

ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA REALIZACIÓN DE CONSULTAS CIUDADANAS



En exterior de CECOSF Modelo, San Ramón.

Puente Alto, Diciembre de 2015.

CONTENIDOS

1. Introducción

2. Marco Legal

3. Preparación de la Consulta Ciudadanas

- Objetivo de la Consulta
- Carácter de la Consulta
- Grupos de Interés
- Redacción de la Convocatoria
- Técnicas y Herramientas
- Momento de la Consulta
- Difusión de la Consulta

4. Ejecución de la Consulta Ciudadanas

- Duración de Consulta
- Requisitos para participar:
- Sitio web y Convocatoria
- Formulario

5. Difusión de Resultados y Cumplimiento

1. INTRODUCCIÓN

En el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Participación Social del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente durante el año 2015 los integrantes de los equipos de trabajo identificaron a la Consulta Ciudadana como un Mecanismo de Participación poco desarrollado en el territorio pero con un gran potencial como herramienta de expresión de las necesidades de la comunidad y como medio para incorporar a las personas en la gestión de políticas o decisiones de los organismos administradores de la salud pública en la Red.

Junto con el potencial de expresión se advirtió de la rigurosidad que deben tener los organismos administradores respecto a la transparencia y el acceso a la Consulta Ciudadana por parte de la comunidad y la preparación que debe existir por parte de las organizaciones para incorporar a su gestión los resultados de una Consulta.

Este escenario motivó a la preparación de estas **Orientaciones Metodológicas (OM)**, las que junto con recoger la experiencia local en torno a este mecanismo se nutre de las directrices emanadas de organismos del Estado chileno y de organizaciones internacionales.

La voluntad de trabajar con mecanismos de participación y no la eventual complejidad de su implementación debiesen ser los parámetros para una gestión participativa, toda vez que acciones como las reflejadas en la foto de portada permiten que la consulta ciudadana sea una actitud permanente.

Desear éxito a las comunidades que resuelvan ejecutar consultas ciudadanas y que en ese proceso compartan sus aprendizajes para una nueva versión de estas orientaciones.

2. MARCO NORMATIVO

La Consulta Ciudadana como Mecanismo de Participación está establecida en la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que en su artículo 73 señala:

“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. La consulta señalada en el inciso anterior deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa. Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general”.

La Norma 31 del Ministerio de Salud establece que las Consultas Ciudadanas se desarrollarán en relación a: “Ofertas programáticas, temas emergentes, modificaciones legales, incorporación de nuevas tecnologías, modificaciones de cuerpos normativos y en general, decisiones que afectan a la población. Se espera que estos espacios tiendan a generar relaciones de carácter vinculante de manera de asegurar la capacidad de incidencia en la toma de decisiones por parte de la población”.

El Consejo para la Transparencia publicó en agosto de 2015 el documento “Modelo de Consulta Pública” y en octubre emitió el oficio 7748 con recomendaciones para la implementación del mecanismo.

La elaboración de estas Orientaciones Técnicas recoge las cuatro fuentes ya citadas e incorpora nociones de estándares internacionales sobre la realización de consultas vía internet.

Por su utilidad se cita a continuación parte de la recopilación que el documento “Modelo de Consulta Pública” del Consejo para la Transparencia realiza de definiciones propias y de la OCDE sobre la materia.

El objetivo de la Consulta 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.

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. Por lo tanto, uno de los objetivos de la Consulta es proporcionar a la Administración Pública una mejor base para la 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”

3. PREPARACIÓN DE LA CONSULTA CIUDADANA

El primer paso de la preparación de la Consulta Ciudadana es de responsabilidad de las organizaciones o centros de atención. Primero, respecto a utilizar este mecanismo de participación y segundo a poder incorporar a sus procesos de gestión los resultados de una Consulta Ciudadana. Recordar que la Consulta puede ser promovida por las instituciones o a petición de partes por la comunidad.

Resuelto el punto anterior como requisito previo, la preparación de la Consulta debe responder al menos a preguntas base como: ¿Qué vamos a someter a consulta?, ¿A qué público es necesario dirigirse?, ¿Qué herramientas usar para recolectar la información?, ¿Qué plazos son los adecuados para que las personas respondan?

