

Informe del Proceso de Consulta Participativa Ley N°20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”



División de
Organizaciones
Sociales

Ministerio Secretaría
General de Gobierno

Gobierno de Chile

**Informe del Proceso de Consulta Participativa de la Ley N°20.500
"Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública"**

Ministro Secretario General de Gobierno

Marcelo Díaz Díaz

Subsecretario General de Gobierno

Oswaldo Soto Valdivia

Director División de Organizaciones Sociales

Camilo Ballesteros Briones

Subdirector División de Organizaciones Sociales

Ignacio Lledó Oteiza

Redacción y sistematización del informe

María Consuelo Rebolledo Rebolledo,

Jefa de la Unidad de Estudios y Desarrollo

Felipe Enero Segovia, Guaraní Pereda da Rosa,

Pablo González Díaz, Javier Villegas Gómez,

Sofía Opazo Molina (estudiante en práctica)

Diseño, fotografía, diagramación y corrección de estilo:

Unidad de Comunicaciones

División de Organizaciones Sociales

Mayo, 2016

Informe del Proceso de Consulta Participativa Ley N°20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”



UN APOORTE PARA AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN



MARCELO DÍAZ
Ministro Secretario
General de Gobierno

Una de las características de las democracias modernas es la relación cada vez más directa entre Estado y ciudadanos. Se aprecia una mayor colaboración y diálogo en la gestión de los asuntos comunes, con el objetivo de aumentar los niveles de transparencia, rendición de cuentas e incidencia ciudadana, que contribuyen a la legitimidad y eficiencia de las políticas públicas.

Chile no ha sido la excepción a esta tendencia global. Desde hace poco más de 5 años que contamos con una normativa, la Ley N°20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que no solo ha permitido garantizar el derecho de los ciudadanos a la participación, sino que también impactar en el modo de concebir y hacer gestión pública.

Los cambios introducidos por la ley han sido notorios, mostrando avances considerables en relación a la situación de años atrás: contamos con Consejos de la Sociedad Civil en cada uno de los servicios públicos y con la obligación de rendir examen ante la ciudadanía a través de las Cuentas Públicas Participativas; desarrollamos Consultas Públicas sobre temas de interés de los ciudadanos; y establecimos Consejos Comunales de la Sociedad Civil. Sabemos, no obstante, que con el paso del tiempo han aparecido nudos críticos o aspectos que, de acuerdo a diversos actores, deben corregirse lo antes posible.

Ha transcurrido tiempo razonable desde la entrada en vigencia de la ley como para reflexionar sobre los cambios que introdujo y discutir los aspectos críticos en su aplicación. Evaluar una normativa como esta no es una tarea sencilla, pues requiere de un trabajo metódico que permita afinar los diagnósticos y consensuar propuestas que ayuden a mejorar la institucionalidad actual. Esto debe hacerse de manera participativa, integrando a los distintos actores involucrados en la ejecución de la ley.

El presente documento corresponde al esfuerzo liderado por la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno para cumplir con dicho objetivo. Sintetiza las principales propuestas y conclusiones alcanzadas en la evaluación de la Ley N° 20.500, desarrollada durante el año 2015, proceso que se realizó de manera participativa, buscando incorporar la mayor cantidad de visiones y perspectivas de la ciudadanía, provenientes del amplio tejido asociativo existente en el país, así como del más extenso abanico ideológico.

Se realizaron Diálogos Participativos en los cuales intervinieron las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Se desarrollaron cabildos con las y los chilenos residentes en el exterior. Se efectuaron grupos focales con funcionarios y autoridades municipales para conocer las perspectivas sobre la participación ciudadana a nivel local. Se desarrollaron diálogos con encargados de participación ciudadana de diversos Servicios Públicos del Estado, así como un conjunto de Foros y Seminarios con expertos y académicos, tanto nacionales como internacionales, provenientes de Centros de Estudios, Universidades y Organismos Internacionales. Es un esfuerzo que contribuye a la discusión sobre el estado de la participación ciudadana en el país.

Esta iniciativa complementa los esfuerzos del Gobierno en la materia y constituye a su vez, un aporte significativo a la labor que actualmente se encuentra realizando el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

En su trabajo de proponer cambios a la institucionalidad vigente en materia de participación ciudadana, este documento enriquecerá la discusión, para avanzar a una futura reforma de la Ley N°20.500. Porque tenemos la convicción de que la participación ciudadana será cada día más relevante, queremos desplegar todos los esfuerzos institucionales para darle la consideración que corresponde.

