes sobre el tema, además de estudios técnicos y de opinión encargados para la ocasión. El propósito era consensuar las distintas posturas, consenso que aparentemente se logró en la gran mayoría de los temas ya que los votos de minoría en la redacción del *Informe Final* son mucho menores. Posiblemente, el alcance de consenso se facilitó por el hecho de tratarse de un grupo que, si bien presentaba una diversidad político-ideológica, tenía un perfil profesional homogéneo: expertos, tanto académicos como sobre el Estado y/o del mundo privado; con una formación académica muy similar: la mayoría economistas formados (en el pregrado) en las dos universidades tradicionales del país<sup>27</sup>.

Por su parte, las audiencias en todos los casos consistieron en una presentación oral única de corta duración (máximo 1 hora), respaldada por documentos escritos, ante una parte del consejo permanente. El contenido de la presentación misma no era totalmente libre, ya que se les pedía con anterioridad a las organizaciones que presentaran su opinión con respecto a temas puntuales definidos por el grupo de consejeros permanentes; aunque en algunos casos usaron la posibilidad de presentar sus puntos de vista más allá de estos temas<sup>28</sup>.

No se les preguntaba a las organizaciones su opinión sobre el actual sistema, sino más bien sobre puntos específicos sobre éste. Tampoco se les preguntaba a las organizaciones si estaban o no de acuerdo con algunos o todos los planteamientos de reforma considerados por el grupo de consejeros permanentes. Es decir, no hubo un diálogo (en el sentido de la teoría de la democracia deliberativa) entre las organizaciones y el grupo de consejeros permanente, sobre las alternativas de reforma al sistema

27. Al menos 14 de los 15 integrantes estudiaron en la Universidad de Chile (8) o en la Universidad Católica de Chile (6).

28. La lista de temas se reproduce en el *Informe Final* del Consejo, vol. II, 11-12.

de pensiones. Las organizaciones sólo pudieron mostrar sus puntos de vista limitándose a los temas propuestos por el consejo permanente. Dado que ésta fue la única instancia en la que los sectores de la sociedad civil pudieron participar, esto claramente le resta fuerza a la calidad de la participación en la discusión.

Además, una vez terminado el proceso de audiencias, no hubo un trabajo de análisis (ni por parte de los consejeros, ni de la Secretaría Ejecutiva), que sistematizara las propuestas presentadas por las organizaciones. Sino que más bien, los oyentes «incorporaron» (en mayor o menor grado) lo escuchado y leído a título personal<sup>29</sup>. Aunque quizás muchos de ellos quedaron expuestos por primera vez a planteamientos de primera fuente, estas ideas les eran conocidas probablemente a través de artículos académicos. En el *Informe Final* tampoco se ofrece un análisis de las distintas propuestas presentadas por los representantes sectoriales, no obstante se recogen sus planteamientos en la redacción del *Informe Final* cuando éstas fueron consideradas.

Sin embargo, en el CP se hace un uso extenso tanto de los estudios de opinión que se mandaron hacer para los fines de este consejo, como de estudios de opinión existentes previamente. Y de hecho, al principio del *Informe Final*, en la sección «Exigencias al sistema previsional» se dice explícitamente:

Para identificar qué objetivos y exigencias le asigna la sociedad al sistema previsional consideramos tres fuentes: la Constitución Política, los convenios internacionales que hacen referencia a la materia y las demandas expresadas por la ciudadanía en estudios de opinión (*Informe Final* CP, p. 23).

Esto refuerza el argumento de que las opiniones expresadas por los actores sociales realmente no formaron parte del debate en torno a la reforma del sistema de pensiones.

Otra forma de participación ciudadana utilizada en este consejo fue abrir un buzón (utilizado mayormente en su versión electrónica habilitada en la misma página *web* del consejo), a través del cual cualquiera podía mandar su opinión, además de responder una breve encuesta. En el *Informe* tampoco se hace un análisis de las opiniones (800), sino que sólo se resumen los temas tocados, sin enunciar las distintas posturas que había sobre ellos<sup>30</sup>.

