



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA DE
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LOS
INSTRUMENTOS DE
GESTIÓN
(I. GESTIÓN)**

**COMISIÓN NACIONAL DEL
MEDIO AMBIENTE (CONAMA)
MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA
PRESIDENCIA**

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS
DE GESTIÓN
ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA –N°18b-
PROGRAMA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN
CONAMA - MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 298 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable.

1.2 Propósito

La ciudadanía ha participado en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

El Programa tiene como objetivo el establecimiento de mecanismos y condiciones necesarias para garantizar la participación de la ciudadanía en los instrumentos de gestión ambiental (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), planes y normas) y posibilitar que, a través de observaciones debidamente presentadas, influyan en la toma de decisiones de los mismos.

1.3 Población Objetivo

Organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y todas aquellas personas naturales y jurídicas que se sientan involucradas o interesadas en participar en el proceso de calificación ambiental de un proyecto, la dictación de una norma o la elaboración de un plan.

1.4 Población Beneficiaria

El Programa no lleva un registro de beneficiarios efectivos, dado que no es posible identificar a todas las personas naturales que se sientan afectadas por la aplicación de un proyecto, la dictación de una norma o la elaboración de un plan, lo que hace muy difícil su cuantificación. Sin embargo, cuenta con información acerca de las personas que han asistido a eventos organizados en el marco de los Programas de Participación Ciudadana (PAC), las que han aumentado en un 75% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a 4.209 asistentes en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa es ejecutado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA. Se fundamenta en la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente y en la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable de 1998. El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales.

En este componente CONAMA diseña procedimientos, mecanismos y acciones concretas para asegurar la participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental. Establece criterios, selecciona consultores externos y elabora términos de referencia para la ejecución de programas específicos para cada Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), norma o plan que ingrese al sistema. Con el objeto de retroalimentar este proceso, CONAMA realiza evaluaciones, fundamentalmente contratando consultores externos a través de licitaciones privadas.

Componente 2: Se han ejecutado acciones para lograr el involucramiento de la ciudadanía.

El principal producto de este componente lo constituyen los programas de participación ciudadana (PAC).

Los procedimientos a seguir incluyen cinco etapas: diagnóstico y focalización; preparación o apresto; discusión ciudadana; sistematización y ponderación preliminar de observaciones e información de la Resolución de Calificación Ambiental, algunas de las cuales son ejecutadas directamente por CONAMA.

La producción de este componente se realiza en forma directa o bien se ejecuta a través de terceros (consultores externos), dependiendo de la complejidad del EIA, norma o plan que ingresa al sistema.

Existen dos modalidades de adjudicación: en forma individual, es decir, licitaciones privadas para proyectos específicos; o bien en forma de "paquetes" de proyectos, por grupos de regiones, que se licitan en forma anticipada al ingreso de proyectos. Esta última modalidad se aplica con el fin de contar con consultores seleccionados listos para encarar programas de PAC el primer día de los 60 que la ley establece para estos fines, evitando perder tiempo para la convocatoria y selección del equipo para apoyo externo.

Cabe mencionar que la contratación de consultores externos es realizada directamente por la CONAMA nacional. Los pagos se efectúan contra entrega de Informe Final correspondiente.

Considerando la diversidad y las desigualdades existentes entre los beneficiarios (grupos vulnerables), el Programa desarrolla actividades específicas para equiparar oportunidades de participación, en relación con las posibilidades de acceso a la información pertinente a proyectos.

En este marco y frente a cada evento que requiera participación ciudadana, la CONAMA ejecuta, habitualmente a través de consultores externos, una actividad denominada "focalización y diagnóstico". Dicha etapa "consiste en el conjunto de actividades necesarias para identificar el escenario general en que se desarrollará el proceso de participación ciudadana, así como a los representantes relevantes de la comunidad que participarán en el proceso, los distintos grupos involucrados, sus características particulares y los principales ejes de conflicto, actuales y potenciales. A través de este procedimiento, CONAMA identifica para cada programa su público objetivo particular.

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa aumentó en un 6% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a los \$267 millones en este último año. El presupuesto para el año 2001 es de \$298 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del Programa es adecuado para asegurar la participación e involucramiento de los diversos actores que pudieran verse afectados por la aplicación de un instrumento de gestión ambiental en la toma de decisiones derivada de una intervención humana.

En la medida que el Programa se proponga relevar nuevos objetivos tales como legitimar y por esta vía acrecentar la participación ciudadana, se deben fortalecer las actividades de difusión e incorporar una actividad de seguimiento ex-post.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional del Programa permite la producción de los componentes deseados. Se considera positiva la participación progresiva de profesionales de las direcciones regionales de CONAMA, así como las modalidades de contratación de apoyo externo, particularmente en relación con los EIA, ya que permiten asegurar un mejor aprovechamiento del recurso tiempo, en el marco que exige la ley.

Si bien el programa ha sido evaluado en dos ocasiones, no se contempla que ello sea realizado en forma regular y sistemática. Por otra parte, el conjunto de evaluaciones de resultado realizados al cabo de cada cierre de Programa PAC no se sistematiza, impidiendo comparar, analizar y difundir sus resultados.

2.3 Eficacia y Calidad

El propósito del programa se cumple, por cuanto se realizan programas de participación ciudadana en EIAs, planes y normas que ingresan a CONAMA, en donde los beneficiarios plantean observaciones, las que son consideradas y analizadas por dicha institución.

El número de programas PAC implementados aumentó en un 69% en el período 1998-2000, alcanzando los 49 PAC en este último año.

Las observaciones ciudadanas han influido en los instrumentos de gestión, modificando resoluciones de calificación ambiental de EIA, planes y normas. Esto se verificó a través de un Estudio¹, el cual arrojó que:

- Del total de observaciones recibidas por CONAMA en EIA, el 90% de las observaciones fueron generadas por programas PAC, y de éstas, el 66% han modificado instrumentos de gestión ambiental. Un 38% de estas observaciones constituyen aportes nuevos y un 62%, si bien son contribuciones de la ciudadanía, coincidieron con observaciones técnicas de organismos que participan de la evaluación ambiental en las COREMAS.

- Del total de observaciones recibidas por CONAMA en normas, el 12% de las observaciones fueron generadas por programas PAC, y de éstas, el 14% han sido acogidas. Un 25% de estas observaciones constituyen aportes nuevos y un 75% que coincidieron con observaciones técnicas de organismos que participan de la evaluación ambiental en las COREMAS. El comportamiento en relación a las normas es inferior, principalmente porque éstas tienen una complejidad técnica de difícil entendimiento para la ciudadanía.

El número de programas de participación ciudadana realizados en relación con el número de proyectos que ingresaron al SEIA aumentó de un 48% en 1998 a un 82% en 2000. Esto significa que la comunidad ha tenido progresivamente mayores posibilidades de involucrarse oportunamente en la gestión ambiental, a través de los PAC.

La Unidad Ejecutora ha ido desarrollando progresivamente mayores programas de participación ciudadana para normas y planes, aumentando de un 25% en 1998 a un 100% en relación a las normas ambientales, y de un 0% en 1998 a un 100% en relación a los planes.

Todos los programas PAC implementados en el período 1998-2000, han podido sistematizar el trabajo realizado en los 60 días que establece la ley.

¹ Estudio Complementario Evaluación del Programa de Participación Ciudadana en los Instrumentos de Gestión, DIPRES, año 2001.

El porcentaje de programas PAC implementados con etapa de cierre, donde se entrega información a la comunidad acerca de la incorporación de las observaciones propuestas, disminuyó en el período 1998-2000, pasando de un 31% en 1998 a un 27% en este último año. Se deben realizar ajustes al respecto, dado que es muy importante para legitimar el programa ante la comunidad beneficiaria.

En cuanto a niveles de desempeño del Programa en relación con grupos vulnerables, y dado que se realizan actividades específicas con ellos, se considera que el Programa ha cumplido sólo parcialmente con los objetivos planteados al respecto. Esto se explica fundamentalmente por:

- El escaso tiempo de intervención en terreno;
- La dificultad en esas condiciones de elaborar diagnósticos de sensibilidad de la comunidad local y otros grupos en torno al EIA, plan o norma, por parte de las consultoras contratadas a tal fin; y
- La dificultad de producir material de difusión acordes con las características socio-culturales de los grupos afectados o involucrados, en tan corto plazo.

Respecto a niveles de satisfacción de beneficiarios, en función de las evaluaciones externas² realizadas, es posible señalar que estos niveles difieren de acuerdo a los diversos actores:

- Las comunidades locales y personas directamente afectadas no perciben que su participación y sus observaciones sean consideradas ni influyan en los procesos decisionales, a pesar de que las propias evaluaciones reconocen objetivamente que la realidad es distinta a la planteada por estos actores. En algunos casos, reconocen aprendizajes de diversa índole (ambiental, organizacional, de negociación, entre otros);
- Los grupos ecologistas reconocen la importancia de los eventos de diálogos ciudadanos, sugiriendo cambios para garantizar mayores niveles de equidad entre las partes intervinientes; y
- Las empresas consultoras aprecian estos espacios de diálogos, sugiriendo mayores tiempos para realizar sus trabajos con mayores resultados e impacto.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria ha permanecido constante en el período 1998-2000, alcanzando el 100% en todos los años.

Eficiencia

No fue posible realizar una estimación de los gastos administrativos del programa para el período 1998-2000.

El costo por programa PAC implementado ha disminuido en un 37% en el período 1998-2000, alcanzando los \$5,4 millones en este último año. Es importante señalar que en el período 1998-2000 el 100% de los PAC se ha implementado en los plazos definidos.

El costo de las consultorías externas por programa PAC implementado ha disminuido en un 4% en el período 1998-2000, alcanzando un promedio de \$2,1 millones en éste último año.

² Informe de sistematización del "Programa de aplicación de metodología de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental", realizada en 1998; y "Evaluación de los programas de participación ciudadana para el sistema de evaluación de impacto ambiental", realizada en 1999. Ambas evaluaciones externas.

El costo de reuniones y talleres disminuyó en un 7% en el período 1998-2000, alcanzando los \$84.804 en este último año. Esta disminución ocurre conjuntamente con un aumento de 75% del número de asistentes.

2.5 Aspectos Innovadores

La metodología de participación incluye modalidades participativas relativamente largas y complejas que conforman un verdadero “proceso”, produciendo mayores niveles de satisfacción entre los participantes.

El diseño y operación de un procedimiento que incorpora efectivamente los aportes ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, con consecuencias concretas en medidas, características o condiciones de instrumentos de gestión ambiental.

2.6 Principales Recomendaciones ^(*)

2.6.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Incorporación de contenidos de educación ambiental y de procedimientos a los participantes de los programas PAC, de manera que presenten observaciones más pertinentes y útiles para la toma de decisiones. Esta propuesta requiere coordinación con la Unidad de Cultura Ambiental.
2. Promoción de innovaciones metodológicas a través de estudios, evaluaciones y términos de referencia más flexibles para los consultores, dado que las metodologías de participación actuales son relativamente rígidas y no se adaptan suficientemente a los diferentes niveles de conflictividad, ni a las características de los beneficiarios en cada caso.
3. Fortalecimiento de las actividades de sensibilización del sector privado de manera de asociarlos en la realización de programas de participación anticipada y de obtener financiamiento y con ello mayores recursos para programas PAC.

2.6.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales

1. Incremento de la duración de los programas de participación ciudadana – PAC, asegurando una mejor difusión y comprensión de los contenidos del Programa PAC y como consecuencia una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.
2. Fortalecimiento de las actividades de difusión de los resultados de las observaciones ciudadanas y de seguimiento durante la ejecución de los proyectos para legitimar el programa entre los participantes a programas PAC.
3. Incorporación de una actividad de seguimiento ex – post orientado al período de ejecución de los instrumentos de gestión, verificando la ejecución de los compromisos asumidos a partir de las observaciones ciudadanas en el marco de programas PAC.

^(*) La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS
DE GESTIÓN

PANELISTAS:
GUILLERMO DASCAL (COORDINADOR)
CLAUDIA RODRÍGUEZ
ALFREDO JOIGNANT

JUNIO 2001

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: Participación ciudadana en los instrumentos de gestión: sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), planes y normas.
AÑO DE INICIO: 1998
MINISTERIO RESPONSABLE: Secretaría General de la Presidencia
SERVICIO RESPONSABLE: CONAMA

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa de Participación/ PAC tiene como objetivo general el establecimiento de mecanismos y condiciones necesarias para garantizar la participación de la ciudadanía en los instrumentos de gestión ambiental SEIA, planes y normas y posibilitar que, a través de observaciones debidamente presentadas, influyan en la toma de decisiones de los mismos.

Este Programa es ejecutado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, desde 1998. Se fundamenta en la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente y en la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, de 1998. Su ámbito de aplicación corresponde a todo el país.

Se estructura en dos componentes; el primero referido al diseño de procedimientos y mecanismos apropiados y el segundo a su aplicación, a través de acciones para lograr el involucramiento de la ciudadanía.

Su ejecución se materializa con el apoyo de consultores externos, o bien su aplicación recae en el propio equipo PAC de CONAMA, aunque en menor medida. Se debe cumplir con las siguientes etapas: diagnóstico y focalización, apresto, discusión ciudadana, sistematización y actividades de cierre.

La población objetivo está estipulada por ley. Frente al ingreso al sistema de un estudio de evaluación de impacto ambiental, el dictado de una norma o de un plan de descontaminación, las organizaciones ciudadanas con personería jurídica y las personas directamente afectadas tienen derecho a realizar observaciones y CONAMA tiene la responsabilidad de asegurar los mecanismos apropiados para su participación.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El propósito "Ciudadanía ha participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental" efectivamente "contribuye al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable" (fin del Programa). Los componentes del Programa resultan fundamentales para el cumplimiento del propósito, y se encuentran ordenados en forma lógica. En efecto, si "se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales" (componente 1) y "se han ejecutado acciones para lograr la participación de la ciudadanía", la "ciudadanía habrá participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental" (propósito).

2.2. Organización y Gestión

La Unidad ejecutora del Programa PAC está inserta en el Departamento de Cultura ambiental y participación ciudadana, creado en 1998 (denominado con anterioridad como Departamento de Participación Ciudadana y Educación Ambiental) de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA.

La Unidad de Participación ciudadana asigna a este Programa en el nivel central cuatro profesionales. A nivel regional, existe en cada Dirección Regional de CONAMA al menos un profesional vinculado con el Departamento, debiendo hacerse cargo de las actividades de PAC de su región.

Los procedimientos administrativos para obtener apoyo externo consideran dos modalidades: la contratación de consultores para la ejecución de programas de participación ciudadana en forma individual o por grupo de proyectos, o bien la realización directa desde CONAMA.

La Unidad se reúne semanalmente con los equipos de otros programas del Departamento, realizando en ese marco, reflexiones evaluativas. Por otra parte, una o dos veces al año, dependiendo del presupuesto disponible, se realiza un taller analítico y evaluativo del nivel central con los responsables regionales. El panel considera como un gran acierto la realización de estos talleres, en donde se intercambia experiencias, se entrega información desde el nivel central hacia las regiones, y se discute y se definen metodologías, herramientas y procedimientos, a replicar en las distintas partes del país.

En general, el Panel estima que la estructura organizacional del Programa permite la producción de los componentes deseados. En efecto, se considera positivo la participación progresiva de profesionales de las direcciones regionales de CONAMA, así como las modalidades de contratación de apoyo externo, particularmente en relación con los EIA. La Unidad Ejecutora licita con anterioridad a todo evento, un paquete de programas PAC en Santiago y regiones, de modo tal que en el momento que un EIA ingrese al sistema, no se pierde tiempo en la selección del consultor y se puede enfrentar en mejores condiciones el plazo de 60 días que exige la ley.

2.3. Eficacia y Calidad

El propósito del programa se cumple, por cuanto se realizan programas de participación ciudadana en EIAs, planes y normas que ingresan a CONAMA, en donde los beneficiarios plantean observaciones, las que son consideradas y analizadas por dicha institución. El número de PAC asociados a proyectos ingresados a SEIA ha ido aumentando progresivamente, llegando a cubrir en el año 2000 al 82,2% del total de proyectos ingresados. En el mismo año se han desarrollado PAC en el 100% de normas y de planes de descontaminación desarrollados por CONAMA. El propósito se cumple con un gasto decreciente por programa realizado.