En la búsqueda de nuevas y mejores estrategias que refuercen el vínculo y los mecanismos de interacción entre el Estado y los ciudadanos, este texto constituye un excelente insumo para reflexionar, estimular y fomentar dicho debate.

MARCELO DÍAZ

Ministro Secretario General de Gobierno

UNA EVALUACIÓN NECESARIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INCIDENCIA CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



CAMILO BALLESTEROS
Director División de
Organizaciones Sociales

Durante los últimos años hemos visto como la agenda de participación ciudadana ha avanzado de manera firme y sostenida en Chile y en el mundo, camino en el que la sociedad civil ha conseguido enormes victorias al instalar la necesidad de que las democracias modernas avancen en la instauración de mecanismos de democracia directa o semi directa para la construcción de las políticas públicas y de una gobernanza democrática e inclusiva. Es en este contexto que el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se comprometió, mediante su programa de gobierno, a realizar una serie de medidas para avanzar en más y mejor participación ciudadana para las y los chilenos.

En nuestro programa de gobierno se planteó revisar y fortalecer la institucionalidad y mecanismos de participación ciudadana ya existentes, en específico la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Es en dicho compromiso que se enmarca la realización de este informe, el cual confeccionamos como División de Organizaciones Sociales, con el objetivo central de ser un insumo para la futura elaboración de proyectos de reforma a la actual Ley de participación ciudadana, proceso que actualmente guía el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil nombrado por la presidenta con dicho objetivo.

Para algunos poner en debate la Ley N° 20.500, considerando que tiene solo 5 años de vigencia desde su promulgación, en perspectiva de futuras reformas a dicha legislación, podría resultar incomprensible. Pero debemos considerar que esta Ley ha sido participe y gran protagonista de un debate nacional sobre la participación ciudadana y el rol que deben cumplir la sociedad civil y sus organizaciones en nuestra democracia durante los últimos 12 años, desde su ingreso al congreso el año 2004 en el gobierno del presidente Ricardo Lagos.

Durante los primeros dos años de gobierno de la presidenta hemos realizado grandes esfuerzos para terminar de implementar la Ley N° 20.500 en el Estado, sus ministerios, organismos relacionados y las municipalidades, lo que ha sido un trabajo arduo pero que hoy ha rendido sus frutos al observar como la actual institucionalidad de participación ciudadana ha logrado comenzar a funcionar de forma permanente y autónoma. Es sin duda una legislación que ha consagrado un nivel básico de involucramiento de la sociedad civil en nuestra democracia, pero que sin perjuicio de lo anterior, hoy no responde a las necesidades y exigencias que manifiesta la ciudadanía en esta materia.

Este diagnóstico es el resultado de una serie de debates que hemos sostenido, en un proceso de evaluación realizado durante gran parte del año 2015 a lo largo de Chile, con la sociedad civil y sus organizaciones, con los funcionarios públicos del Estado centralizado y de los gobiernos municipales, con las comunidades de Chilenos en el exterior y con el mundo de la academia y los centros de pensamiento ligados a los partidos de gran parte del espectro político nacional.

Las y los invitamos a involucrarse en este debate, a conocer la opinión de los diferentes involucrados en este proceso, y a ser parte de las transformaciones que hoy los chilenos y chilenas estamos realizando, para el día de mañana contar con una democracia sólida y consolidada que represente e integre las diferentes identidades, visiones y opiniones que existen en nuestro país y que permita construir un Chile de todas y todos.

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	11
CAPÍTULO I:	
Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Teoría y Estado del Arte.	15
Tipos y Niveles de Participación Ciudadana	18
Escalera de Participación	19
CAPÍTULO II:	
Participación Ciudadana en América del Sur: Legislación, Organismos Estatales y Mecanismos de Participación Ciudadana	23
Argentina	24
Bolivia	25
Brasil	26
Colombia	27
Ecuador	28
Paraguay	29
Perú	30
Uruguay	31
Venezuela	31
DIAGNÓSTICO	32
CAPÍTULO III:	
Participación Ciudadana en Chile, trayectoria histórica, social y legal.	35
Contexto político y social de Chile	26
Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública	36
Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet	40
CAPÍTULO IV:	
Consolidado final de propuestas de modificación a la Ley 20.500	41
ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO	41
COMUNIDAD DE CHILENOS EN EL EXTERIOR	45
FUNCIONARIOS PÚBLICOS	47
Funcionarios Municipales:	47
Funcionarios de los Organismos del Estado:	48
ACADEMIA:	
Centros de Pensamiento de los diferentes partidos políticos del país y las universidades.	50
CONCLUSIONES	65
BIBLOGRAFÍA	69