También el CI contó con una plataforma interactiva en Internet, a través de la cual niños y padres pudieron hacer llegar sus ideas a las personas del consejo. Algunas de estas ideas, así como una selección de citas recogidas de las audiencias regionales, están incluidas en el *Informe Final* en la forma de testimonios que acompañan las ideas elaboradas en el texto del *Informe*, aunque sin formar parte integral del texto. Tampoco se presenta en el *Informe Final* del CI un análisis de las ideas expresadas en las audiencias en Santiago, las regionales, ni las recogidas a través de la página *web*.

29. Esto fue señalado por todos los entrevistados.

30. El resumen de temas está en el *Informe Final*, vol. II, p. 612.

Por su parte, en el caso del CE, dado el alto número de consejeros permanentes (81), y lo amplio del tema a abordar (una reforma al sistema educacional completo), se decidió formar subcomisiones temáticas, primero tres, a las que luego se agregaron dos más. Se sesionaba una vez a la semana, habiendo una sesión plenaria cada tres semanas.

Aquí también el objetivo era llegar a consensos sobre las distintas temáticas que iban proponiéndose. Sin embargo, al revisar el *Informe Final* queda claro que este consenso se logró sólo en los aspectos más generales, y las propuestas de solución frecuentemente están divididas entre dos o tres posturas diferentes. Ello contrasta con los otros dos consejos, que lograron consensuar sus posturas. Los temas tratados por los tres consejos son de alta complejidad y sensibilidad política y social, sobre todo la previsión y la educación. Por ello, probablemente la razón de la diferencia (entre que se haya alcanzado o no consenso) no esté ni en la complejidad del tema, ni tampoco en el número de consejeros, sino en el perfil de los integrantes; aun cuando el número de integrantes del CE (81) probablemente dificultó aún más el ponerse de acuerdo en relación al CP y CI, que tenían 15 y 14 integrantes respectivamente. Efectivamente, como se argumentó antes, el perfil de los consejeros en el caso del CP era muy similar, argumento defendible también para el CI. Sin embargo, el perfil de los consejeros del CE era muy dispar, combinándose representantes de organizaciones sociales, con expertos tanto de posturas ideológicas cercanas a la derecha, como del gobierno y la izquierda. Y de hecho, gran parte de los representantes de organizaciones de estudiantes y de profesores no quedaron satisfechos con el *Informe*, y se marginaron de la ceremonia oficial de entrega del documento (a pesar de haber participado en la redacción de éste hasta el final).

Con respecto a las audiencias, como a las mesas regionales llevadas a cabo y a la página *web*, el *Informe Final* no da mayor información sobre cómo se llevaron a cabo, ni cómo se incorporó la información. Sólo se menciona que estas instancias fueron una importante fuente de información, así como de participación ciudadana (*Informe Final* CE, pp. 12-13).

Sin embargo, una de las diferencias con respecto a los otros consejos es que la página *web* de éste tenía un *blog*, donde cualquier persona podía escribir su opinión y también leer la de los demás. De la revisión del *blog* es posible constatar que en un principio había comentarios regularmente (casi a diario), los que sin embargo cesaron (o cesaron de publicarse) mucho antes que terminara de sesionar el consejo, ya que en los dos últimos meses de funcionamiento (octubre y noviembre) no hay nuevos comentarios publicados.

#### IV. RESUMEN

La sección anterior muestra que en los tres casos analizados el grupo de consejeros permanentes no contó con las agencias del Estado a cargo de las políticas sociales en las materias que se debatían en los consejos (previsión, educación e infancia). Y sólo en el caso del CI hubo una participación importante de representantes del Estado

en la instancia de las audiencias. Al ser las audiencias una instancia donde no se debatían las propuestas, sino más bien se exponían las opiniones de una sola parte, en los tres casos analizados aquí los agentes del Estado no participaron en la deliberación, ni en la búsqueda de consensos sobre las materias a tratar. Esto presenta una de las diferencias más importantes con respecto a los casos típicamente analizados en la literatura sobre consejos consultivos participativos (Fung y Wright, 2001).