Existe una adecuada secuencia entre los componentes y una directa relación entre su generación y el logro del propósito. Los componentes que actualmente contempla el Programa son fundamentales para el cumplimiento del propósito del mismo.

El panel considera apropiado que la ejecución de actividades del componente 2, fundamentalmente vinculadas a presentaciones de EIA, recaiga principalmente en

consultores externos, dado que el tiempo que se dispone es breve y las presentaciones de proyectos en el sistema de EIA es aleatorio.

Un estudio complementario realizado en el marco de este programa de evaluación, ha permitido reconocer que, en los casos analizados, dos tercios de las observaciones emitidas por ciudadanos en el marco de programas PAC han modificado instrumentos de gestión ambiental. Este indicador permite apreciar cómo este Programa cumple su propósito y contribuye al logro del fin.

La única meta que ha fijado el Programa se refiere al año 2000 y plantea la realización de programas PAC para un 80% de los EIAs, planes y normas que ingresen al sistema en dicho año. Esta meta se ha logrado. Sin embargo, el Programa no se ha fijado metas para años anteriores y posteriores, lo que dificulta la evaluación de sus resultados y su proyección en el tiempo.

Si bien los componentes actuales son suficientes y fundamentales para el cumplimiento del propósito, el Programa podría mejorar notablemente su legitimación y la satisfacción de los beneficiarios así como el impacto actual, si se fortalecieran e incorporaran actividades. Al respecto, se propone el fortalecimiento de actividades de difusión de los resultados del Programa, fundamentalmente orientado a los ciudadanos que ha realizado observaciones a los mismos. Por otra parte, una mayor información acerca de niveles de cumplimiento ex – post de las observaciones ciudadanas también sería importante en el mismo sentido.

2.4. Eficiencia y Economía

El Programa ha ocupado la totalidad de recursos presupuestados durante el periodo 1998-2000. Los recursos se distribuyen en prácticamente todas las regiones del país, dependiendo de los EIA, normas y planes que ingresen al sistema.

No se identifican componentes o actividades que podrían ser prescindibles o posibles de ser sustituidos mediante mecanismos de menores costos. Muy por el contrario, el Panel de Evaluación aboga por una extensión temporal del proceso, por ejemplo mediante la multiplicación de los procesos de participación temprana, con lo cual el proceso se extendería efectivamente, y volvería suficientes los sesenta días legales.

En cuanto a los costos administrativos directos del programa, estos son considerados a través de otros subtítulos que CONAMA mantiene en el presupuesto de ejecución de cada año. El gasto es estimado en un 15% del total del presupuesto del programa por año. El panel de evaluación no estima apropiada la metodología aplicada por el Departamento de Finanzas y Administración.

El costo por programa PAC implementado ha descendido de un promedio de 8.680 miles de pesos reales en 1998 a 5.438 miles de pesos reales en el año 2000. Ello se explica por la modalidad de licitaciones de apoyo externo a nivel regional, que ha permitido abaratar costos.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

Desde una perspectiva general, si se entiende como fin de este programa el “contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable” mediante el establecimiento de mecanismos y condiciones de participación a través de los cuales las preocupaciones e intereses de la ciudadanía son

efectivamente incorporados en el proceso de toma de decisiones ambientales, entonces el programa de participación ciudadana contribuye al logro del fin.

2.6. Justificación de la Continuidad

La continuidad del programa se justifica en la medida en que seguirán habiendo proyectos de inversión con potencial impacto ambiental, lo cual genera necesidades de participación y de toma en consideración de las opiniones de la ciudadanía eventualmente afectada por proyectos de inversión, pero también por planes y normas.

El Programa se justifica asimismo por el hecho que, dado el proceso actual de modernización del Estado, el Gobierno busca promover una nueva relación Estado-ciudadanía, donde esta última tenga un papel cada vez más importante en la gestión pública. Lo anterior se materializa con el Instructivo Presidencial de participación ciudadanas recientemente difundido públicamente. Ello implica fortalecer los procesos participativos en las distintas esferas de Gobierno, dentro de las cuales se encuentran los instrumentos de gestión ambiental.

2.7. Sostenibilidad del Programa

El programa de participación ciudadana, tal como está estructurado, organizado y aplicado en la actualidad, cumple con las condiciones necesarias para lograr continuidad y cumplimiento de metas.

Si bien se aprecia, en las reuniones sostenidas por el Panel de Evaluación, un equipo profesionalmente apto para ejecutarlo, con expertise adquirida a lo largo de las decenas de programas PAC realizados, y consolidado como grupo, resulta importante señalar la necesidad de que el programa se dote en un futuro de profesionales de dedicación exclusiva en regiones.

2.8. Aspectos Innovadores

Sin duda, entre los aspectos más innovadores del Programa de Participación Ciudadana, se destaca su metodología, independientemente de los niveles (muy variables) de participación finalmente alcanzados. Como se señaló anteriormente, se trata de una metodología que se ha validado progresivamente en el tiempo, como consecuencia de su aplicación reflexiva, pero también de las modificaciones que esta sufrió como resultado de un autodiagnóstico del propio PAC posteriormente ratificado por las dos evaluaciones externas que conoció el Programa de Participación Ciudadana.

Otro aspecto innovador tiene que ver con el diseño y operación de un procedimiento que incorpora efectivamente los aportes ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, con consecuencias concretas en medidas, características o condiciones de instrumentos de gestión ambiental. Este procedimiento se aplica sólo en forma incipiente en otros servicios públicos, los que requieren en ocasiones de asesoría técnica a CONAMA para implementar procesos participativos.

2.9. Principales Recomendaciones

Recomendación	Objetivo	Organismo Responsable	Fundamento
Incremento de la duración de los programas de participación ciudadana - PAC	Asegurar una mejor difusión y comprensión de los contenidos del Programa PAC y como consecuencia una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones	Consejo de Ministros – Dirección Nacional de CONAMA	La Ley 19.300 y sus reglamentos definen 60 días para participación ciudadana. Sin embargo, identificar la población, elaborar material de difusión, convocar, reunir y explicar los contenidos requiere de mayor tiempo, para lograr resultados satisfactorios.
Realización de actividades de monitoreo y difusión de resultados del Programa PAC	Legitimar el programa a través del seguimiento y difusión, principalmente entre los participantes a programas PAC, de los resultados de sus observaciones.	Unidad ejecutora de CONAMA	Las dos evaluaciones externas realizadas confirman la percepción de la comunidad que sus observaciones no han sido ni respondidas ni contestadas, desconociendo la realidad de los hechos.
Incorporación de una actividad de seguimiento ex – post orientado al periodo de ejecución de los instrumentos de gestión.	Legitimar el programa a través del seguimiento y difusión de los compromisos asumidos a partir de las observaciones ciudadanas en el marco de programas PAC.	Unidad ejecutora de CONAMA	La comunidad desconoce si sus observaciones han sido puestas en práctica en proyectos de inversión, normas y planes ingresados al sistema, generando niveles de percepción negativos hacia el Programa.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción del programa

El Programa de Participación/ PAC tiene como objetivo general el establecimiento de mecanismos y condiciones necesarias para garantizar la participación de la ciudadanía en los instrumentos de gestión ambiental SEIA, planes y normas y posibilitar que, a través de observaciones debidamente presentadas, influyan en la toma de decisiones de los mismos.

Este Programa es ejecutado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, desde 1998. Se fundamenta en la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente y en la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, de 1998. Su ámbito de aplicación corresponde a todo el país.

Se estructura en dos componentes; el primero referido al diseño de procedimientos y mecanismos apropiados y el segundo a su aplicación, a través de acciones para lograr el involucramiento de la ciudadanía.

Su ejecución se materializa con el apoyo de consultores externos, o bien su aplicación recae en el propio equipo PAC de CONAMA, aunque en menor medida. Se debe cumplir con las siguientes etapas: diagnóstico y focalización, apresto, discusión ciudadana, sistematización y actividades de cierre.

2. Justificación del programa

En las últimas décadas, se puede apreciar tanto en el país como en el resto del mundo un notable incremento en la preocupación por la temática ambiental y la defensa de las identidades y patrimonio locales, por parte de las comunidades afectadas por la creciente intervención humana sobre el territorio.

La población demanda respeto por su estilo de vida y la calidad de su entorno, especialmente cuando se trata de la aplicación de inversiones públicas o privadas en la proximidad de sus residencias, lugares de trabajo o espacios de interés común.

A lo largo de los últimos años, es posible verificar la realización de emprendimientos productivos o de otra índole que no han considerado debidamente las externalidades ambientales y sociales negativas que afectaban a la población circundante o al medio ambiente. En estas ocasiones, la comunidad no contaba con mecanismos y procedimientos apropiados que le permitieran informarse, participar e influir en la toma de decisiones vinculadas con estas materias.

Entre los casos emblemáticos, anteriores a la ejecución de este Programa, se cita el del enfrentamiento de los olivicultores de Huasco y la empresa CMP, la contaminación de Talcahuano, de la bahía de Chañaral, entre otros. En estos y otros, ha habido serios conflictos e incluso enfrentamientos entre organizaciones locales y ambientales y el sector empresarial involucrado.

Frente a esta situación, el Gobierno promulga en 1994 la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, definiendo el sistema de evaluación de impacto ambiental, incluyendo el instrumento de planes, normas, el tema del daño ambiental y el de la

participación ciudadana. Dicha Institución crea en 1998 el Departamento de Participación Ciudadana y Educación Ambiental, a cargo de la ejecución de los programas de participación ciudadana / PAC.

La Unidad ejecutora define en este marco sus objetivos, precisando entre sus objetivos específicos, la necesidad de "equiparar oportunidades de participación, para aquellas personas, grupos y/o comunidades con menores posibilidades de acceso a la información pertinente a los proyectos" (términos de referencia de consultoría "Diseño y ejecución de 20 programas de participación ciudadana en SEIA", 1999).

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

Fin

Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable

Propósito

Ciudadanía ha participado en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental

4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El instrumento que le dio sustento legal es la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada en marzo de 1994.

En dicha ley, se señalan atribuciones específicas para que la Comisión Nacional del Medio Ambiente –organismo creado por la misma norma- "establezca mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los estudios de impacto ambiental que se le presenten", así como en normas y planes.

De acuerdo a la ley, los ejes principales del proceso de participación se refieren a:

- La responsabilidad de CONAMA o COREMA de establecer mecanismos que aseguren la participación ciudadana (art. 26)
- La responsabilidad del titular del proyecto de publicar en el diario un extracto del estudio de impacto ambiental (art. 27)
- El derecho de las personas naturales directamente afectadas y organizaciones ciudadanas a informarse (art. 28)
- El derecho de los mismos a formular observaciones en un plazo predeterminado (art. 29)
- La responsabilidad de CONAMA o COREMA de ponderar dichas observaciones y dar a conocer la ponderación de las mismas o la resolución respectiva a sus autores (art. 29)
- El derecho ciudadano de presentar una reclamación, si se considera que las observaciones no han sido debidamente ponderadas (art. 29).

La política para el Desarrollo Sustentable del Gobierno de Chile, promulgada por el Consejo de Ministros en enero de 1998, reconoce la importancia de la participación ciudadana y la promueve como eje para la acción.

Como política pública, señala: “Una gestión ambiental legítima, transparente y socialmente consensuada, es sólo posible a través de la concurrencia de los intereses y preocupaciones de la comunidad local, de los académicos, de ONGs, de los propios afectados, de los grupos de opinión, de los trabajadores, de los sectores productivos y de la ciudadanía organizada. La participación permite reconocer las legítimas diferencias entre las partes, así como buscar acuerdos y consensos ambientales”.

5. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) del programa.

Los componentes que el Programa ha definido son dos:

1. Se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales
2. Se han ejecutado acciones para lograr el involucramiento de la ciudadanía

Componente 1 : Definición de procedimientos y mecanismos

En este componente CONAMA diseña procedimientos, mecanismos y acciones concretas para asegurar la participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental. Establece criterios, selecciona consultores externos y elabora términos de referencia para la ejecución de programas específicos para cada EIA, norma o plan que ingrese al sistema. Con el objeto de retroalimentar y eventualmente reorientar el sistema, CONAMA realiza evaluaciones, fundamentalmente contratando consultores externos. Los principales productos generados en el periodo 1998-2000 son:

- 2 evaluaciones externas realizadas
- Varios documentos metodológicos
- Términos de referencia para consultorías

Componente 2 : Ejecución de acciones para el involucramiento de la ciudadanía

Estas acciones son habitualmente licitadas para consultorías externas. Los procedimientos a seguir incluyen cinco etapas: diagnóstico y focalización; preparación o apresto; discusión ciudadana; sistematización y ponderación preliminar de observaciones e información de la Resolución de Calificación Ambiental, algunas de las cuales son ejecutadas directamente por CONAMA.

El principal producto de este componente lo constituyen los programas de participación ciudadana (PAC). La tabla siguiente presenta la producción anual de este servicio en programas PAC en EIA, planes y normas.

Año	# PAC en EIA, planes y normas
1998	29
1999	26
2000	49
Total	104

6. Procesos de producción de los componentes y financiamiento

El proceso de producción de componentes se desprende de la tabla que se entrega continuación, en donde se presenta los componentes, actividades correspondientes y organismos responsables de su ejecución

Componentes	Actividades	Responsable/s
1. Se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales	<ul style="list-style-type: none"> Definición de criterios/ pautas/ metodologías institucionales sobre PAC en instrumentos de gestión Definición del diseño y contenidos del proceso de participación a aplicar (antes, durante y después) Diseño de la estrategia de intervención Definición sobre realizar el proceso con o sin apoyo externo, características de este apoyo Elaboración de términos de referencia Sistematización y evaluación de procedimientos y mecanismos como retroalimentación al diseño de programas para involucrar a la ciudadanía 	<p>Dirección Ejecutiva y/o direcciones regionales de CONAMA</p> <p>Dirección Ejecutiva y/o direcciones regionales de CONAMA y consultorías externas</p>
2. Se han ejecutado acciones para lograr el involucramiento de la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la ciudadanía interesada y el área de acción territorial en relación a los instrumentos de gestión Entrega de asesoría e información a la ciudadanía involucrada Creación de espacios de diálogo e intercambio de opiniones informadas entre las partes involucradas Sistematización de las observaciones ciudadanas realizadas Entrega de información a la ciudadanía involucrada de las decisiones ambientales 	<p>Dirección Ejecutiva y/o direcciones regionales de CONAMA y consultorías externas</p> <p>Dirección Ejecutiva y/o direcciones regionales de CONAMA y consultorías externas</p> <p>Dirección Ejecutiva y/o direcciones regionales de CONAMA y consultorías externas</p> <p>Dirección Ejecutiva y/o direcciones regionales de CONAMA y consultorías externas</p> <p>Dirección Ejecutiva y/o direcciones regionales de CONAMA y consultorías externas</p>

Dentro de las actividades comprometidas para el componente 1, se incluye la realización de sistematización y evaluaciones para la retroalimentación del Programa. Ello se confía a consultores externos, los que son contratados a través de licitaciones privadas. En el periodo 1998-2000 se han realizado por esta vía dos evaluaciones externas.

La producción del componente 2 se realiza en forma directa o bien se ejecuta a través de terceros. Ello es decidido por la Unidad a cargo del Programa, en función de la complejidad del EIA, norma o plan que ingresa al sistema. Existen dos modalidades de adjudicación: en forma individual, es decir, licitaciones privadas para proyectos específicos; o bien en forma de "paquetes" de proyectos, por grupos de regiones, que se licitan en forma anticipada al ingreso de proyectos. Esta modalidad se aplica con el fin de contar con consultores seleccionados listos para encarar programas de PAC el primer día de los 60 que la ley establece para estos fines, evitando perder tiempo para la convocatoria y selección del equipo para apoyo externo. Cabe mencionar que la contratación de consultores externos es realizada directamente por la CONAMA nacional. Los pagos se efectúan contra entrega de Informe Final correspondiente.