RESUMEN EJECUTIVO

A partir de la Tercera Ola Democratizadora, planteada por Samuel Huntington en las postrimerías del siglo XX, tras la caída de los regímenes autoritarios o totalitarios de distinto signo ideológico, la discusión acerca de la profundización de la democracia y la participación ciudadana se transformó en un asunto central para los gobiernos, la academia y la sociedad civil.

En esa línea, la gran mayoría de las nuevas democracias de América Latina han dado grandes saltos en materia de modernización del Estado, gobernabilidad democrática, desarrollo social y crecimiento económico. Un caso ejemplar lo constituye nuestro país, el cual a partir de la década del noventa ha avanzado progresivamente en reformas tendientes a perfeccionar los procedimientos administrativos de los órganos del Estado; aumentar los niveles de transparencia en políticas, planes, programas, acciones y presupuestos; abrir canales de participación ciudadana para discutir las políticas públicas; y, recientemente, generar un mayor control de las redes e influencias de la autoridades.

Pese a dichos avances en materia legal, aún existen varias trabas para un óptimo desarrollo de la democracia, tanto a nivel de sistema político, de la sociedad civil y de la administración del Estado. Respecto a este punto cabe señalar que tras cuatro años desde la puesta en marcha de la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la que ha constituido un avance notorio en cuanto a la apertura de espacios, mecanismos de información y consulta ciudadana, posee una serie de debilidades que constituyen riesgos debido a las altas expectativas ciudadanas y a los compromisos programáticos del gobierno.

Conforme a lo expuesto, el presente Informe busca sistematizar el proceso de evaluación de la “Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” llevado a cabo por la División de Organizaciones Sociales durante el transcurso del año 2015. Para la recolección de la información necesaria para este fin, el proceso contó con las siguientes fuentes:

Diálogos Participativos con organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Cabildos con comunidades de chilenos en el exterior, en conjunto con la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior DICOEX, de Cancillería.

Grupos focales con funcionarios y autoridades municipales, en conjunto con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, dependiente del Ministerio del Interior.

Diálogos participativos con encargados de participación ciudadana de los diversos órganos de la administración del Estado.

Foros y seminarios académicos con los centros de pensamiento de los diversos partidos políticos del país.

En función de sistematizar la información recopilada, dentro de un marco teórico e histórico respecto a la temática, el informe se ha dividido en las siguientes partes:

En el Capítulo I titulado “Participación ciudadana en la gestión pública: teoría y estado del arte”, se aborda una discusión teórica acerca de la democracia y el ejercicio de la participación ciudadana, tomando en consideración las últimas elaboraciones del campo académico y organismos internacionales. Conforme a la identificación de tres grandes dimensiones de la participación ciudadana (participación política, participación social y participación ciudadana en la gestión pública), se aborda la discusión acerca del concepto de participación ciudadana, identificando los diversos enfoques y grados de incidencia ciudadana, así como el objetivo e impactos de estas políticas.

En el Capítulo II titulado “La participación ciudadana en América del Sur”, se analiza brevemente el contexto político de América del Sur tras el arribo de las democracias a mediados de los años 80 y comienzos de los 90 del siglo pasado, identificando los principales avances en cuanto a gobernabilidad democrática y consagración de los derechos ciudadanos. En ese marco se describen, con especial énfasis, las políticas de participación ciudadana existentes en cada país de América del Sur, señalando su grado de consagración como derecho, junto con los mecanismos que se utilizan en la gestión gubernamental y las instituciones públicas a cargo del área.

En el Capítulo III titulado “Participación Ciudadana en Chile, trayectoria Histórica, Social y Legal”, se describen los principales hitos de la participación ciudadana en Chile, teniendo como objetivo central caracterizar el surgimiento de la actual institucionalidad del país en dicho tema, esto es, la Ley N°20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Para conseguir este resultado, se abordan las principales características de la democracia y sus actores, para luego describir la trayectoria institucional en torno a la participación ciudadana en la gestión pública desde 1990, finalizando con las principales acciones en la materia, adoptadas por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet desde el año 2014.