Otra de las características que marca a estos consejos es la importancia que tienen los expertos profesionales, ya sea de la academia y/o ex funcionarios estatales de alto nivel. De hecho, en dos de los tres consejos, el componente permanente era en la práctica un consejo de expertos. La toma de decisión, por lo tanto, descansó en estos dos casos exclusivamente en un grupo de expertos, dejando fuera tanto a las organizaciones de la sociedad civil, como a agentes del Estado.

Además, estos profesionales tienden a provenir de un pequeño grupo de centros de estudios<sup>31</sup>. De hecho hay dos integrantes (economistas) que se repiten en el CP y en el CE, ambos pertenecientes a influyentes centros de estudio<sup>32</sup>.

Por su parte, en el CP y el CI las organizaciones que participaron en las audiencias (única instancia en la que participaron los actores de la sociedad civil) sólo pudieron dar su opinión sobre un listado de temas pautados por el grupo de consejeros permanente y no se les pedía su opinión sobre el sistema previsional en su conjunto ni sobre las propuestas que estaba elaborando el grupo de consejeros permanente. Ello refuerza el argumento de que los actores sociales no estuvieron involucrados en el diálogo o la deliberación sobre las políticas públicas vigentes ni sobre las propuestas de reforma que el consejo estaba elaborando. Esto marca otra diferencia fundamental con los consejos asesores participativos analizados en la literatura (Fung y Wright, 2001).

Por su parte el CE sí contó con una fuerte participación de los actores sociales atinentes. La diferencia se debe probablemente a que el CP y el CI fueron conformados en un contexto de ausencia de demandas sociales. Al contrario, el CE fue nombrado en un clima de grandes movilizaciones estudiantiles<sup>33</sup>. La formación del consejo fue una medida aplicada por el gobierno para enfrentar esta crisis. En este contexto era impensable nombrar un consejo sin la participación de los actores sociales que estaban presionando al Estado por una mejora en la calidad de la educación.

Con respecto a la diversidad ideológica, es interesante constatar que dos de los tres consejos reflejan el espectro político-ideológico encontrado en el Congreso. Ello se expresó tanto en la participación de profesionales pertenecientes a los centros de estudios que hoy en día asesoran a los partidos de gobierno y de oposición en materia de políticas públicas. Pero también se reflejó en la militancia (conocida) de muchos de sus integrantes. Ello implica que, en dos de los tres casos, los sectores que no tienen

31. El CEP, LyD ligados a la derecha; Expansiva, ProjectAmerica, CIEPLAN y Fundación Chile XXI ligados al gobierno, y el CENDA ligado a la izquierda extraparlamentaria.

32. Harald Beyer del CEP y Alejandra Mizala de Expansiva.

33. Como apareció publicado en los medios, estas movilizaciones estuvieron entre las más masivas ocurridas en los 16 años desde el retorno a la democracia en el país.

representación parlamentaria, como la izquierda extraparlamentaria, estuvieron excluidos de los consejos permanentes. Esta marginación no es menor, en cuanto las asociaciones de trabajadores, de estudiantes y de profesores (entre otros) más importantes del país están lideradas por representantes del Partido Comunista y otros partidos o agrupaciones de izquierda que no tienen representación parlamentaria. Sin embargo, la lógica de incluir sólo a los sectores con representación parlamentaria se sostiene en el hecho de que cualquier iniciativa legislativa que el Ejecutivo quisiera impulsar a partir de las propuestas de los consejos necesita de la aprobación del Congreso, prescindiendo de la aprobación o rechazo de los sectores que no tienen representación en el Legislativo.

En cambio, el CE tuvo una composición político-ideológica que incluyó a representantes de la izquierda extraparlamentaria.

Es necesario rescatar un elemento que resulta novedoso en Chile: la mayor transparencia con que operaron los consejos al poner mucha de la información sobre las instancias en Internet: información sobre los integrantes, el *Informe Final*, y las transcripciones de las audiencias.

## V. CONCLUSIÓN

Hay dos elementos que alejan estas instancias de participación de un modelo de democracia participativa como los descritos en la literatura. En primer lugar, la ausencia del Estado en las instancias muestra que éstas no implicaron una relación horizontal entre el Estado y la sociedad civil. Al contrario, el Estado, una vez finalizada la instancia consultiva, forma una nueva instancia, ahora cerrada y no pública, compuesta únicamente por agencias gubernamentales, la que evaluará las propuestas pudiendo aceptar, rechazar o cambiar cualquiera de ellas. Es decir, no se produce un diálogo entre el Estado y sociedad y no se observa una participación con poder de decisión por parte de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas.