✓ Considerando la diversidad y las desigualdades existentes entre los beneficiarios, el Programa plantea actividades específicas tales como: producción de material de difusión adaptado al público objetivo, contratación de traductores cuando se involucra población mapuche, realización de talleres en las proximidades del área de influencia, accesibles para la población y organizaciones locales.

En este marco, y frente a cada evento que requiera participación ciudadana, la CONAMA ejecuta, habitualmente a través de consultores externos, una actividad denominada "focalización y diagnóstico". Dicha actividad o etapa "consiste en el conjunto de actividades necesarias para identificar el escenario general en que se desarrollará el proceso de participación ciudadana, así como a los representantes relevantes de la comunidad que participarán en el proceso, los distintos grupos involucrados, sus características particulares y los principales ejes del conflicto actuales y potenciales (...)" (términos de referencia de consultoría "Diseño y ejecución de 20 programas de participación ciudadana en SEIA", 1999). A través de este procedimiento, CONAMA identifica para cada programa su público objetivo particular.

7. Caracterización y número de beneficiarios objetivo.

La población objetivo está estipulada por la ley 19.300. Frente al ingreso al sistema de un estudio de evaluación de impacto ambiental, el dictado de una norma o de un plan de descontaminación, las organizaciones ciudadanas con personería jurídica y las personas directamente afectadas tienen derecho a realizar observaciones y CONAMA tiene la responsabilidad de asegurar los mecanismos apropiados para su participación.

De esta definición normativa de población objetivo no se comprende con claridad qué significa el concepto de persona "directamente afectada". Dependiendo el tipo de proyectos, cualquier persona puede sentirse afectada por un proyecto de inversión, una norma o un plan, más allá de su proximidad física con el evento a realizarse.

De todos modos, el Programa concentra su atención en la promoción de la participación a la población y organizaciones locales. El Programa incluye, entre sus objetivos específicos, "equiparar oportunidades de participación, para aquellas personas, grupos y/o comunidades con menores posibilidades de acceso a la información pertinente a los proyectos" (términos de referencia de consultoría "Diseño y ejecución de 20 programas de participación ciudadana en SEIA", 1999).

8. Programas complementarios

CONAMA, a través del mismo Departamento de Participación Ciudadana y Educación Ambiental, realiza varios programas complementarios, en dos unidades que ejecutan tres líneas de trabajo, cuya orientación no corresponde exactamente al mismo público objetivo.

La primera corresponde al Fondo de Protección Ambiental, instrumento definido por la Ley 19.300, que permite que organizaciones sociales resuelvan problemas ambientales locales con recursos proporcionados a través de un concurso anual que coordina CONAMA.

La segunda, se refiere a un conjunto de acciones educativas diversas, que ejecuta CONAMA tanto en el ámbito formal como informal, para sensibilizar, informar y promover la conciencia, responsabilidad y participación ciudadana en relación con la temática ambiental. El público objetivo en este caso es la ciudadanía en su conjunto.

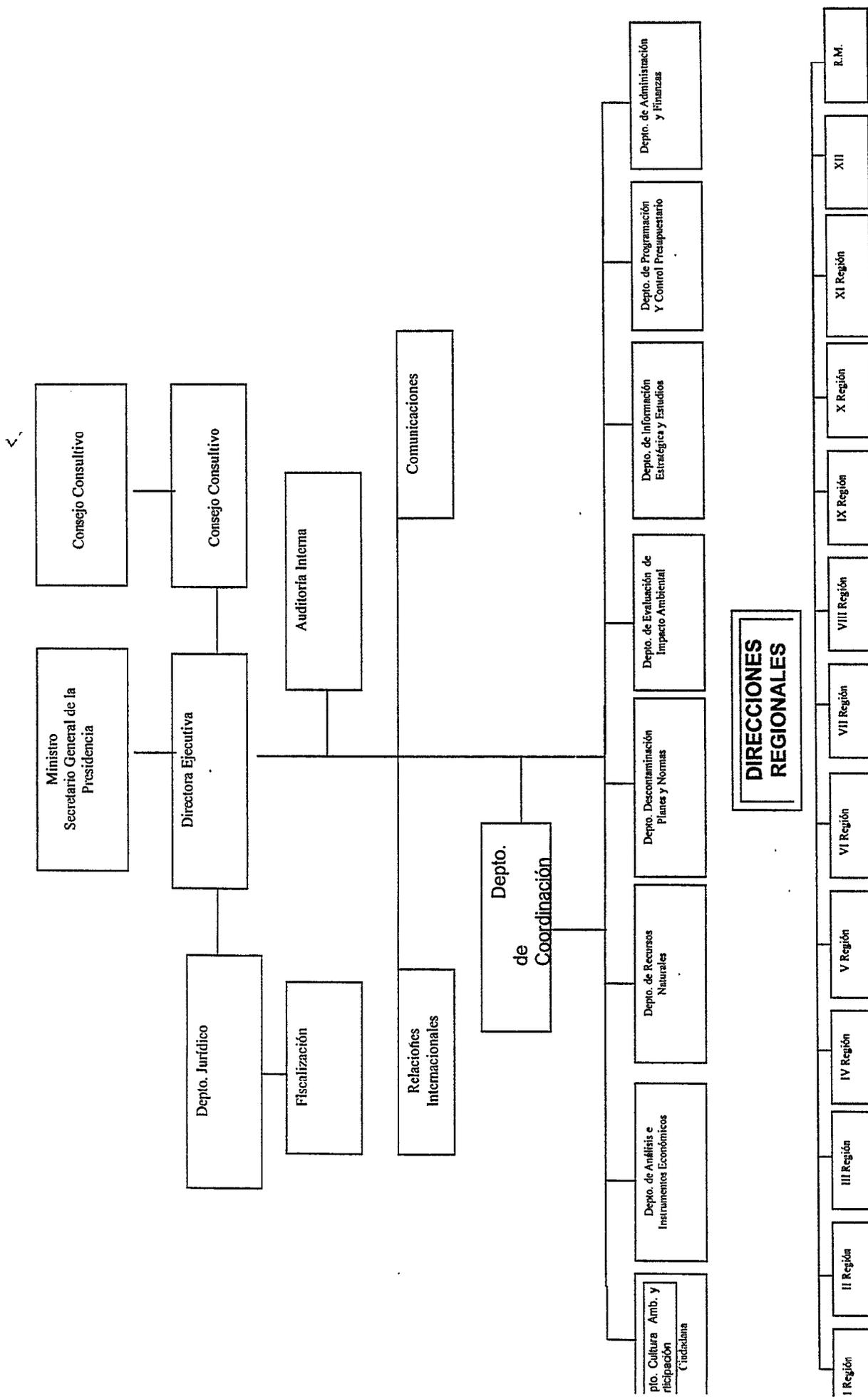
La tercera corresponde al programa en comento. La principal instancia de coordinación consiste en una reunión de Departamento, que tiene lugar una vez por semana. No existen procedimientos regulares y periódicos de interacción.

9. Período de ejecución del programa

El Programa se inició en 1998. No existe un plazo definido de ejecución

10. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La Unidad ejecutora está representada por el Departamento de Cultura ambiental y participación ciudadana, creado en 1998 (denominado con anterioridad como Departamento de Participación Ciudadana y Educación Ambiental). Véase el organigrama correspondiente, elaborado por CONAMA.



DIRECCIONES REGIONALES

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL

El Departamento depende directamente de la Dirección Ejecutiva de CONAMA. Se estructura formalmente en base a dos unidades, pero en la práctica el trabajo se organiza en tres áreas:

- (a) Cultura ambiental, que aborda la temática de la educación ambiental,
- (b) Participación ciudadana en políticas e instrumentos de gestión ambiental. El Programa de participación ciudadana PAC es desarrollado desde esta última unidad.
- (c) Fortalecimiento de actores sociales, orientado a generar capacidades en la sociedad civil. Esta última unidad tiene a su cargo el Fondo de Protección Ambiental.

La Unidad de Participación ciudadana asigna a este Programa en el nivel central cuatro profesionales. Uno es responsable de los programas de participación en EIA, otro en normas y planes, otro en políticas ambientales y por último un coordinador, que a su vez destina aproximadamente un 25% de su tiempo a apoyar al profesional que se hace cargo de EIA. Próximamente se incorporará un profesional adicional, que apoyará el tema EIA, lo que permitirá que el Coordinador disponga tiempo completo para la dirección del Programa.

Las principales tareas tienen que ver con:

- Diseño y producción de lineamientos de políticas de PAC institucionales
- Diseño y producción de lineamientos metodológicos
- Apoyo profesional a regiones
- contratación de apoyo técnico externo
- supervisión del apoyo técnico externo
- respuesta a solicitudes regionales tanto técnicas como financieras
- canalización de demandas de capacitación
- Cuando se trata de participación ciudadana en planes, normas y EIA de carácter multirregional, los profesionales del nivel central se involucran activamente, liderando y ejecutando las acciones correspondientes.

En cuanto al apoyo técnico a regiones, los profesionales van a terreno, entregan insumos metodológicos y supervisan las actividades regionales. El equipo del nivel central participa de la selección de los profesionales en regiones.

A nivel regional, existe en cada Dirección Regional de CONAMA al menos un profesional vinculado con el Departamento, debiendo hacerse cargo de las actividades de PAC de su región. Dichas actividades tienen que ver con:

- Análisis de EIA ingresados al sistema
- Proposición de requerimientos de apoyo externo por parte de consultores
- Ejecución de programas PAC
- Acompañamiento y supervisión de programas PAC, en caso de requerirse apoyo externo

Administrativamente dicho profesional depende del Director Regional correspondiente. Algunas regiones cuentan con un profesional exclusivamente dedicado a PAC, dependiendo del volumen de proyectos de inversión que habitualmente ingresan al sistema. El panorama de recursos humanos disponibles para PAC es el siguiente:

Región	Nº profesionales
I	1/2
II	1/3
III	1
IV	3/4
V	1/2
VI	1/3
VII	1/2
VIII	1
IX	1
X	1
XI	1/3
XII	1/2
XIII	1

Los procedimientos administrativos para obtener apoyo externo, han variado año a año, buscando alternativas y soluciones a contrataciones que deben realizarse frente al ingreso de proyectos al sistema de los cuales, en el caso de EIA, no se tiene información respecto de la fecha de su ingreso. Por lo demás, se cuenta con sólo 60 días de plazo para el programa, los que deben ser aprovechados al máximo para cumplir con el propósito del programa.

En 1998, CONAMA licitó y contrató una consultoría para ejecutar programas PAC desde el nivel central. En 1999, se optó por licitar 4 consultorías para apoyar a nivel macrorregional. En el año 2000 se licitó caso a caso a nivel regional, mientras que en el 2001 se realizó una licitación a nivel nacional para apoyar los programas en cada región. Además, se realizaron ocasionalmente consultorías a personas naturales.

En todos los casos, CONAMA cumple las funciones de contraparte técnica y administrativa. En cuanto a las normas y planes, la coordinación y ejecución se realiza en forma conjunta entre la oficina central y las regionales.

11. Antecedentes Financieros

Presupuesto Total del Programa 1998-2000 (miles de \$)

Año	Presupuesto Ministerio / Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	%
1998	9.303.334	251.730	2,71
1999	11.760.615	249.749	2,12
2000	11.233.896	266.468	2,37
2001	10.936.259	298.136	2,73

12. Reformulaciones del Programa

No ha habido cambios sustantivos del programa durante el periodo de evaluación ni está previsto ningún proyecto de modificación del mismo durante 2001.

13. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad ejecutora

La Unidad se reúne semanalmente con los equipos de otros programas del Departamento, realizando en ese marco, reflexiones evaluativas. Por otra parte, una o dos veces al año, dependiendo del presupuesto disponible, se realiza un taller analítico y evaluativo del nivel central con los responsables regionales. Existe además un documento interno elaborado en marzo de 2000, "Participación ciudadana y educación ambiental en el sistema de gestión ambiental", en donde se describen las tareas realizadas y se presenta una opinión evaluativa para cada una de ellas.

Se han realizado en el curso de los tres años de vida del Proyecto dos evaluaciones: una encomendada a la ONG Participa, bajo la forma de Informe de sistematización del "Programa de aplicación de metodología de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental", con fecha noviembre de 1998. El segundo, se denomina "Evaluación de los programas de participación ciudadana para el sistema de evaluación de impacto ambiental", y se refiere a una selección de seis casos de PAC. Fue realizado en 1999 por Inversiones Latinoamericanas y Santiago Consultores.

Por otra parte, la Unidad ejecutora recibe, al finalizar cada PAC, un informe de evaluación de cada programa realizado. Esta información evaluativa corresponde al componente 2.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El Programa de participación ciudadana surge al amparo de la Ley 19.300, para materializar la responsabilidad que dicha norma asigna a CONAMA, en el sentido de asegurar la participación en EIA, normas y planes que ingresen al sistema. El diseño del Programa elaborado por CONAMA es adecuado en función del problema identificado.

El problema que se pretende abordar por esta vía es la participación e involucramiento de los diversos actores que pudieran verse afectados por la aplicación de un instrumento de gestión ambiental, en la toma de decisiones que les preocupa. En efecto, toda intervención humana genera impactos ambientales, sociales y económicos de diversa magnitud, y antes de la aplicación de este Programa, los actores afectados no tenían prácticamente vías o espacios para presentar sus observaciones.

CONAMA identifica esta necesidad, reconociendo que existen desigualdades entre los actores, particularmente las organizaciones sociales. Es por ello que presta especial atención, en los programas de participación ciudadana, en equiparar oportunidades de participación, en relación con las posibilidades de acceso a la información pertinente a proyectos.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El propósito "Ciudadanía ha participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental" efectivamente "contribuye al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable" (fin del Programa).

Los componentes del Programa resultan fundamentales para el cumplimiento del propósito, y se encuentran ordenados en forma lógica. En efecto, si "se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales" (componente 1) y "se han ejecutado acciones para lograr la participación de la ciudadanía", la "ciudadanía habrá participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental" (propósito), aunque ciertamente se podría pensar en una actividad complementaria y un componente adicional que permitan reforzar el propósito y la sustentabilidad del Programa.

Las evaluaciones externas realizadas señalan que no en todas las resoluciones de calificación ambiental se explicitan las observaciones ciudadanas y se responden sin exclusiones. Si se desea, por un lado, legitimar y por esta vía acrecentar la participación ciudadana, y por el otro, cumplir el propósito y contribuir con el logro del fin expuesto, debiera desarrollarse una actividad de seguimiento y difusión de resultados

Por último, el fin se logra y el proceso se legitima si se incorpora una nueva actividad, referida al seguimiento de CONAMA ex - post del cumplimiento de las observaciones ciudadanas

incorporadas en instrumentos de gestión, (EIA, normas y planes), durante el periodo de su ejecución.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

En general, los indicadores que se presentan en la Matriz son adecuados para medir el logro de los objetivos, considerando la información y los medios de verificación disponibles así como las características propias del Programa. En efecto, la medición o evaluación de procesos participativos es una tarea compleja que requiere de análisis cualitativos, cualicuantitativos y cuantitativos. A modo de ejemplo, el número de asistentes a un espacio de diálogo no implica necesariamente que los participantes hablaron, se escucharon y entregaron sus opiniones. Desde otro ángulo, la pertinencia o calidad de los asistentes puede ser más relevante que el número de participantes en un evento de esta índole.

Respecto de los supuestos, los siguientes comentarios:

En los dos componentes, el supuesto “existen instituciones técnicamente preparadas para entregar asesorías a nivel nacional/regional” a juicio del panel debiera ser una actividad controlada por el Programa. Si en efecto se detecta en alguna región que no existen instituciones o profesionales apropiados para asistir al Programa, se debería generar formas de capacitación específicas.

En cuanto al propósito, los indicadores permiten medir el nivel del logro del mismo. Con relación a los supuestos, en “La ciudadanía se interesa por las decisiones ambientales que afectarán su entorno y por ende su calidad de vida”, vale el mismo comentario para el supuesto enunciado en el componente 1. No se hace mención a otro tipo de intereses, que habitualmente son expresados por la ciudadanía en los eventos de diálogo.