En el Capítulo IV titulado “Consolidado Final de Propuestas de modificación de la Ley 20.500”, se abordan las síntesis emanadas en cada una de las dimensiones del proceso de evaluación de la Ley, identificando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de su puesta en práctica.

Conforme a las preguntas que orientaron el debate en cada uno de los eventos, se pone especial énfasis en aspectos como el grado de difusión y conocimiento respecto a la ley, sus diferencias en el plano del gobierno central y las municipalidades, nudos críticos para su implementación y grado de consagración del derecho a la participación.

Por último, en las Conclusiones del Informe se presentan los principales desafíos que tiene esta institucionalidad en el futuro, junto con el rol que juega la sociedad civil y los incentivos institucionales para su profundización. En torno a ello y tomando como insumo la información extraída del proceso de evaluación de la Ley, se pueden identificar varios nudos críticos que deben ser tomados en consideración en una imperiosa reforma a la Ley 20.500. Algunos de ellos son:

Factor Constitucional: Se identifica un déficit en cuanto a la legitimidad del actual marco constitucional del país, en especial respecto a la consagración de derechos sociales

incluido el derecho al ejercicio de la soberanía popular por medio de mecanismos propios de una democracia moderna, como la iniciativa popular de ley, el referéndum y la revocatoria de mandatos.

Financiamiento: Se identifica que este es un elemento crítico. La Ley 20.500 no contempla recursos para su implementación y desarrollo de los mecanismos de participación elementales, como el acceso a la información relevante, las consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas y consejos de la sociedad civil. A su vez, existen escasos recursos para fortalecer una dimensión clave para el buen desarrollo de cualquier democracia: la educación cívica. Es por ello que, transversalmente, se proponen mayores recursos para la capacitación de funcionarios públicos, dirigentes sociales y la ciudadanía en general.

Difusión: Se observa un déficit en cuanto a la estrategia de difusión de la ley, así como los recursos pertinentes para llevarla a cabo de forma eficaz. Esto se traduce en un desconocimiento generalizado por parte de los funcionarios públicos y la ciudadanía, incluyendo aquella que ejerce labores de liderazgo en las organizaciones de la sociedad civil.

Ausencia de mecanismos con carácter co-decisional y vinculante: De forma transversal, se identifica la inexistencia de mecanismos de participación que posean un carácter co-decisional y/o vinculante, tales como la iniciativa popular de Ley y Normativa en los distintos niveles de la administración del Estado, el referéndum, la revocatoria de mandatos, presupuestos participativos, cabildos para el diseño de políticas y programas, consejos de la sociedad civil con mayores potestades, consultas ciudadanas vinculantes, entre otros.

Diplomacia ciudadana y participación de los chilenos en el exterior: En el marco de los cabildos que se realizaron con chilenos en el exterior, se puede identificar un déficit en cuanto a las políticas para promover la internacionalización de las organizaciones de la sociedad civil; una escasa incidencia ciudadana en el diseño de la política exterior y los procesos de integración regional; y de vinculación de los chilenos en el exterior con las políticas que desarrolla el Estado.

Participación en los diversos niveles de la administración del Estado, incluyendo el nivel regional: Respecto a este punto, se puede apreciar que la ley no contempla la participación ciudadana en los Gobiernos Regionales, hecho hoy agravado en el marco de las recomendaciones emanadas por el Consejo Asesor Presidencial para la Descentralización y la actual reforma para la descentralización que está siendo discutida por nuestro poder legislativo.

Seguimiento, fiscalización y sanción: Se identifica la carencia de recursos, por parte de la DOS, para el seguimiento y asistencia técnica relacionada con la Ley 20.500, para que esta sea ejecutada de forma óptima en el plano central y gobiernos locales. A su vez, no existe una institución pública autónoma con potestades para fiscalizar el cumplimiento de la ley y sancionar en caso de incumplimiento. Ello resulta clave para una implementación efectiva de la norma.

Empoderamiento de la sociedad civil y educación cívica: Se identifica un déficit en materia de políticas de empoderamiento de la sociedad civil y educación cívica,

principalmente en cuando a la calidad y cobertura de las políticas existentes, así como la escasas de recursos.