A continuación exponemos los pasos y/o definiciones para la preparación de una Consulta:

Objetivos y Materias de la Consulta: Definir materias, procedimientos, políticas, proyectos sobre los cuáles es necesario tener la opinión de la ciudadanía y cuyo contenido es susceptible de someter a Consulta Ciudadana por la organización. Se debe buscar implementar acciones o solucionar una problemática común.

Carácter de la Consulta Se debe definir si se trata de un proceso consultivo y/o vinculante, es decir si lo expresado por la comunidad será tomado como insumo para la toma de decisiones -debiéndose informar que se recogió y rechazó- o si será la opinión mayoritaria la que determine la decisión final. Si la consulta es requerida por la comunidad será ésta la que defina su carácter.

Grupos de Interés: Según la materia a consultar se debe resolver el o los público objetivos a convocar a la consulta. Se debe procurar invitar a la mayor cantidad de personas o grupos de interés.

Redacción de la Convocatoria: Se refiere al documento, “minuta de posición”, que le permitirá a las personas tomar posición sobre la materia en consulta. Debe constar del diagnóstico que provoca la situación, o que motiva el proyecto o política, la propuesta en sí y los resultados esperados. (Ver Ejecución de la Consulta).

Abarca también la explicación de la herramienta y técnicas para aplicar la consulta, los requisitos para participar, el tiempo y los lugares donde participar, cronograma y vías de difusión de los resultados. El lenguaje, más o menos técnico dependerá de los grupos de interés definidos para la Consulta.

Técnicas y Herramientas: Dependerán de los objetivos y de los grupos de interés convocados, como también de los niveles de representatividad. Se debe procurar generar el mayor número de medios de participación o al menos todos los que aseguren alcanzar a los grupos objetivos.

En términos de eficiencia y alcance, el uso de herramientas digitales es costo efectivo. El uso exclusivo de éstas proveerá la opinión sólo de quienes tienen acceso a estas plataformas (Encuestas y foros en web). De ahí que una combinación de técnicas y herramientas aumenta el alcance y con ello la representatividad de la consulta.

Una buena práctica podrá ser combinar métodos virtuales y presenciales lo que aumentará la intensidad de la participación.

Ejemplos: Cuestionarios en páginas web, grupos de discusión presenciales. Mecanismos de Participación Norma 31 Minsal.

Momento de la Consulta: Según la materia en consulta será más o menos relevante, sino imprescindible, que la consulta suceda conjuntamente con el inicio del proyecto, norma, plan, etc., con el fin de que los grupos de interés puedan influir en su desarrollo.

Tomando las OM para efecto de la participación de los proyectos de inversión podemos definir tres momentos para la realización de una Consulta Ciudadana, según el tipo de participación que permiten

- **Temprana**, que dice relación con el involucramiento de los usuarios en la fase correspondiente a la generación de la idea del proyecto, norma o plan.
- **Intermedia**, se trataría de la participación ciudadana una vez que el proyecto cuenta con su propuesta de diseño, la norma está redactada y el plan está formulado.
- **Tardía**, se trata de la incorporación de la ciudadanía una vez que el proyecto inicio su proceso de diseño final, o en etapa de licitación y/o la construcción propiamente tal, la norma fue recientemente aprobada y el plan se está ejecutando.

Difusión de la Consulta: Como la mayoría de los mecanismos de participación la Consulta Ciudadana es un proceso que no se reduce al hito, y que por lo menos abarca las tres instancias propuestas: Preparación-Ejecución-Difusión. La difusión debe partir al menos un mes ante de la fecha de inicio de la Consulta. La estrategia y técnicas de difusión serán al menos las pertinentes a los grupos de interés identificados previamente.

Una buena práctica será contar con un *espacio* en una web ya existente en la que alojar la información de difusión y apoyarse en técnicas de comunicación masiva como volanteo, pasa-calles, afiches. La difusión junto con la información funcional (cómo, cuándo, dónde, quiénes) debe aludir y poner a disposición los contenidos de la Convocatoria.