Por otra parte, no se verifican cambios sustantivos en el entorno que justifiquen modificaciones al diseño.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

- El Programa de participación ciudadana surge al amparo de la Ley 19.300, para materializar la responsabilidad que dicha norma asigna a CONAMA, en el sentido de asegurar la participación en EIA, normas y planes que ingresen al sistema. El diseño del Programa elaborado por CONAMA es adecuado en función del problema identificado.
- El propósito “Ciudadanía ha participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental” efectivamente “contribuye al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable” (fin del Programa). Los componentes del Programa resultan fundamentales para el cumplimiento del propósito, y se encuentran ordenados en forma lógica. En efecto, si “se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales” (componente 1) y “se han ejecutado acciones para lograr la participación de la ciudadanía”, la “ciudadanía habrá participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental” (propósito).

1.3. Recomendaciones sobre el Diseño

En la medida que el Programa se proponga relevar nuevos objetivos, éstos deberán ser incorporados en forma de nuevas actividades en el diseño del Programa, de modo de asegurar efectivamente su producción. De esta forma, si se desea, por un lado, legitimar y por esta vía acrecentar la participación ciudadana, y por el otro, cumplir el propósito y contribuir con el logro del fin expuesto, debiera desarrollarse una actividad de monitoreo y difusión de resultados. Dicha actividad debería comprender el análisis de observaciones ciudadanas, elaboración de documento de respuesta a la comunidad participante, en un lenguaje comprensible para sus autores. Por último, una difusión amplia de resultados del Programa en este y otros contextos.

✓ Por último, se contribuye al logro del fin y el proceso se legitima si se incorpora una nueva actividad, referida al seguimiento ex post por parte de CONAMA, del cumplimiento de las observaciones ciudadanas, una vez iniciada la ejecución de los instrumentos de gestión correspondientes. Dicho seguimiento implica la información periódica a la ciudadanía del cumplimiento de compromisos asumidos, particularmente en cuanto a observaciones incluidas en estudios de impacto ambiental. Se podría definir como: "Analizar y difundir entre la ciudadanía los niveles de cumplimiento de las observaciones realizadas en el marco de los programas PAC".

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

En general, el Panel estima que la estructura organizacional del Programa permite la producción de los componentes deseados. En efecto, se considera positivo la participación progresiva de profesionales de las direcciones regionales de CONAMA, así como las modalidades de contratación de apoyo externo, particularmente en relación con los EIA. En estos casos, la Unidad Ejecutora licita con anterioridad a todo evento, un paquete de programas PAC en Santiago y regiones, de modo tal que en el momento que un EIA ingrese al sistema, no se pierde tiempo en la selección del consultor y se puede enfrentar en mejores condiciones el plazo de 60 días que exige la ley.

2.1.2. Funciones y Actividades de Seguimiento y Evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

La Unidad se reúne semanalmente con los equipos de otros programas del Departamento, realizando en ese marco, reflexiones evaluativas. Por otra parte, una o dos veces al año, dependiendo del presupuesto disponible, se realiza un taller analítico y evaluativo del nivel central con los responsables regionales. El panel considera como un gran acierto la realización de estos talleres, en donde se intercambia experiencias, se entrega información desde el nivel central hacia las regiones, y se discute y se definen metodologías, herramientas y procedimientos, a replicar en las distintas partes del país.

Existe además un documento interno elaborado en marzo de 2000, "Participación ciudadana y educación ambiental en el sistema de gestión ambiental", en donde se describen las tareas realizadas y se presenta una opinión evaluativa para cada una de ellas. Dicho documento, producido por la Unidad Ejecutora, a juicio del Panel, entrega una valiosa información evaluativa.

Se han realizado en el curso de los tres años de vida del Proyecto dos evaluaciones: una encomendada a la ONG Participa, bajo la forma de Informe de sistematización del "Programa de aplicación de metodología de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental", con fecha noviembre de 1998. El segundo, se denomina "Evaluación de los programas de participación ciudadana para el sistema de evaluación de impacto ambiental", y se refiere a una selección de seis casos de PAC. Fue realizado en 1999 por Inversiones latinoamericanas y Santiago Consultores.

El panel valora las evaluaciones mencionadas. Ambos estudios, aplicando metodologías diversas, entregan interesante información a partir de estudios de casos diferentes. No obstante, tratándose de un programa nuevo e innovador en varios aspectos, al menos desde la óptica de Gobierno, el panel sugiere que el Programa debiera contar con evaluaciones periódicas.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

- La organización del programa se aprecia como positiva. Un equipo profesional en el nivel central, que supervisa, entrega lineamientos metodológicos y apoya el trabajo en regiones. Un conjunto de profesionales en todas las regiones, entregando tiempo parcial o total para la ejecución de programas PAC o bien la supervisión del trabajo realizado con el apoyo de consultores.
- La delegación de trabajos en consultores externos es pertinente. La modalidad de selección y contratación aparece como apropiada, para asegurar mejor aprovechamiento del recurso tiempo, en el marco del plazo que propone la ley.
- Si bien el programa ha sido evaluado en dos ocasiones, no se contempla que ello sea realizado en forma regular y sistemática. Por otra parte, el enorme conjunto de evaluaciones de resultados realizados al cabo de cada cierre de Programa PAC, no se procesa sistematizando, comparando, analizando y difundiendo sus resultados.

2.3. Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

La principal recomendación que entrega el panel de evaluación tiene que ver con el monitoreo y evaluación. En efecto, considerando la capacidad que tiene la Unidad Ejecutora para acoger las recomendaciones realizadas a partir de las evaluaciones efectuadas a la fecha; éstas se deberían efectuar en forma periódica y sistemática, de manera de no sólo permitir un perfeccionamiento del Programa a partir de la experiencia acumulada, sino también a partir de la visión crítica de evaluadores externos.

Por otra parte, la Unidad ejecutora recibe, al finalizar cada PAC, un informe de evaluación de cada programa realizado. Esta información evaluativa corresponde al componente 2 y se refiere más bien a resultados de cada Programa: asistentes, desarrollo del o de los talleres, observaciones recogidas, comentarios finales. A pesar de contar con casi un centenar de documentos de esta índole, no existe un informe de sistematización y comparación de resultados. El panel sugiere que esta valiosa información debería ser procesada apropiadamente en el marco del proceso evaluativo que recomienda se realice en forma periódica. Estas evaluaciones debieran contener asimismo una medición y análisis cualitativo de las observaciones ciudadanas que han generado modificaciones a los instrumentos de gestión. Se recomienda la realización de una evaluación cada dos años.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes

Existe una adecuada secuencia entre los componentes y una directa relación entre su generación y el logro del propósito.

Las actividades planteadas para el componente 1 son oportunas y pertinentes. El panel considera que, de todos modos, la eficacia en la gestión podría ser mejorada si se contara con anterioridad a los 60 días legales con información suficiente para implementar los procesos participativos.

La información acerca de niveles de conflictividad constituye un aspecto relevante a considerar, al momento de planificar las actividades del componente 2, particularmente en cuanto a aquellas vinculadas con la creación de espacios de diálogo e intercambio de opiniones informadas entre las partes involucradas (actividad c). En efecto, la participación ciudadana, de acuerdo a la ley, se materializa a través de observaciones ciudadanas (a través de formatos diseñados en el reglamento de EIA), por lo que no es necesario forzar situaciones de encuentro entre partes con intereses muy divergentes, cuyos resultados podrían ser negativos y hasta contraproducentes.

La producción del componente 2, tal como se desarrolla en la actualidad, está estructurada sobre la base de lo que estipula la ley 19.300: 60 días de participación ciudadana a contar desde el momento que un estudio de impacto ambiental (EIA), plan o norma, ingresa al sistema.

En este contexto de escaso tiempo, CONAMA ha propuesto un programa de acción ciudadana estructurado en cinco etapas, a saber:

- Identificación de la ciudadanía interesada y el área de acción territorial en relación a los instrumentos de gestión
- Entrega de asesoría e información a la ciudadanía involucrada
- Creación de espacios de diálogo e intercambio de opiniones informadas entre las partes involucradas
- Sistematización de las observaciones ciudadanas realizadas
- Entrega de información a la ciudadanía involucrada de las decisiones ambientales

El desarrollo de programas de participación ciudadana (PAC), particularmente de EIA, en sólo los 60 días que establece la Ley 19.300, permite sólo parcialmente el cumplimiento del propósito del Programa. Esta afirmación se relaciona con la calidad y oportunidad de la ejecución de acciones para lograr el involucramiento de la ciudadanía (componente 2) en estudios de impacto ambiental (EIA).

Cada PAC cuenta con tan sólo 60 días, periodo insuficiente para conocer una comunidad vecina a un proyecto de inversión, identificar sus líderes, conocer niveles de conflictividad, formular un plan de participación ciudadana, editar folletos u otro material de difusión, convocar a la comunidad, planificar y ejecutar eventos de diálogo entre las partes, promover que las personas afectadas formulen observaciones, en caso de existir necesidad de consultas, sistematizar las acciones realizadas, ponderar evaluaciones, y

elaborar un informe de síntesis. Esta dificultad ha sido resuelta en algunas ocasiones, a través de ejercicios de participación ciudadana anticipada. Pero su ocurrencia es mínima.

La importancia creciente que adquiere la participación temprana en el programa en comento se explica por la voluntad, expresada por la dirección nacional del PAC, de vincular en la propia gestación de los proyectos con fuerte impacto ambiental, a la comunidad potencialmente afectada por su materialización. En tal sentido, la participación temprana no constituye una obligación para el proponente, lo cual explica que el PAC haya desplegado una creciente actividad de sensibilización hacia el sector inversor privado respecto de la necesidad de transitar por este tipo de fórmulas participativas, las cuales quedan sujetas a la buena voluntad del inversor y al financiamiento por parte de éste. Es así como, tratándose de precisar la importancia de la etapa de participación temprana, especialmente en el caso de los proyectos de inversión con potencial impacto ambiental, la decisión del agente inversor que consiste en adelantar la instancia participativa bastante antes de los sesenta días legales, permite circunscribir –sin eliminarla completamente– la incertidumbre de la comunidad local que se podría ver afectada por la implementación del proyecto, reduciendo por tanto las ocasiones y eventualidades de conflicto.

Por otra parte, en lo que atañe a la etapa de “cierre” -tanto en materias de proyectos de inversión con potencial impacto ambiental como en lo que a dictación de normas y formulación de planes se refiere-, ésta se presenta como esencial, puesto que de las evaluaciones externas realizadas al programa se infieren críticas al hecho de que, finalmente, las opiniones de la ciudadanía no serían tomadas en cuenta.

Como consecuencia de lo anterior, en la medida en que se incrementen las instancias de participación anticipada para proyectos de inversión con fuerte impacto ambiental, es decir bastante antes del gatillamiento de los sesenta días legales una vez ingresado el proyecto al SEIA, se podría desembocar en el largo plazo en mecanismos participativos de financiamiento compartido entre el sector público representado por CONAMA y el sector privado.

En el contexto de los 60 días legales, las consultoras contratadas para ejecutar las acciones sólo en algunos casos cumplen con la realización de un diagnóstico apropiado, que permita conocer los requerimientos de información de la comunidad, los niveles de sensibilidad hacia el proyecto de inversión propuesto, y por último, los niveles de conflictividad potenciales.

Por otra parte, de acuerdo a información recogida en las dos evaluaciones externas realizadas por el Programa (ejecutadas por Participa y por Inversiones Latinoamericanas y Santiago Consultores), ratificada por reuniones mantenidas con el equipo profesional del Programa, los ciudadanos muchas veces concurren a la etapa de discusión ciudadana sin conocer de antemano el proyecto de inversión ni el EIA correspondiente. Esto afecta la calidad de la actividad y además deslegitima el Programa en su conjunto.

La entrega de información a la comunidad acerca de las observaciones y sus respuestas oficiales (actividad e) tampoco se realiza en forma sistemática. Por otra parte, cuando se envía a la población afectada un documento incluyendo esta información, el lenguaje empleado es técnico, de una difícil comprensión por parte del público destinatario. Ello incrementa la percepción de la comunidad de que en este proceso no se considera las opiniones ciudadanas, restando legitimidad al Programa.

En ese sentido, de acuerdo a las evaluaciones externas mencionadas anteriormente, los programas no son percibidos como positivos por parte de las comunidades afectadas por proyectos de inversión. Esto es especialmente importante para las comunidades vecinas, directamente afectadas. Según estas fuentes, existe una percepción bastante generalizada de que la comunidad local no es considerada y sus opiniones no influyen en los proyectos de inversión.

Este sentimiento no tiene fundamentos objetivos, por cuanto las evaluaciones realizadas han demostrado que las observaciones efectuadas han sido mayoritariamente respondidas y en ocasiones han determinado cambios en los EIA. En todo caso, esta situación revela la necesidad de diseñar actividades que permitan modificar esta percepción negativa en torno al Programa.

Desde otro ángulo, la lectura y análisis de los términos de referencia para las consultorías de apoyo al componente 2 dejan, a juicio del Panel, poco margen al consultor para proponer alternativas metodológicas. Unos términos de referencia más flexibles se imponen para asegurar la aplicación de instrumentos o herramientas más adaptadas a las diversas realidades.

En el ámbito de componentes, el Panel de evaluación analiza aspectos vinculados con los niveles de logro alcanzados, a partir de los siguientes indicadores, presentados en las tablas 3.1.1.1 y 3.1.1.2:

TABLA 3.1.1.1.

INDICADOR DE EFICACIA DEL COMPONENTE 1

Nº	Enunciado	Forma de cálculo	1998	1999	2000
1	Cantidad de Observaciones ciudadanas recogidas en relación al número de participantes.	Nº de observaciones recogidas en SEIA, normas y planes/ Nº de participantes en programas PAC (1)	0,68	0,27	0,85

(1) No existe información suficiente en cuanto a planes

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por CONAMA

Análisis del indicador

El indicador presenta variaciones significativas a lo largo del periodo analizado. Se puede apreciar que el número de observaciones recogidas no guarda una relación directa con el número de participantes a programas PAC. Las variaciones pueden explicarse por el diferente interés que pueda guardar un EIA, norma o plan con relación a otro, ya sea en participar u observar.

TABLA 3.1.1.2.

INDICADORES DEL COMPONENTE 2

Nº	Enunciado	Indicadores	1998	1999	2000
1	Oportunidad en el	Nº de programas en que se	1	1	1

	cumplimiento de los programas Pac.	cumplieron las etapas en los plazos previstos en diseño/ total de programas implementados			
2	Indice de sistematizaciones realizadas en los programas Pac.	Nº de sistematizaciones realizadas/ programas implementados	1	1	1
3	Indice de procesos de Cierre de los programas Pac.	Nº de programas con etapa de cierre implementada/ total de programas implementados	0,31	0,83	0,27

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por CONAMA

Análisis de los indicadores

Indicador 1

El indicador se mantiene sin variaciones en el periodo analizado, guardando una relación de 1 a 1 en cuanto al número de programas en que se cumplieron las etapas en el plazo previsto en el diseño en relación con el total de programas implementados. Del análisis de este indicador se puede concluir que la totalidad de los programas implementados ha cumplido las etapas en los plazos previstos en el diseño.

Indicador 2

Este indicador, que vincula el número de sistematizaciones realizadas con el número de programas implementados, mantiene una misma relación de 1 a 1 en el periodo analizado. Esto significa que todos los programas implementados han podido desarrollar sistematizar el trabajo realizado en los 60 días correspondientes.

Indicador 3

Este indicador compara el número de programas con etapa de cierre realizada en relación con el número de programas implementados. Presenta importantes variaciones a lo largo del periodo analizado. En 1998 alcanza a un 31% para luego lograr un 83% en 1999. Al año siguiente, sin embargo, vuelve a descender en un 27%. Estas variaciones pueden explicarse por los diferentes consultores que han apoyado la gestión de la Unidad Ejecutora. A juicio del panel, esta actividad es muy importante para legitimar el programa ante la comunidad beneficiaria.

3.1.2 Nivel de logro del propósito del Programa

El Programa, globalmente, no ha establecido metas en 1998 y 1999. Parcialmente, y para el año 2000, la Unidad Ejecutora se planteó como meta la realización de programas PAC en un 80% de los instrumentos de gestión que ingresan formalmente a CONAMA. Dicha meta ha sido cumplida para el año mencionado. Cabe mencionar que no se han fijado metas para normas y planes.