Capacitación a servidores públicos: Se identifica la necesidad de fortalecer la calidad y cobertura de las capacitaciones que se realizan con funcionarios públicos y municipales para la implementación de la Ley. Buena parte de las deficiencias relativas a la falta de planificación estratégica y priorización de la materia, se debe al desconocimiento y desinterés de estos actores.



CAPÍTULO I:

Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Teoría y Estado del Arte.

Una de las principales dificultades al momento de abordar el fenómeno de la participación ciudadana se refiere a la multiplicidad de definiciones asociadas al concepto, las cuales varían según época, contexto, intencionalidad del hablante y valoración. Así, la literatura especializada sobre el concepto está compuesto por diversas definiciones y enfoques, hecho que ha complejizado su comprensión y análisis. En este sentido, el presente capítulo pretende elaborar un marco teórico al respecto, enfocado en la conceptualización de la participación ciudadana y con ello poder contar con parámetros suficientes para la construcción de un diagnóstico sobre este fenómeno en América del Sur en general y Chile en particular.

La noción de participación ciudadana aparece rápidamente asociada a conceptos tales como rendición de cuentas, democracia, retroalimentación, gobernanza, inclusión, transparencia, cogestión, legitimidad y descentralización del poder, entre otros; variando el grado de correlación entre el fenómeno y estos conceptos en función del autor y su posición en este concierto. A modo de ejemplo, algunos investigadores ligan la participación ciudadana a democracia y transparencia, mientras otros lo hacen con cogestión y descentralización del poder.

Uno de los mayores desafíos que se plantean para el siglo XXI, en cuando a la participación ciudadana refiere, ha sido modificar la institucionalidad política para transformar la relación entre representantes y representados. Estos últimos han de poseer una mayor implicancia en el ciclo de generación de las políticas públicas, pasando de un ejercicio de deberes y derechos desde el voto y la delegación de funciones, a una activa participación en las decisiones que les afectan (Prieto, 2010; Ziccardi, 2004; CLAD, 2009).

Según Guerra (1994) esta concepción sobre las implicancias del ejercicio de derechos y deberes en las democracias surge a partir de la toma de conciencia sobre los efectos positivos y eficaz implementación de proyectos cuando se considera en ello a la opinión pública. Más aún, asevera el autor, la participación incrementa la racionalidad y eficiencia administrativa al considerar las opiniones de la población vinculada al proyecto. En definitiva, la participación no es solo necesaria desde los discursos reivindicativos sobre el derecho a-, sino que permite además un robustecimiento y asertividad en la política pública.

Por su parte, Ziccardi (2004) asevera que cuando analizamos las funciones que se le atribuyen a la participación ciudadana, podemos encontrar: otorgar legitimidad al gobierno, ser un escalón en la construcción de una cultura democrática o contribuir a hacer más eficaces la decisión y gestión pública, entre otros. Martínez (2011) plantea que el ejercicio de la participación ciudadana provoca tres fenómenos: primero, cambia las relaciones de poder y pone en juego las habilidades de los ciudadanos a la hora de incidir en la distribución de los recursos y los procesos gubernamentales de decisión; segundo, provoca un debate sobre los derechos y deberes de los actores implicados; y, tercero, la sociedad civil accede a las instituciones donde se toman las decisiones en torno a la resolución de conflictos sociales.

De lo anterior, emerge como un elemento relevante la incidencia ciudadana a la hora de hablar de participación. En esa línea, Sherry R. Arnstein en su artículo "Una escalera de participación", busca equiparar el concepto de participación con el de poder ciudadano, aseverando que si no hay una redistribución del poder, los actores que lo ostentan utilizan los procesos participativos para legitimar sus acciones y mantener el status quo (Prieto, 2010). En la actualidad se mantiene dicho ímpetu, ahora tras la noción de deliberación ciudadana, la que supone una justa distribución de voz y poder entre los diferentes actores sociales para decidir frente a su propia situación y proyecto de vida, mediante la participación en las decisiones que les afectan (Guerra, 1994).

De esta forma nos aproximamos al concepto o idea de cogestión, el que refiere a situar los asuntos públicos como un bien compartido entre representantes y representados. Bajo este concepto, ambos actores son corresponsables en la administración pública y en la implicancia colaborativa del aumento en la calidad, eficiencia y eficacia del sector público. Así, dentro de los asuntos que forman parte de la participación ciudadana, la cogestión es de las más complejas ya que supone ceder autoridad y poder (Prieto y Ramírez, 2014).