Según las Herramientas y Técnicas usadas éstas instancias de toma de posición servirán también para hacer la difusión de la actividad.

4. EJECUCIÓN DE LA CONSULTA

La ejecución demanda una gran actividad por parte del convocante. Primero en disponer de la mayor cantidad de vías de acceso a la Consulta, considerando para ellos páginas web y toda la infraestructura pública de atención de público que se encuentre dentro del territorio involucrado. Para ello será útil basarse en el Mapa del Territorio que permitirá identificar otros recintos a los que incorporar bajo alianzas de trabajo. El contar con personas voluntarios que puedan orientar a los interesados es una buena práctica.

Duración de Consulta: Las fuentes consultadas proponen que el plazo mínimo entre la apertura y el cierre de la consulta debe ser de 4 semanas y como máximo 12 semanas. Un tiempo adecuado le permitirá a los grupos de interés informarse con profundidad. No es conveniente realizar consultas en periodos de vacaciones o festividades ya que la concurrencia será menor.

Requisitos para participar: Se deben haber indicado con anterioridad a la ejecución de la Consulta y su cumplimiento será excluyente.

De acuerdo al Consejo Nacional para la Transparencia no es obligatorio que la persona se identifique con su nombre legal y correo electrónico en el sitio web al momento de realizar su contribución, no obstante se le debe indicar que dichos datos sí son requisito para darle a conocer el reporte de resultados. Mismo criterio se explicita para la participación presencial.

El cumplimiento de los plazos y que las contribuciones sean explícitas respecto a una preferencia son requisitos excluyentes, lo mismo que el empleo de lenguaje ofensivo y/o discriminatorio.

Sitio web y Convocatoria

Los sitios web y/o convocatorias deben exponer:

- a. Título de la consulta
- b. Objetivos de la consulta
- c. Ámbito de la consulta (Se debe adjuntar la norma, plan o política o bien la minuta de posición)
- d. Grupos destinatarios de las consulta
- e. Período de la Consulta
- f. Instrucciones sobre cómo participar
- g. El cuestionario de la consulta
- h. Presentación de etapas de la consulta
- i. Declaración de privacidad y usos de datos personales

Formulario: El formulario de consulta debe generar la menor cantidad de barreras de entrada considerando que mientras más datos e información personal se le pidan al participante se puede desincentivar su participación. El esfuerzo de los interesados en participar debe ser el mínimo. Los formularios impresos de participación deben ser foliados y tanto los impresos como los digitales deben indicar al menos:

- Nombre de la Consulta
- Cuestionario
- Folio

En el caso de los sitios web es una buena práctica el entregar a las personas un reporte de participación, tener un contador de participaciones y en el caso de consultas dicotómicas on line un contador de preferencias en línea.

5. DIFUSIÓN DE RESULTADOS Y CUMPLIMIENTO

Cumplido el plazo de recepción de contribuciones se abren dos fases de difusión. La primera, como buena práctica, consiste en la publicación del contenido de todas las contribuciones

efectuadas vía electrónica en la página web y una estadística final de contribuciones que comprenda la vía presencial y digital. El plazo para esto es de 15 días hábiles y debe ser informado previamente en la minuta de posición o reglamento de la Consulta. En no más de 60 días la parte organizadora debe publicar el Informe Final de la Consulta Ciudadana el que junto con toda la información estadística debe incorporar el detalle de las contribuciones.

Si la consulta fue dicotómica informar la opción ganadora y el modo en que se implementará lo resuelto por la comunidad a través de la consulta. En el caso de contribuciones exponer el criterio de selección y la fundamentación de por qué se acogió o rechazaron aportes y el modo en que los aceptados serán incorporados a la gestión.

Los medios y canales de difusión de resultados deberán tener al menos el mismo alcance que los empleados para la convocatoria teniendo como principios rectores la oportunidad y transparencia.

Documento elaborado por: Pablo Solís Martínez, Periodista Dpto. de Participación Social y Gestión de Usuario.