El análisis del cumplimiento del objetivo al nivel de propósito será realizado por el Panel Evaluador a partir de los siguientes indicadores, presentados en la tabla 3.1.2:

TABLA 3.1.2.

INDICADORES DEL PROPÓSITO

Nº	Enunciado	Indicadores	1998	1999	2000
1	Porcentaje de programas de Pac respecto a proyectos ingresados al SEIA.	Nº de programas PAC/ Nº de proyectos ingresados a SEIA	48	63	82
2	Porcentaje de programas de Pac en Normas respecto a normas tramitadas.	Nº de programas PAC/ Nº de normas	25	75	100
3	Porcentaje de Programas de Pac en Planes respecto de Planes Implementados.	Nº de programas PAC/ Nº de planes	000	No aplica, no hubo planes	100
4	Porcentaje de Observaciones ciudadanas presentadas que han incidido en las decisiones ambientales.	Nº de observaciones que han modificado aspectos de EIAs y anteproyectos expresados en SEIA, normas y planes/ Nº de observaciones recogidas en las RCAs y anteproyectos respectivos	66,9		

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por CONAMA

Análisis de los indicadores

Indicador 1

El indicador relaciona el número de programas de participación ciudadana realizados en relación con el número de proyectos que ingresaron al sistema de evaluación de impacto ambiental. Al respecto, se puede apreciar una evolución positiva en cuanto a la proporción de programas PAC realizados en relación con los proyectos ingresados al SEIA, que pasó del 48% en el año 1998 al 82% en el año 2000. Ello significa que la comunidad ha tenido progresivamente mayores posibilidades de involucrarse en la gestión ambiental, a través de los PAC, en más oportunidades. Esta situación de cobertura creciente, es de gran importancia para el programa, a juicio del panel, contribuyendo al cumplimiento del objetivo al nivel de propósito.

Indicadores 2 y 3

Estos indicadores vinculan, respectivamente, el número de programas de participación ciudadana en relación con normas ambientales y planes de descontaminación desarrollados desde CONAMA.

El comportamiento de ambos indicadores refleja la misma tendencia que el anterior: la Unidad Ejecutora va desarrollando progresivamente mayores programas de participación ciudadana para normas y planes. En efecto, la relación para el indicador 2 relacionado con normas, parte de una cobertura de un 25% en 1998, para pasar a un 75% en 1999 y luego un 100% en el año 2000.

En cuanto a planes, el indicador señala que se pasa de un 0% en 1998 a un 100% en el año 2000. Es necesario señalar que en 1999 no ingresaron al sistema planes de descontaminación.

Indicador 4

Este indicador vincula las observaciones que han modificado resoluciones de calificación ambiental de EIA, normas y planes en relación con el total de observaciones emitidas en el marco de programas PAC. Su análisis permite reconocer hasta que punto las observaciones ciudadanas han influido, modificando EIAs, planes y normas, contribuyéndose así al cumplimiento del propósito.

El valor del indicador alcanza el 66,9%. Es decir, dos tercios de las observaciones emitidas por ciudadanos en el marco de programas PAC han modificado instrumentos de gestión ambiental.

Este último indicador cobra especial importancia en el análisis del Panel Evaluador. Para su formulación se realizó un estudio complementario, a partir de 8 casos seleccionados (6 EIA y 2 normas), titulado "Análisis de la incidencia de las observaciones ciudadanas en decisiones ambientales en instrumentos de gestión". De dicho estudio se concluye lo siguiente:

- De las 512 observaciones recibidas en los 6 EIA analizados, el 90% de las observaciones (463) fueron generadas por programas PAC. Ello nos indica que los programas PAC contribuyen en gran medida al logro del propósito, definido como el involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental.
- Del total de estas observaciones generadas en programas PAC, el 66% fueron acogidas por CONAMA, mientras que el 34% restante fueron desechadas, por constituir observaciones no vinculadas con la temática ambiental, no ser pertinentes o constituir meramente expresiones de opinión, que no contribuyen al mejoramiento de EIAs. Esto permite reconocer al panel que la ciudadanía, a través de los programas PAC; ha comprendido el sentido y contenidos que deben tener las observaciones para que efectivamente influyan en la toma de decisiones.
- De las observaciones acogidas por CONAMA en el marco de programas PAC, 115 (38%) constituyen aportes nuevos a los EIAs, mientras que 190 (62%) si bien son contribuciones de la ciudadanía, coincidieron con observaciones técnicas de organismos que participan de la evaluación ambiental en el marco de las COREMAs. El panel concluye que las observaciones que la comunidad aporta son relevantes, constituyen aportes nuevos, y en ocasiones incluso coinciden con observaciones técnicas elaboradas por los organismos de Estado que componen la COREMA.
- De las 235 observaciones recibidas en las 2 normas analizadas, el 12% de las observaciones (29) fueron generadas por programas PAC. Ellos nos muestra un comportamiento distintos de las normas en relación a los EIA.
- Del total de estas observaciones generadas en programas PAC, sólo el 14% fueron acogidas por CONAMA.
- De las observaciones acogidas por CONAMA en el marco de programas PAC, el 25% constituyen aportes nuevos a los EIAs, mientras que el 75% restante, si bien son

contribuciones de la ciudadanía, coincidieron con observaciones técnicas de organismos que participan de la evaluación ambiental en el marco de las COREMAs.

En cuanto a cambios identificables en el grupo de beneficiarios efectivos del Programa, las evaluaciones externas señalan que algunos proyectos especialmente conflictivos han permitido la organización de vecinos y de organizaciones comunitarias en torno a un interés común, generando o incrementando capacidades de acción, de reacción, de organización y de negociación. Esto es considerado como altamente positivo por parte del panel de evaluación.

3.1.3 Beneficiarios Efectivos del Programa

El panel considera que no corresponde un análisis de número de beneficiarios efectivos en este Programa en función de lo que se expone en los párrafos que siguen.

De acuerdo a los antecedentes suministrados por CONAMA los beneficiarios de los programas son todas aquellas personas naturales y jurídicas que se sientan interesados o involucrados en participar en el proceso de calificación ambiental de un proyecto, la dictación de una norma o la elaboración de un plan.

El Programa no lleva un registro de beneficiarios efectivos. Sin embargo, cuenta con información acerca de las personas físicas que han asistido a eventos organizados en el marco de los PAC. Cabe mencionar al respecto que las personas físicas o naturales que deseen emitir observaciones, pueden hacerlo y de hecho lo hacen directamente en las oficinas de CONAMA, sin participar necesariamente de los PAC. Esto relativiza de algún modo el valor de las cifras de asistentes a eventos realizados en el marco de PAC.

Por otra parte, la asistencia a un evento no mide necesariamente el interés y la efectiva participación, emisión de opiniones y de proposiciones de las personas.

Por último, es importante destacar que la participación de la ciudadanía se materializa a través de las observaciones escritas, y no en relación a la asistencia y elaboración de opiniones en los diálogos ciudadanos.

La asistencia a eventos organizados por programas PAC se expresa en el siguiente cuadro:

Asistentes	1998	1999	2000
Nº de asistentes a reuniones de discusión y talleres de PAC en SEIA	2409	2566	2696
Nº de asistentes a reuniones de discusión y talleres de PAC en normas		276	923
Nº de asistentes a reuniones de discusión y talleres de PAC en planes		250	590
TOTAL	2409	3092	4209

El mayor o menor número de asistentes no tiene que ver con la calidad de la producción del componente o actividad, sino con el nivel de interés y conflictividad que un proyecto, una norma o un plan despierta en la comunidad, en grupos de interés, o en el propio proponente. En ocasiones la asistencia a eventos está organizada por algún grupo de interés, deseoso de "llenar la sala" con sus partidarios.

Específicamente en cuanto a planes y normas, los programas PAC se desarrollan a partir de 1999, razón por la cual no hay beneficiarios en 1998. Su incremento se explica por lo anteriormente mencionado así como por la ocurrencia de mayor cantidad de normas y planes

Los asistentes a los distintos eventos organizados por programas PAC, pueden ser caracterizados del siguiente modo:

- Organizaciones comunitarias locales
- Personas directamente afectadas
- Organizaciones ciudadanas ecológicas
- Organizaciones no gubernamentales
- Grupos ecologistas
- Académicos
- Políticos

La definición de la cobertura que se debe considerar en este tipo de programas también presenta serias dificultades. Si partimos de la ley 19.300, en donde se hace referencia a "toda persona jurídica o persona física directamente afectada", la pregunta parte sobre qué se considera como persona afectada. La situación se complica al no haber mayores referencias normativas al respecto. Efectivamente, cualquier persona puede sentirse afectada porque se destruye un ecosistema de tipo bosque en el sur, porque se contamina el aire en Santiago o porque un Plan Regulador destruye el paisaje en La Serena.

Por otra parte, habría que distinguir entre persona afectada y persona que se siente afectada. En este sentido, una persona puede estar seriamente afectada, por ejemplo, en su aparato respiratorio propio y de sus hijos por la presencia de una explotación minera en la proximidad de su casa, y no sentirlo. O bien subestimarlos, o por último, preferir vivir con problemas en su salud pero con trabajo asegurado.

3.1.4 Grado de Focalización del Programa

El Programa no define criterios de focalización, pero sin embargo plantea la necesidad de atender con mayor interés a ciertos grupos. Al respecto, entre sus objetivos específicos, la Unidad Ejecutora plantea la promoción de la participación de grupos vulnerables, apuntando a equiparar sus oportunidades (objetivo específico 3, antecedentes proporcionados por Unidad Ejecutora).

En cuanto a niveles de desempeño del Programa en relación con grupos vulnerables, el Panel considera que el Programa ha llegado sólo parcialmente a la población que deseaba atender. Esto se explica fundamentalmente por:

- el escaso tiempo de intervención en terreno
- la dificultad en esas condiciones de elaborar diagnósticos de sensibilidad de la comunidad local y otros grupos en torno al EIA, plan o norma, por parte de las consultoras contratadas a tal fin.
- La dificultad de producir material de difusión acordes con las características socio-culturales de los grupos afectados o involucrados, en tan corto plazo

3.1.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

La información que el panel dispone respecto a niveles de satisfacción proviene las evaluaciones externas. De ambos estudios, que el Panel considera apropiados, se puede señalar que estos niveles difieren de acuerdo a los diversos actores:

- Las comunidades locales y personas directamente afectadas no perciben que su participación y sus observaciones sean consideradas ni influyan en los procesos decisionales, a pesar que las propias evaluaciones reconocen objetivamente que la realidad sea distinta a la planteada por estos actores. En algunos casos, reconocen aprendizajes de diversa índole (ambiental, organizacional, de negociación, entre otros)
- Los grupos ecologistas reconocen la importancia de los eventos de diálogos ciudadanos, sugiriendo o bien reclamando cambios para garantizar mayores niveles de equidad entre las partes intervinientes.
- Las empresas consultoras aprecian estos espacios de diálogos, sugiriendo mayores tiempos para realizar sus trabajos con mayores resultados e impacto.

3.1.6 Resumen evaluativo de los logros del programa

La evolución de los indicadores al nivel de propósito y componente del Programa en el periodo de análisis, se puede apreciar en el ítem 3.1.1 y 3.1.2 del presente Informe Final. A continuación se resume el logro de los objetivos en ambos niveles.

Enunciado del objetivo	Comentarios sobre el nivel de logro de los objetivos
<p>Propósito:</p> <p>Ciudadanía ha participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental</p>	<p>El propósito se cumple, por cuanto se llevan a cabo programas de participación ciudadana en donde se elevan observaciones a CONAMA, quien la acoge y considera para la toma de decisiones en EIAs, planes y normas. Dichos programas cubren progresivamente un mayor número de instrumentos de gestión ambiental. Las observaciones ciudadanas, en su mayoría (66,9%), han influido modificando resoluciones de calificación ambiental, planes y normas.</p>
<p>Componentes:</p> <p>1. Se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales.</p> <p>2. Se han ejecutado acciones para lograr la participación de la población</p>	<p>Ambos componentes se producen efectivamente y son fundamentales para el cumplimiento del propósito. El componente 1 es importante para definir criterios, procedimientos, metodologías y herramientas para la acción. El componente 2 es el más relevante en términos presupuestarios, correspondiendo a la ejecución de programas participativos. La totalidad de ellos cumplieron sus etapas en los plazos previstos y sus ejecutores sistematizaron las experiencias. No obstante, menos de la mitad realizaron la etapa de cierre, que a juicio del panel, es especialmente importante para asegurar a la ciudadanía que sus observaciones son efectivamente consideradas en los procesos decisionales ambientales.</p>

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

- El propósito del programa se cumple, por cuanto se realizan programas de participación ciudadana en EIAs, planes y normas que ingresan a CONAMA, en donde los beneficiarios plantean observaciones, las que son consideradas y analizadas por dicha institución. El número de PAC asociados a proyectos ingresados a SEIA ha ido aumentando progresivamente, llegando a cubrir en el año 2000 al 82,2% del total de proyectos ingresados. En el mismo año se han desarrollado PAC en el 100% de normas y de planes de descontaminación desarrollados por CONAMA.
- Existe una adecuada secuencia entre los componentes y una directa relación entre su generación y el logro del propósito. Los componentes que actualmente contempla el Programa son fundamentales para el cumplimiento del propósito del mismo.
- El componente 1 es importante para definir criterios, procedimientos, metodologías y herramientas para la acción. El componente 2 es el más relevante, correspondiendo a la ejecución de acciones participativas. Ambos objetivos se cumplen, si bien su eficacia puede ser mejorada incorporando otras actividades de difusión y seguimiento que permitan mostrar a la comunidad los resultados e impacto de los programas participativos
- El panel considera apropiado que la ejecución de actividades del componente 2 recaiga en consultores externos, dado que el tiempo que se dispone es breve y las presentaciones de proyectos en el sistema de EIA es aleatorio.
- Un estudio complementario realizado en el marco de este programa de evaluación, ha permitido reconocer que, en los casos analizados, dos tercios de las observaciones emitidas por ciudadanos en el marco de programas PAC han modificado instrumentos de gestión ambiental. Este indicador permite apreciar cómo este Programa cumple su propósito y contribuye al logro del fin.
- La única meta que ha fijado el Programa se refiere al año 2000 y plantea la realización de programas PAC para un 80% de los EIAs, planes y normas que ingresen al sistema en dicho año. Esta meta se ha logrado. Sin embargo, el Programa no se ha fijado metas para años anteriores y posteriores, lo que dificulta la evaluación de sus resultados y su proyección en el tiempo.

3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia

- Si bien los componentes actuales son suficientes y fundamentales para el cumplimiento del propósito, el Programa podría mejorar notablemente su legitimación y la satisfacción de los beneficiarios así como el impacto actual, si se incorporaran actividades de difusión y seguimiento y un componente destinado a obtener y difundir una mayor información acerca de niveles de cumplimiento ex- post de las observaciones ciudadanas (véase las recomendaciones de diseño).
- Con el objeto de mejorar la eficacia en el componente 1, se plantea la necesidad de desarrollar actividades vinculadas con un prediagnóstico social, que permita a la Unidad Ejecutora definir a priori las actividades del componente 2 que van a ser licitadas en cada caso. Dicho prediagnóstico consiste en información básica y simple acerca de la situación social y niveles potenciales de conflictividad en el ámbito del proyecto del EIA, de una norma o plan.