Más aún, en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública se ha situado a la participación ciudadana como un derecho, más específicamente parte de los Derechos Humanos integrales y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, se establece que los/as ciudadanos/as tienen derecho a la asociación y libre expresión, a la transparencia, al acceso a la información y a participar individual y colectivamente en la gestión pública. Es de esta forma como uno de los propósitos de esta Carta dice relación con la inclusión y cohesión social, lo que obliga a plantearse el desafío de la universalización de estos derechos a los sectores más vulnerables, indígenas y mujeres (CLAD, 2009). Según Sepúlveda (2014) es el Estado el responsable de fomentar y asegurar las acciones tendientes a estos fines.

La participación ciudadana en la gestión pública se conforma de una serie de principios, los cuales son: constitucionalización, igualdad, autonomía de los actores sociales, gratuidad, institucionalización, corresponsabilidad social entre autoridades y ciudadanos, respecto a la diversidad, no discriminación y adecuación tecnológica (CLAD, 2009). En este sentido, según Sepúlveda (2014) los Estados serían responsables, por ejemplo, de instaurar un espacio apto para la participación efectiva de todos los grupos en condiciones de vulnerabilidad y desventaja, para involucrarse en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de protección social, pudiendo

considerar así sus limitaciones, como las asimetrías de poder existentes a nivel nacional y local.

Así, para la consecución de este derecho se torna fundamental contar con la voluntad política - o voluntad pública - y cultura cívica. La primera se refiere a que la autoridad monopólica del poder tenga disposición a distribuirlo en la sociedad civil. La cultura cívica, por su parte, se caracteriza por obtenerse al ejercitar y experimentar procesos de participación ciudadana. En este sentido, es necesario que acontezcan procesos de aprendizaje que vayan poco a poco acrecentando la cultura participativa de políticos, instituciones gubernamentales y ciudadanía. Estos procesos de aprendizaje se basan en una paulatina y creciente experimentación participativa, que se deberá desarrollar en los diferentes espacios públicos y de socialización ciudadana, entre los que se incluye el entorno laboral y, muy especialmente, el propio sistema educativo (Prieto, 2010).

Desde otra perspectiva, más precisamente la participación ciudadana desde un enfoque de derechos, se precisa que ésta no acepta la dinámica del poder para que se concrete, sino más bien se parte de la premisa de que deben eliminarse las asimetrías de poder y por ello buscan detectar y afrontar explícitamente la desigualdad. Así, la participación ciudadana se transforma en un mecanismo para hacer frente a las formas de dominación que restringen la agencia y libre determinación de las personas, transformando las estructuras de poder en la sociedad y permitiendo el goce efectivo de los derechos humanos y compartido de manera más amplia (Sepúlveda, 2014).

Según Prieto (2010) la participación ciudadana se vuelve clave al momento de deliberar y resolver problemas de gran magnitud, los que se caracterizan por una gran complejidad, inestabilidad, circularidad e indeterminación. Así, pone énfasis en las características de dicha deliberación, en la que debe primar una forma particular de razonamiento y diálogo en los que se ponderen los costes y consecuencias de las distintas opciones de actuación, considerando las visiones de todos los implicados. Esto producirá consensos y acuerdo que emergerán a través y como resultado del debate, generando una red de actores y compromisos.

Así, la participación refiere a todas las actividades que la ciudadanía realice voluntariamente - sea de modo individual o colectivo - con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones que se alcanzan en los diferentes niveles del sistema político y administrativo (Prieto, 2010).

La participación ciudadana es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta y/o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y de las organizaciones o grupos en que se integran, como también de las comunidades y pueblos indígenas (CLAD, 2009).

Según Guerra (1994) la participación ciudadana va más allá del acceso colectivo a la toma de decisiones, sino que tiene que ver más con el control sobre la propia situación y proyecto de vida - en cuanto actor social - mediante la intervención en decisiones, iniciativas y gestiones que afectan el entorno vital en el que se desenvuelven. Así, la participación se refiere a la distribución del poder de decidir sobre la asignación de recursos.

El concepto de participación es muy amplio y en términos generales podemos encontrar cuatro tipos o niveles: participación a nivel político, participación a nivel social y participación a nivel ciudadano. Respecto a participación ciudadana, los debates sobre la gobernanza y la ciudadanía han redefinido el concepto de participación, sobre todo en quiénes se ven beneficiados o excluidos de ella; así, la preocupación debiese orientarse en torno a la participación en la formulación de políticas y en la toma de decisiones de manera vinculante y efectiva (Gaventa y Valderrama, 1999).