En segundo lugar, tanto en el CP como en el CI hay una clara ausencia de la representación de los intereses de los actores sociales que mayor interés tienen en el tema: los trabajadores. Ello, porque el grupo a cargo de la elaboración de las propuestas no incluía a representantes sociales de ningún tipo, sino más bien estaba conformado como un grupo de expertos. Pero también porque el espectro político-ideológico presente en el grupo de consejeros permanente no incluía a representantes de la izquierda extraparlamentaria que si bien no tienen representación en el Congreso y sólo obtienen entre el 6 y el 8% de la votación en los comicios electorales, son los que lideran las principales asociaciones sindicales, estudiantiles, de profesores, entre otros actores sociales. Así, aunque estas instancias tenían el carácter de asesoras y consultivas, en estos dos casos los que estuvieron a cargo de la discusión y redacción de las propuestas fueron expertos en los temas y no representantes sectoriales. Esto indica que el Estado está consultando y asesorándose sobre la materia con un grupo de expertos, y las organizaciones de la sociedad civil quedan fuera del debate sobre las políticas públicas.

En el caso del CE la evaluación es distinta, ya que aquí efectivamente las organizaciones de la sociedad civil debatieron en forma horizontal con los grupos de expertos. Por tanto, el *Informe Final* sí refleja la opinión tanto de los actores de la sociedad civil como de expertos. Así, en este caso el Estado efectivamente les consultó a los actores de la sociedad civil sus propuestas sobre la educación, además de a los expertos.

Entonces, para responder la pregunta de investigación: ¿Estas instancias de participación se insertan más en el tipo de proyecto que Dagnino *et al.* (2006) llaman neoliberal o de democracia participativa? Por lo que se ha argumentado aquí, sin duda no se está frente a una instancia de concertación horizontal entre Estado y sociedad, donde el principal papel de los expertos sea el de ser facilitadores. Por el contrario, el Estado está ausente de las instancias y sólo se incorpora en la discusión en una etapa posterior, por lo tanto en una relación vertical. Y en dos de los tres casos también están ausentes las organizaciones de la sociedad civil en la deliberación. Sin embargo, tampoco se observan instancias en las que se busca externalizar las funciones del Estado en el mercado o en las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, tampoco se puede concluir que se trate de un modelo de participación inserto puramente en el modelo neoliberal.

Concluyendo entonces, éstas son instancias en las que la participación de los actores sociales está muy lejos de tener algún poder de decisión o de estar en una relación de horizontalidad con el Estado. El CE se acercó un poco más al ideal de democracia participativa por cuanto el grupo de consejeros permanente incluyó tanto a representantes de la sociedad civil, como a expertos en el tema. En este caso se está frente a un mecanismo de consulta ciudadana vertical. Pero los casos del CP y del CI son una instancia asesora del Estado, formada por expertos, no muy distinta a las tradicionales instancias asesoras de expertos a las que han recurrido gobiernos anteriores en materias de alta complejidad. En estos casos no se trató de un mecanismo de consulta ciudadana estrictamente hablando.

Así, es interesante destacar que si bien el gobierno intentaba promover espacios de participación, en la práctica se produjeron limitados espacios para dicha participación. Ello, porque lo que hubo en definitiva fue un grupo de expertos, que representaba una diversidad ideológica similar a la encontrada en el Congreso, que escuchó la opinión (sobre ciertos aspectos) de organizaciones representantes de los sectores sociales con intereses en el tema. Y que además, en el caso del CI, contó con una participación muy pequeña de las organizaciones de la sociedad civil en la instancia de las audiencias. Sin embargo, hay que destacar que estos espacios no han sido las únicas instancias de participación ciudadana promovidas por el gobierno, aun cuando forman parte central de su agenda.