- En este segundo componente, se sugiere revisar el periodo de tiempo que se le asigna a cada programa PAC, el que es notoriamente insuficiente para el logro del propósito. 60 días no permiten un conocimiento de la comunidad involucrada, ni elaborar instrumentos apropiados de difusión, ni producir, en caso de ser conveniente, eventos de diálogos ciudadanos con la participación de las personas que se sienten afectadas por EIA, planes o normas. En efecto, las dos evaluaciones externas realizadas para CONAMA coinciden en que 60 días es un tiempo más que escaso para asegurar un análisis y toma de posición con relación a un EIA, una norma o un plan. Por otra parte, ambos documentos reconocen que la información sólo llega en ocasiones con la debida anticipación a las organizaciones sociales. Más aún, se elaboran en un lenguaje de difícil comprensión.
- Los programas PAC se centran en la ejecución de acciones de diálogo ciudadano, cuando la participación ciudadana se materializa a través de unos formularios de observaciones, que deben ser ingresados ante CONAMA en un plazo fijado por la ley. En este sentido, la Unidad Ejecutora podría analizar la posibilidad de diseñar programas PAC con un mayor énfasis en el llenado de estos formularios, independientemente de las reuniones de intercambio entre personas afectadas. Esto es válido especialmente cuando se trata temas de alto nivel de conflicto. En efecto, un oportuno encuentro de CONAMA con cada una de las partes en conflicto, promoviendo el llenado de los formatos correspondientes, podría ser más provechoso en términos de cumplimiento del propósito.
- El panel no ha identificado acciones de educación ambiental orientada a la comunidad involucrada y a grupos vulnerables. El panel considera que los programas PAC representan una oportunidad para alcanzar ciudadanos conscientes del entorno que lo rodea. Por otra parte, para un involucramiento efectivo de la ciudadanía en la gestión ambiental (fin del Programa), las personas deben ser conscientes de los impactos ambientales de los proyectos, planes y normas que los afectan. Por lo anterior el panel considera que la Unidad Ejecutora debería coordinarse con la Unidad de Cultura Ambiental para que se puedan ejecutar en forma prioritaria programas educativos a beneficiarios que se manifiestan interesados de involucrarse en programas de participación ciudadana PAC.
- El panel considera que para promover la flexibilidad y la creatividad en la ejecución de programas participativos (componente 2), es necesario redactar términos de referencia más flexibles, para la contratación de consultores externos.

Al respecto, sería pertinente observar y sacar conclusiones en relación a diseños metodológicos novedosos como las "encuestas deliberativas" que se implementan desde hace algunos años en Estados Unidos, en la medida en que apuntan -también ellas- a producir condiciones cognitivas equitativas entre personas que se encuentran inicialmente en una situación de desigualdad a la hora de generar una opinión racional e informada ante materias complejas. Al respecto, dos estrategias metodológicas se presentan como posibles de ser implementadas con el fin de mejorar la participación:

- la estrategia de las encuestas deliberativas, consistente en informar y asistir pedagógicamente a una población objetivo muy heterogénea con el fin de dotarlos de conocimientos sobre materias complejas, al cabo de lo cual son reunidos en un espacio de deliberación cuya arquitectura suele ser circular con el fin de denotar un encuentro entre pares, y que redunde en la construcción racional de consensos;
- la estrategia del "jurado", según la cual dos posiciones diametralmente opuestas sobre un proyecto, plan o norma son públicamente presentadas y argumentadas ante

ciudadanos que pueden, de ese modo, adoptar una posición y emitir una opinión "responsable" e "informada".

4. EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1. Análisis de actividades y/o componentes

Con la información disponible, en base a entrevistas y tomando en consideración las dos evaluaciones externas de las que fue objeto este programa, el Panel de Evaluación estima que existe una fuerte congruencia entre las actividades y los dos componentes del programa.

Es así como se observa, en los dos componentes del programa una clara concepción de proceso, el que está formado por cinco grandes etapas metodológicas diferenciadas y lógicamente relacionadas entre sí, en el sentido en que la materialización de cada una de ellas mediante la realización de actividades que se presentan como efectivamente adecuadas, es la condición para la materialización de la etapa siguiente y la transición ordenada hacia el segundo componente.

De lo anterior se puede afirmar que los dos componentes, con sus respectivas etapas y actividades, son efectivamente llevados a cabo, y no parece posible —en virtud del propio carácter de proceso por el cual opta el programa— que se pueda prescindir en el corto plazo de alguno de los componentes, como tampoco de algunas de las actividades que los producen. Por el contrario, la elevación de los niveles de eficiencia de este programa depende de la articulación rigurosa de cada uno de estos dos componentes —sobre todo en los dos extremos del proceso ("participación anticipada" y "cierre").

Aspectos relevantes de la eficiencia a nivel de propósito se analizan a partir de los indicadores que se presentan en la tabla 4.1.1.1.

TABLA 4.1.1.1.

INDICADORES DE EFICIENCIA DEL PROPOSITO

N°	enunciado	Forma de cálculo	1998	1999	2000
1	Evolución de las observaciones contenidas en cada instrumento de gestión en función de los recursos financieros del programa.	N° de observaciones contenidas en SEIA, normas y planes/ recursos financieros dispuestos (miles de \$)	0,021	0,051	0,058
2	% de gastos administrativos del programa	Costos administrativos del Programa/ costo total del programa	15%	15%	15%
3	Ejecución presupuestaria	Presupuesto del programa ejecutado/ presupuesto asignado según glosa	1,00	1,00	1,00

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por CONAMA

Análisis de indicadores

Indicador 1

Este indicador es una relación entre el número de observaciones contenidas en los programas PAC realizados y los recursos financieros dispuestos para el Programa. Esta relación, que parte con un 2,1% en 1998, asciende a un 5,1% en 1999 y continúa con la misma tendencia ascendente en el 2000, alcanzando los 5,8%. El indicador demuestra que progresivamente se obtienen mayores observaciones ciudadanas en relación con los recursos financieros invertidos en el Programa.

Indicador 2

Este indicador referido a los costos administrativos en relación con el costo total del programa se mantiene inalterable en un 15% durante el periodo estudiado. Ello se debe a que este valor proviene de una estimación realizada por CONAMA.

Indicador 3

Este indicador, que refleja la relación entre el presupuesto ejecutado y el programado se mantiene inalterable en una relación de 1 a 1 durante todo el periodo analizado. Esto se explica por que, de acuerdo a información suministrada por CONAMA, la totalidad de recursos programados fueron utilizados.

Las tablas 4.1.1.2 y 4.1.1.3 presentan indicadores de eficiencia planteados para los componentes 1 y 2 del Programa.

TABLA 4.1.1.2.

INDICADOR DE EFICIENCIA DEL COMPONENTE 1

N°	Enunciado	Forma de cálculo	1998	1999	2000
1	Costos de las externalizaciones respecto de gastos administrativos.	Costos de las consultorías externas/ costos de administración	1,67	2,39	2,56

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por CONAMA

Análisis del indicador

Ese indicador compara el costo de las consultorías externas en relación con los costos de administración. En el periodo analizado, se aprecia una tendencia creciente, partiendo de 1,67 en 1998 para alcanzar un 2,56% en el año 2000. El indicador refleja cómo se han ido incrementando proporcionalmente las consultorías externas en el periodo estudiado. Ello se explica por el progresivo aumento de programas PAC licitados desde el año 1998 al año 2000.

TABLA 4.1.1.3.

INDICADORES DE EFICIENCIA DEL COMPONENTE 2

Nº	enunciado	Forma de cálculo	1998	1999	2000
1	Evolución anual del costo de reuniones y talleres	Nº de reuniones y talleres realizados en cada programa/recursos financieros invertidos	1,097	1,515	1,179
2	Evolución anual del costo promedio de las consultorías externas de Pac.	Evolución del costo promedio de consultorías externas (1998= 1)	1	1,45	1,28

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por CONAMA

Análisis de indicadores

Indicador 1

Este indicador se refiere al número de reuniones o talleres realizados en el marco de programas PAC ejecutados, en relación con los recursos financieros invertidos. Se puede apreciar que dicho índice presenta resultados diversos en el periodo analizado: en 1998 1,097, en 1999 1,515 y en el año 2000 1,179. El número de reuniones o talleres no guarda una directa relación con los recursos financieros asignados. Esto se explica por la diversidad de EIA, planes y normas que ingresan al sistema.

Indicador 2

Este índice permite analizar la evolución del costo de las consultorías externas en el periodo 1998-2000. EL indicador resultante se comporta de modo variable. Partiendo del valor 1 (de referencia) en 1998, éste asciende a 1,46% en 1999, para descender a un 1,28 en el año 2000. Estas variaciones podrían explicarse por la variedad de situaciones en donde se desarrollan los programas PAC.

4.1.2. Alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados

El panel no ha identificado alternativas de gestión (procedimientos, estructuras, organización) que permitan alcanzar los mismos resultados en forma más eficiente.

4.1.3. Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

En este programa no se observan fenómenos de duplicidad de funciones con otros programas de CONAMA, lo que no significa que algunos de ellos (por ejemplo el Programa de Participación Ciudadana en comento y el Fondo de Protección Ambiental) se enfrenten, en algunas de sus etapas, a las mismas dificultades. Es a este aspecto que alude el panel de evaluación cuando se hace mención al necesario involucramiento activo del sector privado, lo cual podría suponer una mayor cuota de coordinación entre ambos programas. En tal sentido, si bien los días martes tienen lugar reuniones de Departamento en las cuales convergen ambos programas en la cual hay bastante trabajo de análisis en conjunto, cabe al mismo tiempo señalar las dificultades experimentadas por los profesionales vinculados a ambos programas en orden a "establecer el vínculo" entre los mismos (entrevistas realizadas por el Panel de Evaluación).

4.1.4. Análisis de costos

Respecto del presupuesto

El Programa se inició con un presupuesto estipulado para 1998 de \$ 251.730 (miles) manteniendo valores semejantes para los años siguientes. En el año 2001, sin embargo, se verifica incremento en relación al año anterior, del orden del 11,12% (véase tabla 4.1.4.1.).

TABLA 4.1.4.1.

Presupuesto y Gastos del Programa

AÑO 1998	Presupuesto Asignado
Personal	97.360
Bienes y Servicios de Consumo	17.863
Inversion	.
Transferencia	136.505
Total	251.730

AÑO 1999	Presupuesto Asignado
Personal	120.327
Bienes y Servicios de Consumo	6.131
Inversion	.
Transferencia	123.290
Total	249.749

AÑO 2000	Presupuesto Asignado
Personal	140.862
Bienes y Servicios de Consumo	12.310
Inversion	.
Transferencia	113.475
Total	266.468

AÑO 2001	Presupuesto Asignado
Personal	166.826
Bienes y Servicios de Consumo	12.310
Inversion	.
Transferencia	119.000
Total	298.136

Fuente: CONAMA

Nota: cifras en miles de pesos reales.

De acuerdo a información suministrada por CONAMA, el gasto efectivo del Programa es equivalente al presupuestado en el periodo analizado (véase tabla 4.1.1.1., indicador 3 y su correspondiente análisis

La tabla 4.1.4.1. nos permite apreciar la evolución progresiva del ítem personal a lo largo del periodo 1998-2001. Ello se explica por la progresiva contratación de personal, lo que se relaciona a su vez con el incremento de programas PAC realizados y el aumento de cobertura

del Programa en relación a proyectos, normas y planes que ingresan al sistema (véase indicadores 1, 2 y 3 de la tabla 3.1.2. Los servicios y bienes de consumo así como las transferencias presentan variaciones en el periodo analizado.

El análisis de costo por componente nos permite reconocer que el componente 1 ha insumido costos importantes durante el año 1998 y 1999, para disminuir en forma importante durante el año 2000 (véase tabla 4.1.4.2). Ello se debe a que en los dos primeros años del Programa se desarrollaron estudios evaluativos, a diferencia del año 2000, en donde no se contrataron evaluaciones externas del Programa. En cuanto al componente 2, su costo se mantiene estable durante los años 1998 y 1999, sufriendo un incremento relevantes, del orden del 25,7%, durante el año 2000.

TABLA 4.1.4.2
Costo por Componente Años 1998-2000

	1998	1999	2000
Componente 1	101.099	101.201	79.751
Componente 2	150.631	148.548	186.717
Total	251.730	249.749	266.468

Fuente : CONAMA

Nota: cifras en miles de pesos reales

Es posible relacionar el costo por programa participativo, ya sea de EIA, planes o normas, para cada año en análisis, con el gasto efectivo anual del Programa. se presenta en la tabla 4.1.4.3.

TABLA 4.1.4.3.
Costo por programa, años 1998 - 2000

	1998	1999	2000
Gasto efectivo Programa	251.730	249.749	266.468
Nº de programas PAC	29	26	49
Costo por programa	8.680	9.606	5.438

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por CONAMA

Nota: cifras en miles de pesos reales

De la información de la tabla, se puede reconocer una importante reducción del costo de los programas PAC efectuados en el año 2000 en relación con el gasto efectivo del Programa el mismo año. Ello se explica por la modalidad de licitaciones de apoyo externo a nivel regional, que ha permitido abaratar costos.

Respecto de los costos administrativos del Programa

En cuanto a los costos administrativos directos del programa, estos son considerados a través de otros subtítulos que CONAMA mantiene en el presupuesto de ejecución de cada año. El gasto es estimado en un 15% del total del presupuesto del programa por año.

De acuerdo a la información suministrada por CONAMA, el Departamento de Finanzas y Administración de CONAMA ha estimado el monto de los costos administrativos en un 15%, incluyendo gastos de:

- Secretaría
- Local
- Fotocopias y otros insumos
- Correos
- Infraestructura
- Estaciones de trabajo
- Correo electrónico
- Acceso a internet
- Gastos de servicios, como agua, luz y teléfono

El panel de evaluación no estima apropiada la metodología aplicada por el Departamento de Finanzas y Administración, y considera que CONAMA debe hacer un esfuerzo en orden de calcular con mayor precisión los gastos administrativos del Programa.

Respecto de las fuentes de financiamiento

Las fuentes de financiamiento del programa provienen en un 100% de aporte fiscal directo

4.1.5. Condiciones para una eventual recuperación de costos

Una alternativa de recuperación de costos tiene que ver con exigir a quien ingrese un instrumento al sistema, deba hacerse cargo de los costos no sólo del estudio correspondiente sino también del programa de PAC asociado. Esta alternativa plantea dos restricciones. Por un lado, desde lo normativo, la aplicación de esta alternativa exige de modificaciones al reglamento correspondiente a EIA, normas y planes de la Ley 19.300. Por otra parte, se debería definir un procedimiento que asegure la transparencia del programa, independientemente de su fuente de financiamiento. Para este objetivo, el Panel sugiere que, en caso de optarse por esta alternativa, que el proponente deposite un fondo en una cuenta especial, con la que CONAMA licita y contrata a los consultores correspondientes para la aplicación del PAC.

4.2. Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

- El Programa ha ocupado la totalidad de recursos presupuestados durante el periodo 1998-2000. Los recursos se distribuyen en prácticamente todas las regiones del país, dependiendo de los EIA, normas y planes que ingresen al sistema.
- El costo por programa ha disminuido en forma importante durante el año 2000, debido a las modalidades de licitación de apoyo externo aplicadas en dicho periodo.
- No se identifican componentes o actividades que podrían ser prescindibles o posibles de ser sustituidos mediante mecanismos de menores costos. Muy por el contrario, el Panel de Evaluación aboga por una extensión temporal del proceso, por ejemplo mediante la multiplicación de los procesos de participación temprana, con lo cual el proceso se extendería efectivamente, y volvería suficientes los sesenta días legales.
- No se aprecia duplicidad de funciones con otros programas de Gobierno

- El panel de evaluación no estima apropiada la metodología aplicada por el Departamento de Finanzas y Administración, y considera que CONAMA debe hacer un esfuerzo en orden de calcular con mayor precisión los gastos administrativos del Programa.

4.3. Recomendaciones sobre la Eficiencia

La única recomendación que formula el panel evaluador tiene que ver con modificar la metodología de cálculo de los costos administrativos directos del Programa, con el fin de contar con información más precisa y manejable para la gestión del mismo.

5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

Desde una perspectiva general, si se considera la exigencia de participación ciudadana para cumplir con el fin de alcanzar un desarrollo sustentable, lo cual se expresa en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente promulgada en marzo de 1994 y que crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el programa en comento contribuye al logro del fin que le da origen. En términos más específicos, si se entiende como fin de este programa el “contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable” mediante el establecimiento de mecanismos y condiciones de participación a través de los cuales las preocupaciones e intereses de la ciudadanía son efectivamente incorporados en el proceso de toma de decisiones ambientales, entonces el programa de participación ciudadana contribuye a su logro.

5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

Se contribuye al logro del fin del programa mediante la realización de procesos participativos de consulta a la ciudadanía. Estos procesos pueden apuntar, en primer lugar, a incorporar opiniones y percepciones de la ciudadanía respecto de la implementación de un proyecto de inversión que reviste riesgos para el medioambiente, al cabo de un proceso de entrega de información. Pero estos procesos participativos de carácter preventivo y correctivo también se inscriben en una lógica de toma en consideración de las opiniones ciudadanas en lo que a dictación de normas y planes de manejo, prevención y descontaminación se refiere.