A partir de lo revisado, podemos develar una definición sobre participación ciudadana, cuyas características fundamentales dicen relación con un mecanismo de asociación civil voluntaria, que debiese estar consagrado como un derecho y que ha de influir de forma significativa en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones que afecten a la sociedad. Además, ha de integrar a las comunidades más vulnerables y a los pueblos originarios, mediante el ejercicio de la equidad, inclusión, cohesión social y redistribución del poder.

Tipos y Niveles de Participación Ciudadana

Desde las diferentes aproximaciones teóricas respecto al tema y como hemos revisado, se han propuesto multitud de enfoques y modelos para tener un entendimiento más cabal sobre la participación; estos varían en poner más o menos atención a determinados matices y contextos. Esta multiplicidad evidencia, sin embargo, un cierto fracaso a la hora de consensuar categorías suficientes que alcancen legitimidad generalizada (Prieto y Ramírez, 2014).

Una mirada hacia la participación ciudadana dice relación con su punto de origen, tomando diferentes caminos y formas, pudiendo emerger como una exigencia de la sociedad civil hacia los gobernantes, o viceversa; como también con algún tipo de coincidencia bidireccional. Otros autores se acercan a la participación ciudadana desde la perspectiva institucional, midiendo si este fenómeno se encuentra institucionalizada o no. En el primer caso, existen espacios institucionales por donde se canalizan las demandas a bajo costo de transacción y una alta expectativa asociada a resultados. En el segundo caso, el conflicto aumenta, al igual que la tensión, los costos de transacción, reduciéndose las expectativas de obtener resultados positivos. Sin embargo lo anterior, a veces la efectividad de los mecanismos no institucionalizados (protestas, movimientos sociales, etc.) es mayor que la otra vía (De la Maza, 2009).

Prieto (2010) señala que la participación ciudadana puede dividirse en dos tipologías: administrativa (auspiciada) y autónoma (informal). En el primer caso, se refiere a poderes públicos que fomentan a la sociedad civil para influir en el ciclo de elaboración de las políticas públicas, por lo que la participación es promovida de arriba hacia abajo. La limitación que trae consigo este tipo de participación, refiere a su subordinación respecto los intereses electorales, políticos y gremiales de los dirigentes políticos y administrativos, que sin esfuerzo pueden suspender o volver inoperantes los mecanismos de participación administrativa.

En el segundo caso propuesto por Prieto (2010), de participación autónoma o informal, es la ciudadanía quien realiza demandas y protestas a la autoridad, desarrollando una participación de abajo hacia arriba. Su principal limitación proviene de su carácter



informal y la escasez de recursos financieros y humanos que caracterizan a sus impulsores y lo hacen poco sustentable. Se activa regularmente como una reacción ante un problema grave y raras veces consigue mantenerse activa hasta su resolución.

Prieto (2010) indica que en la participación deben sucederse tres situaciones clave: Primero, que los participantes de la sociedad civil tenga acceso a la información necesaria para pronunciarse con conocimiento de causa sobre las temáticas que se plantean, por lo que la información disponible debe ser además clara, relevante y suficientemente plurales. En segundo lugar, el marco en el que se desarrolle el debate debe darse en condiciones agradables, estimulantes y suficientemente flexibles como para poder adaptarse a las capacidades y necesidades de los diferentes colectivos participantes, pudiendo expresar libremente sus ideas, sin restricción alguna, disponiendo de la posibilidad de presentar propuestas propias. Por último y en tercer lugar, los participantes deben poder influir realmente en el resultado final del proceso, puesto que es un sinsentido realizar procesos de participación cuando las autoridades ya tienen una decisión a priori o en temáticas donde no se dispone la capacidad de intervención. De no ocurrir esto último, se generará un desincentivo a la participación, junto con desconfianza, incredulidad hacia las autoridades y frustración por haber participado inútilmente.

Escalera de Participación

Cuando hablamos de intensidad de la participación, nos referimos a la trascendencia que los procesos, herramientas e instituciones participativas alcanzan, valorando hasta qué punto consiguen o no ser influyentes en cuánto poder efectivo se deposita realmente en ellos. Para este propósito (Prieto, 2010).