Por su parte, la relativa diversidad político-ideológica observada en los consejos se debe posiblemente a la intención de facilitar consensos posteriores en el Congreso. Históricamente, en Chile la política partidista ha sido y es muy influyente en muchos aspectos, incluyendo los temas de políticas públicas, y estos consejos asesores no fueron una excepción. Ello es relevante en este caso, ya que tanto el sistema educacional como el previsional fueron impuestos por el gobierno autoritario y son defendidos

tanto por la derecha como por amplios sectores empresariales. Por lo tanto, estas áreas son de una alta sensibilidad política en Chile. Y si se quiere reformarlas sustancialmente, es necesario contar con un consenso amplio que abarque a todos los sectores políticos con representación en el Congreso (el gobierno y la derecha). Por otra parte, la inclusión de los sectores de la izquierda extraparlamentaria en el CE se debió probablemente a la necesidad de incluir a representantes de los actores sociales movilizadas, los que mayoritariamente pertenecen a ese sector político.

Finalmente, es importante destacar que la instancia con mayor participación ciudadana (CE) haya sido aquella motivada por protestas sociales y no haya nacido por única voluntad del gobierno. Esto lleva a pensar que la participación ciudadana en política, en Chile al menos, sigue dependiendo fuertemente de la capacidad de movilización de los actores sociales por sobre las políticas promovidas desde el Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo intentó dar cuenta de un doble proceso de evolución de la relación Estado-sociedad en Chile. Por un lado se observa una mayor demanda por parte de los actores sociales de espacios de participación en la toma de decisión de las políticas públicas. Por otro lado, se da cuenta de un proceso de búsqueda, por parte de la coalición de gobierno, de diversas fórmulas para intentar incorporar y representar los intereses de la población en la toma de decisión del proceso de políticas públicas a través de mecanismos de participación como los consejos asesores. Sin embargo, el análisis muestra que ambos procesos son problemáticos y conllevan una tensión en las relaciones entre Estado y sociedad en Chile.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BACHELET, Michelle. Intervención de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet en el Lanzamiento de la Agenda Pro Participación Ciudadana. Disponible en [http://www.participemos.cl/images/agenda\\_pro\\_participa/discurso\\_presidenta\\_p\\_ciudadana.pdf](http://www.participemos.cl/images/agenda_pro_participa/discurso_presidenta_p_ciudadana.pdf), 29 de septiembre de 2006.
- Mensaje Presidencial 21 de mayo 2006. Disponible en <http://www.presidencia.cl>, 21 de mayo de 2006.
- Palabras de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, en Ceremonia de Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. En *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, El Derecho a una Vida Digna en la Vejez*, vol. 1, pp. 5-8. Disponible en <http://www.consejoreformaprevisional.cl>, 17 de marzo de 2006.
- CANTO CHAC, Manuel. Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. Presentación en el Congreso *LASA 2006*. San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo de 2006. Disponible en sitio web [www.innovacionciudadana.cl](http://www.innovacionciudadana.cl).
- COMUNIDAD MUJER. *Quiénes Somos*. Recurso electrónico: <http://www.comunidadmujer.cl/cm/home.asp>.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. *Informe Final*. En <http://www.consejoeducacion.cl>.

- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA. *Informe Final*. En <http://www.consejoinfancia.cl>.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. *Informe Final*. En <http://www.consejoreformaprevisional.cl>.
- DAGNINO, Evangelina; OLIVERA, Alberto J. y PANFICHI, Aldo. Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En DAGNINO, E. *et al.* (comps.). *A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz y Terra, 2006.
- DELLI CARPINI, Michael X.; LOMAX COOK, Fay y JACOBS, Laurence. Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 2004, vol. 7: 315-344.
- FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 2001, vol. 29: 5-41.
- GENTES, Ingo. Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. *América Latina Hoy*, 2006, vol. 42: 61-91.
- PANFICHI, Aldo. La participación ciudadana en el Perú. Disputas, Confluencias y Tensiones. En Blog de Aldo Panfichi, <http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=212>, 2006.
- PNUD. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, 2004.
- VAN DEN BERG, Axel y JANOSKI, Thomas. Conflict Theories in Political Sociology. En JANOSKI, Thomas *et al.* (comps.). *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 72-95.