Si bien el Programa de participación ciudadana en los instrumentos de gestión, al ampliar la participación tanto a organizaciones con personalidad jurídica como a personas naturales potencialmente afectadas por un proyecto de inversión o por la dictación de normas y planes, aspira a lograr una amplia cobertura, esta aspiración es esencialmente formal, si se considera la muy desigual distribución de la participación en materias medioambientales y legales que son a menudo técnicamente muy complejas. Sin embargo, la búsqueda de una cobertura prácticamente universal permite pensar que este programa genera tres tipos de efectos en el comportamiento de la ciudadanía, de los cuales no existe sin embargo evidencia disponible respecto de su perdurabilidad a lo largo del tiempo:

- la elevación de los niveles de comprensión de temáticas medioambientales, y la conformación de una sensibilidad ante dimensiones -a menudo muy técnicas- referidas al entorno por parte de la ciudadanía que decide participar en estos procesos;
- la adquisición de experticias, habilidades y destrezas mínimas, referidas a modalidades de negociación, a la anticipación más o menos racional de conflictos eventualmente suscitados por la implementación de proyectos de inversión que conllevan riesgos de impacto ambiental,

lo cual redundaría en la instalación de esquemas participativos regidos por la idea de que el peso de una opinión individual puede ser importante y que, como tal, merece ser considerada;

- un eventual estímulo a la organización de la población en aras de encarar, positiva o negativamente, el proceso de implementación de un proyecto de inversión (lo cual dependerá fuertemente de la disposición de apertura mostrada por el inversor hacia los intereses de la población potencialmente afectada por el proyecto), la promulgación de una norma o la elaboración de un plan.

Estos efectos, no planeados inicialmente en el Proyecto, constituyen, a juicio del panel, un aporte relevante para el fortalecimiento de la ciudadanía y de la sociedad civil.

5.2 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

Si bien el Programa de Participación Ciudadana se ha mostrado atento al aspecto metodológico, al haber evolucionado desde una concepción de "evento"¹ (el que genera un profundo malestar en la población participante) hacia una metodología más compleja que se presenta en términos de "proceso", sería útil sin embargo desplegar periódicamente una reflexión rigurosa sobre los procesos participativos y la incorporación de metodologías y herramientas cada vez más apropiadas.

Acorde con lo anterior, es importante delimitar y circunscribir de modo riguroso la población objetivo, sin abandonar ciertamente una pretensión de cobertura universal, cuyo alcance variará según las características de los proyectos de inversión, el tipo de Normas y las peculiaridades de un Plan.

Finalmente, resulta particularmente necesario hacer visible a los ojos de los ciudadanos, la presencia de sus opiniones, intereses y percepciones en las decisiones finalmente adoptadas, poniendo un especial énfasis en el cierre y en la entrega de las decisiones finales en donde queden meridianamente patentadas las opiniones de la ciudadanía.

¹ Se entiende como concepción de "evento" un tipo de participación consistente en reunir, por una vez, a la población potencialmente afectada por un proyecto, plan o norma, a diferencia de una concepción de "proceso" en donde la participación se extiende temporalmente.

6 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Considerando el hecho que este Programa de Participación Ciudadana contribuye al logro del fin de involucrar de modo participativo a la ciudadanía en temáticas medioambientales como las arriba señaladas, y que produce una serie de efectos hipotéticamente beneficiosos a nivel de comportamiento cuya perdurabilidad es incierta a lo largo del tiempo, no cabe duda sobre la necesidad de continuar con su desarrollo, lo cual además se justifica por el propio valor que posee la participación en los asuntos públicos.

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad

La continuidad del programa se justifica en la medida en que seguirán habiendo proyectos de inversión con potencial impacto ambiental, lo cual genera necesidades de participación y de toma en consideración de las opiniones de la ciudadanía eventualmente afectada por proyectos de inversión, pero también por planes y normas.

En tal sentido, resulta posible afirmar que los ritmos y el alcance del desarrollo del país suponen proyectos de inversión y, por tanto, potenciales riesgos para el medioambiente, lo cual torna pertinente la constitución de procesos de toma en consideración de la opinión responsable de la ciudadanía. Asimismo, la complejidad creciente de los desafíos del desarrollo que enfrenta el país y su particular traducción en el plano medioambiental, explica la necesidad de formular normas y planes previa consulta a una ciudadanía que actúa y participa de modo racional e informado.

6.2 Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad

Mirado desde su globalidad, se justifica la ejecución del Programa de Participación Ciudadana en su forma actual. El Programa se justifica asimismo por el hecho que, dado el proceso actual de modernización del Estado, el Gobierno busca promover una nueva relación Estado-ciudadanía, donde esta última tenga un papel cada vez más importante en la gestión pública. Ello implica fortalecer los procesos participativos en las distintas esferas de Gobierno, dentro de las cuales se encuentran los instrumentos de gestión ambiental.

7 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

Se aprecia, en las reuniones sostenidas por el Panel de Evaluación, un equipo profesionalmente apto para ejecutarlo, con expertise adquirida a lo largo de las decenas de programas PAC realizados, y consolidado como grupo.

Sin embargo, resulta importante señalar la necesidad de que el programa se dote en un futuro de profesionales de dedicación exclusiva en regiones, en aquellos casos en que no se cuente con dicha exclusividad. Ello es necesario, a juicio del panel, para asegurar procesos participativos apropiados, y fundamentalmente para posibilitar acciones de difusión y de seguimiento, luego de la aplicación de los instrumentos de gestión en los que la población se ha involucrado. Esto último en función de las recomendaciones del panel en el sentido de realizar acciones de seguimiento y especialmente incluir un componente orientado a reconocer el cumplimiento de las observaciones ciudadanas una vez iniciada la ejecución de los proyectos de inversión, normas y planes correspondientes.

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

El Programa cuenta con un equipo profesional que se ha consolidado a lo largo del Programa, generando un expertise que ha sido reconocido en distintos ámbitos de Gobierno. En efecto, algunos de los profesionales de este Programa han sido solicitados para el desarrollo de programas participativos en otras esferas de Gobierno, particularmente en la División de Organizaciones Sociales.

Las reuniones periódicas que el equipo ejecutor de nivel central realiza junto a los profesionales en regiones, contribuyen más aún a fortalecer al equipo profesional. Las capacidades instaladas en CONAMA son suficientes para desarrollar el Programa en el presente y futuro.

7.1.2 Replicabilidad del Programa

El programa de participación ciudadana es de gran interés e innovación, si se lo compara con unidades similares o acciones semejantes existentes en otros organismos de Estado. Si bien es cierto que la normativa ambiental es más avanzada en términos de participación ciudadana que otros instrumentos, como por ejemplo la Ley General de Urbanismo y Construcciones, o la Ley Orgánica Municipal, los procedimientos aplicados por la Unidad Ejecutora son de gran interés y podrían ser replicados en varios programas ministeriales, como por ejemplo:

- en el Ministerio de Obras Públicas, especialmente en el ámbito de los programas de participación ciudadana asociada a concesiones;
- en MIDEPLAN, por ejemplo en la participación de la comunidad en estrategias de desarrollo regional;
- en MINVU, en la participación ciudadana en documentos de urbanismo (planes reguladores, Planes regionales de desarrollo urbano, entre otros)

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

El programa de participación ciudadana, tal como está estructurado, organizado y aplicado en la actualidad, cumple con las condiciones necesarias para lograr continuidad y cumplimiento de metas.

7.3 Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa

El panel considera importante que el Programa cuente con mayor disponibilidad de profesionales en las direcciones regionales de CONAMA.

8 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

Sin duda, entre los aspectos más innovadores del Programa de Participación Ciudadana, se destaca su metodología, independientemente de los niveles (muy variables) de participación finalmente alcanzados. Como se señaló anteriormente, se trata de una metodología que se ha validado progresivamente en el tiempo, como consecuencia de su aplicación reflexiva, pero también de las modificaciones que esta sufrió como resultado de un autodiagnóstico del propio PAC posteriormente ratificado por las dos evaluaciones externas que conoció el Programa de Participación Ciudadana.

Otro aspecto innovador tiene que ver con el diseño y operación de un procedimiento que incorpora efectivamente los aportes ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, con consecuencias concretas en medidas, características o condiciones de instrumentos de gestión ambiental. Este procedimiento se aplica sólo en forma incipiente en otros servicios públicos, los que requieren en ocasiones de asesoría técnica a CONAMA para implementar procesos participativos.

8.1 Análisis de Aspectos Innovadores del Programa

El carácter innovador de la metodología del Programa de Participación Ciudadana se expresa en una concepción de la participación en términos procesuales. En tal sentido, la metodología incluye modalidades participativas relativamente largas y complejas que conforman un verdadero "proceso", produciendo mayores niveles de satisfacción entre los participantes.

✓ En segundo lugar, la incorporación de las observaciones ciudadanas se destaca como innovación en términos de procedimiento. La comunidad se expresa a través de formularios simples, los que son recogidos por la Unidad Ejecutora, analizados y entregados a los técnicos correspondientes para su análisis e incorporación en los instrumentos de gestión. Cada una de las observaciones debe ser respondida y entregada al emisor, con la debida justificación y fundamentación. Si el ciudadano u organización no se siente considerado apropiadamente, puede recurrir al nivel central de CONAMA para un segundo análisis.

8.2 Conclusiones sobre Aspectos Innovadores del Programa

Se trata de un programa que incluye aspectos innovadores relevantes, tanto a nivel de metodología como de procedimientos de involucramiento de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

III. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS POR ORDEN DE RELEVANCIA

Nota: (*) Requiere de recursos adicionales

Recomendación	Objetivo	Organismo Responsable	Fundamento	Restricciones	Observaciones
1 (*) Incremento de la duración de los programas de participación ciudadana - PAC	Asegurar una mejor difusión y comprensión de los contenidos del Programa PAC y como consecuencia una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones	Consejo de Ministros – Dirección Nacional de CONAMA	La Ley 19.300 y sus reglamentos definen 60 días para participación ciudadana. Sin embargo, identificar la población, elaborar material de difusión, convocar, reunir y explicar los contenidos requiere de mayor tiempo, para lograr resultados satisfactorios.	Se requiere modificar los reglamentos respectivos de la Ley 19.300	En forma adicional se puede realizar participación Anticipada. Además se sugiere que el proponente, al ingresar al sistema, entregue un pre diagnóstico social y un resumen del EIA de fácil lectura y comprensión para la comunidad afectada
2 Realización de actividades de seguimiento y difusión de resultados	Legitimar el programa a través del seguimiento y difusión, entre los participantes a programas PAC, de los resultados de sus observaciones.	Unidad ejecutora de CONAMA	Las dos evaluaciones externas realizadas confirman la percepción de la comunidad que sus observaciones no han sido ni respondidas ni contestadas, desconociendo la realidad de los hechos.		Esta actividad se desarrolla en la actualidad aunque sólo parcialmente
3 (*) Incorporación de una actividad de seguimiento ex – post orientada al periodo de ejecución de los instrumentos de gestión	Legitimar el programa a través del seguimiento y difusión de los compromisos asumidos a partir de las observaciones ciudadanas en el marco de programas PAC.	Unidad ejecutora de CONAMA	La comunidad desconoce si sus observaciones han sido puestas en práctica en proyectos de inversión, normas y planes ingresados al sistema, generando niveles de percepción negativos hacia el Programa.	Requiere de monitoreo ex – post de proyectos, normas, planes	
4 Incorporación de contenidos de educación ambiental y de procedimientos para presentar observaciones en los programas PAC	Promover ciudadanos responsables y ambientalmente informados que puedan realizar observaciones pertinentes y útiles para la toma de decisiones	Unidad ejecutora de CONAMA	La comunidad que asiste a programas PAC normalmente se preocupa por aspectos económicos de EIA, planes y normas. Se trata de una oportunidad de formar ciudadanos conscientes.		Requiere coordinación con la Unidad de Cultura Ambiental
5 Promoción de innovaciones metodológicas a través de estudios, evaluaciones y términos de referencia más	Incorporar metodologías de participación ciudadana innovadoras, flexibles y apropiadas para los diferentes	Unidad ejecutora de CONAMA	Las metodologías de participación son relativamente rígidas y no se adaptan suficientemente a los diferentes niveles de conflictividad, ni a las características de los		

	flexibles para los consultores	contextos		beneficiarios en cada caso.		
6	Fortalecimiento del financiamiento privado en programas anticipados y filantropía ambiental en e programas PAC	Asociar al sector privado para realizar programas de participación anticipada y mayores recursos para programas PAC.	Unidad ejecutora de CONAMA	La participación anticipada asegura mayor involucramiento de los beneficiarios y permite prolongar los 60 días que la ley establece.	Se deberá velar por la transparencia de programas PAC.	El Coordinador de FPA se encarga del área de filantropía ambiental Se recomienda sistematizar las evaluaciones de programas PAC
7	Realización de evaluaciones periódicas de proceso, resultados e impacto	Conocer los resultados e impacto del Programa y realizar eventuales reorientaciones	Unidad ejecutora de CONAMA	Se trata de un programa innovador en muchos aspectos.		

IV. Referencias

1. Bibliografía

El panel de evaluación obtuvo del Ministerio de Hacienda un conjunto de informes, estudios, evaluaciones y otros documentos elaborados por el Programa País de protección de la capa de ozono.

2. Entrevistas Realizadas

Marissa Weinstein
Jefe del Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana

Pamela Méndez
Carolina Riveros
Rodrigo Calderón

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

ANEXO 3: Matriz propuesta por el Panel

B. MATRIZ DE MARCO LÓGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA: Participación Ciudadana en los Instrumentos de gestión ambiental: SEIA, Planes y Normas
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1998
MINISTERIO RESPONSABLE: Secretaría General de la Presidencia
SERVICIO RESPONSABLE: CONAMA
PRESUPUESTO ASIGNADO 2001:

OBJETIVOS	INDICADORES / METAS		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado	Forma de Cálculo		
FIN Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable				

<p>PROPOSITO Ciudadanía ha participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.</p>	<p>Eficacia: Porcentaje de programas de Pac respecto a proyectos ingresados al SEIA. Porcentaje de programas de Pac en Normas respecto a normas tramitadas. Porcentaje de Programas de Pac en Planes respecto de Planes Implementados. Porcentaje de Observaciones ciudadanas presentadas que han incidido en las decisiones ambientales.</p>	<p>- N° de Programas de Pac / N° de proyectos ingresados al SEIA - N° de Programas de Pac / N° de Normas en consulta - N° de Programas de Pac / N° de Planes en consulta - N° de observaciones que han modificado aspectos de EIAs y anteproyectos expresados en RCA, Normas y Planes / N° de observaciones recogidas en las RCA y anteproyectos respectivos.</p>	<p>La ciudadanía se interesa por las decisiones ambientales que afectarán su entorno y por ende su calidad de vida. La ciudadanía internaliza los derechos y deberes asociados a la participación ciudadana como parte de su desempeño cotidiano.</p>
<p>Eficiencia: Costo financiero de obtener una observación ciudadana en cada instrumento de gestión. % de gastos administrativos del programa</p>	<p>Economía: Ejecución presupuestaria</p>	<p>- N° de observaciones contenidas en RCA, Normas y Planes / recursos financieros dispuestos para los programas - Costos administrativos del programa / costo total del programa. - Presupuesto del programa ejecutado / presupuesto asignado según glosa.</p>	<p>Informes de los programas de Pac. Estadística anual de programas de Pac.</p>

<p>COMPONENTES</p> <p>1. Se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales</p>	<p>Eficacia: Cantidad de Observaciones ciudadanas recogidas en relación al número de participantes.</p> <p>Eficiencia: Costos de las externalizaciones respecto de gastos administrativos.</p>	<p>- Nº de observaciones recogidas en RCA, Normas y Planes / Nº de participantes en los programas de Pac.</p> <p>- Costos de las consultorías externas requeridas / costos de administración</p>	<p>- Estadística Pac.</p> <p>- Datos Página Web Conama.</p> <p>- Informes de Programas de Pac</p> <p>- Estudios Externos de Evaluación y sistematización de la metodología de los programas de Pac.</p> <p>- Informes de Programas de Pac en Normas.</p> <p>- Informes de Programas de Pac en Planes.</p>	<p>- La ciudadanía está interesada en conocer y participar en temas ambientales que los afecta en su vida cotidiana.</p> <p>- La ciudadanía valoró espacios de dialogo y conversación para manifestar su opinión o formarse una opinión.</p> <p>- Existen instituciones técnicamente preparadas para entregar asesorías a nivel nacional/regional.</p>
<p>COMPONENTES</p> <p>2. Se han ejecutado acciones para lograr la participación de la ciudadanía.</p>	<p>Eficacia: Oportunidad en el cumplimiento de los programas Pac.</p> <p>Indice de sistematizaciones realizadas en los programas Pac.</p> <p>Indice de procesos de Cierre de los programas Pac.</p> <p>Eficiencia: Costo de reuniones y talleres.</p> <p>Evolución anual del costo promedio de las consultorías externas de Pac.</p>	<p>- Nº de programas en que se cumplieron las etapas en los plazos previstos en el diseño / Total de programas de Pac implementados</p> <p>- Nº de sistematizaciones realizadas v/s programas de Pac implementados.</p> <p>- Nº de programas de Pac con etapa de cierre implementados/ total de programas implementados.</p> <p>- Recursos financieros invertidos / Nº de reuniones y talleres realizadas en cada programa de Pac</p> <p>- Evolución anual del costo promedio de las consultorías externas de Pac.</p>	<p>- Estadística Pac.</p> <p>- Datos Página Web Conama.</p> <p>- Informes de Programas de Pac</p> <p>- Estudios Externos de Evaluación y sistematización de la metodología de los programas de Pac.</p> <p>- Informes de Programas de Pac en Normas.</p> <p>- Informes de Programas de Pac en Planes.</p>	<p>- La ciudadanía está interesada en conocer y participar en temas ambientales y programas de participación que los afecta en su vida cotidiana.</p> <p>- La ciudadanía valoró espacios de dialogo y conversación para manifestar su opinión o formarse una opinión.</p> <p>- Existen instituciones técnicamente preparadas para entregar asesorías a nivel nacional/regional.</p>

<p>ACTIVIDADES</p> <p>Componente 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definición de criterios/pautas/metodologías institucionales sobre Pac en instrumentos de gestión. - Definición del diseño y contenidos del proceso de participación a aplicar (antes, durante, después). - Diseño de la estrategia de intervención. - Definición sobre realizar el proceso con o sin apoyo externo, características de este apoyo. - Elaboración de términos de referencia. - Sistematización y evaluación de procedimientos y mecanismos como retroalimentación al diseño de programas para involucrar a la ciudadanía. 	
<p>Componente 2:</p> <p>a) Identificación de la ciudadanía interesada y el área de acción territorial en relación a los instrumentos de gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajo en terreno - Elaboración de bases de datos - Implementación de equipo logístico. <p>b) Entrega de asesoría e información a la ciudadanía involucrada:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y distribución de invitaciones. - Elaboración de material informativo: folletos, trípticos, documentos y/o cápsulas radiales. - Realización de talleres de información y capacitación en terreno (seminarios, reuniones, puerta a puerta, etc.). 	

<p>c) Creación de espacios de diálogo e intercambio de opiniones informadas entre las partes involucradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseño metodológico para los talleres. - Selección de otros actores relevantes para su participación. - Realización de los talleres de Pac y del desarrollo de la actividad. <p>d) Sistematización de las observaciones ciudadanas realizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recolección de observaciones ciudadanas. - Sistematización, ordenamiento y clasificación de las observaciones. - Presentación de resultados a equipo técnico de Conama. - Vinculación de las observaciones ciudadanas con el instrumento de gestión aplicado. <p>e) Entrega de información a la ciudadanía involucrada de las decisiones ambientales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redacción de documento para la ciudadanía que participó sobre los resultados de la decisión ambiental. - Entrega de documento. <p>Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Traspaso de fondos a Direcciones regionales. - Contratación de consultores externos. 				
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--

1998			
Concepto	Saldo Inicial	Presupuesto Anual	Total
Personal		97.360.162	97.360.162
Bienes y Servicios de Consumo		17.863.036	17.863.036
Inversion			
Transferencia		136.506.903	136.506.903
Otros			
Total		251.730.101	251.730.101

1999			
Concepto		Presupuesto Anual	Total
Personal		\$ 120.327.256 \$	120.327.256
Bienes y Servicios de Consumo		\$ 6.131.408 \$	6.131.408
Inversion		\$ - \$	-
Transferencia		\$ 123.290.613 \$	123.290.613
Otros		\$ - \$	-
Total		\$ 249.749.277 \$	249.749.277

2000			
Concepto	Saldo Inicial	Presupuesto Anual	Total
Personal		\$ 140.682.543 \$	140.682.543
Bienes y Servicios de Consumo		\$ 12.310.569 \$	12.310.569
Inversion		\$ - \$	-
Transferencia	\$ -	\$ 113.475.378 \$	113.475.378
Otros		\$ - \$	-
		\$ 266.468.490 \$	266.468.490

1998			
	Total general	Total sueldos	Total general + sueldos
COMP.1	\$ 53.619.452	48.680.081	\$ 102.299.533
COMP.2	\$ 103.150.903	48.680.081	\$ 151.830.984
TOTAL	\$ 156.770.355	97.360.162	\$ 254.130.517

1999			
	Total general	Total sueldos	Total general + sueldos
COMP-1	\$ 41.884.032	60.163.628	\$ 102.047.660
COMP.2	\$ 89.231.324	60.163.628	\$ 149.394.952
TOTAL	\$ 131.115.356	120.327.256	\$ 251.442.612

2000			
	Total general	Total sueldos	Total general + sueldos
COMP.1	\$ 9.701.125	70.341.271	\$ 80.042.396
COMP.2	\$ 116.667.644	70.341.271	\$ 187.008.915
	\$ 126.368.769	140.682.542	\$ 267.051.311

Nota: Este cuadro señala el presupuesto por componente+ los sueldos honorarios y contrata para los tres períodos de tiempo

Suma de VALOR REG														Total general
COMPONENTE	I	II	III	IV	V	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII		
1	\$ 531.421	\$ 403.047	\$ 445.469	\$ 106.430	\$ 6.366.293	\$ 1.828.833	\$ 1.701.793	\$ 2.324.445	\$ 2.705.502	\$ 15.250.000	\$ 3.005.398	\$ 34.200.821	\$ 53.619.452	
2	\$	\$ 3.600.100	\$	\$ 7.802.988	\$ 6.630.300	\$	\$ 2.300.000	\$ 11.935.954	\$ 12.717.200	\$ 15.250.000	\$	\$ 42.914.361	\$ 103.150.903	
Total general	\$ 531.421	\$ 4.003.147	\$ 445.469	\$ 7.909.418	\$ 12.996.593	\$ 1.828.833	\$ 4.001.793	\$ 14.260.399	\$ 15.422.702	\$ 15.250.000	\$ 3.005.398	\$ 77.115.182	\$ 156.770.355	

Nota: en este cuadro no están incorporados los honorarios y contrataciones.

1999

Suma de VALOR	REG	1	2	3	4	5	6	8	9	10	11	12	13	7	Total general
COMPONENTE															
1		\$ 160.816	\$ 591.149	\$ 121.613		\$ 54.617				\$ 1.637.588		\$ 182.058	\$ 39.136.191		\$ 41.884.032
2		\$ 2.977.000	\$ 7.041.000	\$ 4.300.000	\$ 8.222.024	\$ 6.468.000	\$ 2.000.000	\$ 9.935.000	\$ 10.752.219	\$ 8.844.700	\$ 450.000		\$ 25.523.881	\$ 2.717.500	\$ 89.231.324
Total general		\$ 3.137.816	\$ 7.632.149	\$ 4.421.613	\$ 8.222.024	\$ 6.522.617	\$ 2.000.000	\$ 9.935.000	\$ 10.752.219	\$ 10.482.288	\$ 450.000	\$ 182.058	\$ 64.660.072	\$ 2.717.500	\$ 131.115.356

Nota: en este cuadro no están incorporados los honorarios y contrataas.

2000

Suma de VALOR REG		II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Central	Total general
COMPONENTE															
1	\$	545.462	\$ 1.601.444					\$ 177.536	\$ 680.200			89.570		\$ 6.606.913	\$ 9.701.125
2	\$	2.799.354	\$ 3.632.160	\$ 8.384.454	\$ 2.878.000	\$ 1.500.000	\$ 1.750.000	\$ 14.150.000	\$ 1.401.218	\$ 7.245.000	\$ 1.901.600		\$ 26.642.750	\$ 44.383.108	\$ 116.667.644
Total general	\$	3.344.816	\$ 5.233.604	\$ 8.384.454	\$ 2.878.000	\$ 1.500.000	\$ 1.750.000	\$ 14.327.536	\$ 2.081.418	\$ 7.245.000	\$ 1.901.600	\$ 89.570	\$ 26.642.750	\$ 50.990.021	\$ 126.368.769

Nota: en este cuadro no están incorporados los honorarios y contrataciones.

Fuentes de Financiamiento del Programa Participación Ciudadana en los Instrumentos de Gestión

Periodo 1997-2001

(en miles de pesos reales)

Fuentes de Financiamiento	1997		1998		1999		2000		2001	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1.- Apoyo Fiscal Directo	\$ -	0,00%	\$ 251.730	100,00%	\$ 249.749	100,00%	\$ 266.468	100,00%	\$ 298.136	100,00%
2.- Transferencia de Otras Instituciones Publicas	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%
3.- Otras Fuentes de Financiamiento	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%
Total	\$ -	0,00%	\$ 251.730	100,00%	\$ 249.749	100,00%	\$ 266.468	100,00%	\$ 298.136	100,00%

B. MATRIZ DE MARCO LÓGICO PROPUESTA POR EL PANEL DE EVALUACIÓN

NOMBRE DEL PROGRAMA: Participación Ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental: SEIA, Planes y Normas
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1998
MINISTERIO RESPONSABLE: Secretaría General de la Presidencia
SERVICIO RESPONSABLE: CONAMA
PRESUPUESTO ASIGNADO 2001:

OBJETIVOS	INDICADORES / METAS		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado	Forma de Cálculo		
FIN Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable				

<p>PROPOSITO Ciudadanía ha participado e influido en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.</p>	<p>Eficacia: Porcentaje de programas de Pac respecto a proyectos ingresados al SEIA. Porcentaje de programas de Pac en Normas respecto a normas tramitadas. Porcentaje de Programas de Pac en Planes respecto de Planes Implementados. Porcentaje de Observaciones ciudadanas presentadas que han incidido en las decisiones ambientales. Eficiencia: Costo financiero de obtener una observación ciudadana en cada instrumento de gestión. % de gastos administrativos del programa Economía: Ejecución presupuestaria</p>	<p>- N° de Programas de Pac / N° de proyectos ingresados al SEIA - N° de Programas de Pac / N° de Normas en consulta - N° de Programas de Pac / N° de Planes en consulta - N° de observaciones que han modificado aspectos de EIAs y anteproyectos expresados en RCA, Normas y Planes / N° de observaciones recogidas en las RCA y anteproyectos respectivos. - N° de observaciones contenidas en RCA, Normas y Planes / recursos financieros dispuestos para los programas - Costos administrativos del programa / costo total del programa. - Presupuesto del programa ejecutado / presupuesto asignado según glosa.</p>	<p>Informes de los programas de Pac. Estadística anual de programas de Pac.</p>	<p>La ciudadanía se interesa por las decisiones ambientales que afectarán su entorno y por ende su calidad de vida. La ciudadanía internaliza los derechos y deberes asociados a la participación ciudadana como parte de su desempeño cotidiano.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>COMPONENTES</p> <p>1. Se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales</p>	<p>Eficacia: Cantidad de Observaciones ciudadanas recogidas en relación al número de participantes.</p> <p>Eficiencia: Costos de las externalizaciones respecto de gastos administrativos.</p>	<p>- Nº de observaciones recogidas en RCA, Normas y Planes / Nº de participantes en los programas de Pac.</p> <p>- Costos de las consultorías externas requeridas / costos de administración</p>	<p>- Estadística Pac.</p> <p>- Datos Página Web Conama.</p> <p>- Informes de Programas de Pac</p> <p>- Estudios Externos de Evaluación y sistematización de la metodología de los programas de Pac.</p> <p>- Informes de Programas de Pac en Normas.</p> <p>- Informes de Programas de Pac en Planes.</p>	<p>- La ciudadanía está interesada en conocer y participar en temas ambientales que los afecta en su vida cotidiana.</p> <p>- La ciudadanía valora espacios de dialogo y conversación para manifestar su opinión o formarse una opinión.</p>
<p>COMPONENTES</p> <p>2. Se han ejecutado acciones para lograr la participación de la ciudadanía.</p>	<p>Eficacia: Oportunidad en el cumplimiento de los programas Pac.</p> <p>Indice de sistematizaciones realizadas en los programas Pac.</p> <p>Indice de procesos de Cierre de los programas Pac.</p> <p>Eficiencia: Costo de reuniones y talleres.</p> <p>Evolución anual del costo promedio de las consultorías externas de Pac.</p>	<p>- Nº de programas en que se cumplieron las etapas en los plazos previstos en el diseño / Total de programas de Pac implementados</p> <p>- Nº de sistematizaciones realizadas v/s programas de Pac implementados.</p> <p>- Nº de programas de Pac con etapa de cierre implementados/ total de programas implementados.</p> <p>- Recursos financieros invertidos / Nº de reuniones y talleres realizadas en cada programa de Pac</p> <p>- Evolución anual del costo promedio de las consultorías externas de Pac.</p>	<p>- Estadística Pac.</p> <p>- Datos Página Web Conama.</p> <p>- Informes de Programas de Pac</p> <p>- Estudios Externos de Evaluación y sistematización de la metodología de los programas de Pac.</p> <p>- Informes de Programas de Pac en Normas.</p> <p>- Informes de Programas de Pac en Planes.</p>	<p>- La ciudadanía está interesada en conocer y participar en temas ambientales y programas de participación que los afecta en su vida cotidiana.</p> <p>- La ciudadanía valora espacios de dialogo y conversación para manifestar su opinión o formarse una opinión.</p>

<p>ACTIVIDADES</p> <p>Componente 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definición de criterios/pautas/metodologías institucionales sobre Pac en instrumentos de gestión. - Definición del diseño y contenidos del proceso de participación a aplicar (antes, durante, después). - Diseño de la estrategia de intervención. - Definición sobre realizar el proceso con o sin apoyo externo, características de este apoyo. - Elaboración de términos de referencia. - Sistematización y evaluación de procedimientos y mecanismos como retroalimentación al diseño de programas para involucrar a la ciudadanía. <p>Componente 2:</p> <p>a) Identificación de la ciudadanía interesada y el área de acción territorial en relación a los instrumentos de gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajo en terreno - Elaboración de bases de datos - Implementación de equipo logístico. <p>b) Entrega de asesoría e información a la ciudadanía involucrada:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y distribución de invitaciones. - Elaboración de material informativo: folletos, trípticos, documentos y/o cápsulas radiales. - Realización de talleres de información y capacitación en terreno (seminarios, reuniones, puerta a puerta, etc.). 																																																																																																																																													
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<p>c) Creación de espacios de diálogo e intercambio de opiniones informadas entre las partes involucradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseño metodológico para los talleres. - Selección de otros actores relevantes para su participación. - Realización de los talleres. - Evaluación de los talleres de Pac y del desarrollo de la actividad. 			
<p>d) Sistematización de las observaciones ciudadanas realizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recolección de observaciones ciudadanas. - Sistematización, ordenamiento y clasificación de las observaciones. - Presentación de resultados a equipo técnico de Conama. - Vinculación de las observaciones ciudadanas con el instrumento de gestión aplicado. 			
<p>e) Entrega de información a la ciudadanía involucrada de las decisiones ambientales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redacción de documento para la ciudadanía que participó sobre los resultados de la decisión ambiental. - Entrega de documento. <p>Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Traspaso de fondos a Direcciones regionales. - Contratación de consultores externos. 			