Para adentrarnos en la temática, utilizaremos como marco la matriz propuesta por Sherry Arnstein en 1969, junto con la propuesta corregida de Prieto y Ramírez (2014), ambas reunidas en la figura 1. La matriz de Arnstein ha sido calificada por la literatura como un clásico de referencia a la hora de hablar de participación, debido a que no ha perdido su validez en los cuarenta años que se han transcurrido desde su redacción. En esta propuesta, la participación ciudadana consta de ocho niveles, agrupados en tres categorías crecientes en participación.

La primera categoría es la “No participación”, la que se refiere al aleccionamiento de la ciudadanía de parte de los administradores públicos, que consta de dos niveles: Manipulación y Terapia. El nivel de Manipulación, corresponde al engaño a la ciudadanía, mientras que el de Terapia, implica un tipo de manipulación que busca apaciguar y calmar a los participantes. La segunda categoría es el de Participación de fachada, donde no existe garantía en que los puntos de vista de los participantes sean realmente tenidos en cuenta al momento de tomar decisiones. Esta categoría consta de tres niveles: información, consulta y apaciguamiento. La última categoría es la de Poder Ciudadano, en la cual las propuestas de los/as ciudadanos/as no pueden ser ignoradas, puesto que se les atribuye a los participantes no solo voz, sino el derecho a votar en las decisiones, obteniendo así un verdadero poder de negociación. Esta categoría se compone de tres niveles: colaboración (se entrega una proporción de votos minoritarios para tomar decisiones), delegación de poder (se entrega una proporción de votos mayoritarios para tomar decisiones) y control ciudadano (cuando el poder de decisión es exclusivo de los ciudadanos) (Prieto y Ramírez, 2014).



Sin embargo, la escalera de participación de Arnstein posee ciertas falencias y errores que son necesarios de actualizar. En primer lugar, la matriz concibe la participación ciudadana como un fenómeno de arriba hacia abajo, por medio de la delegación de poder de la administración. En segundo lugar, la matriz tiene características fuertemente normativas, por ejemplo al catalogar peyorativamente la participación intermedia como de “fachada”. En tercer lugar, es equivocado plantear el nivel de control ciudadano, puesto que las autoridades públicas no pueden despojarse de su papel como veladores del interés general y los derechos e intereses de las minorías (Prieto y Ramírez, 2014).

Por otra parte, señalan Prieto y Ramírez (2014) que es un error plantear que la intensidad colaborativa se da en una lógica de a mayor nivel, mayor participación, puesto que depende en realidad de otras cosas como la temática a abordar, las características de la ciudadanía, la situación política, etc. Esto, en la perspectiva de que habrá ocasiones en que será más pertinente, por ejemplo, un ejercicio de tipo consultivo que la delegación de poder. Por último, equiparar el control ciudadano con votos resulta una aproximación algo ingenua, debido a que las votaciones no siempre son fiables, ni tampoco los colectivos ciudadanos un grupo homogéneo que contraponga el interés ciudadano al resto de los estamentos.

De esta forma, la escalera de participación corregida que presentan Prieto y Ramírez (2014), basada en los planteamientos de Arnstein, aborda y soluciona los problemas anteriormente mencionados, agregando una nueva categoría denominada “Conflicto” y cambiando ciertas conceptualizaciones.

Así, de menor a mayor participación, la primera categoría es la de “Conflicto” y hace referencia a interacciones que se caracterizan genuinamente por la oposición y el deseo, normalmente por parte de quien toma la decisión, de ignorar las reclamaciones provenientes de otros actores. Esta categoría posee dos niveles: legítima coerción y coacción ilegal. La primera es cuando, sin violencia fundamentalmente los marcos legales establecidos, los ciudadanos utilizan todos los medios a su alcance para forzar el reconocimiento de sus demandas, como lo pueden ser las manifestaciones, cabildos, boicots no violentos, desobediencia civil, etc. Mientras la coacción ilegal sucede cuando el conflicto escala y se violan los derechos fundamentales (Prieto y Ramírez, 2014).

La segunda categoría es la “No participación”, en la cual muchos espacios de participación administrativa están diseñados por quienes toman la decisión de una forma tal que puedan ejercer un control sobre ellos y favorecer así su propia agenda política. Esta categoría posee un nivel, el cual es de manipulación y refiere a la intención manipuladora de las acciones participativas: mantener a las personas tranquilas, mansas, con la impresión que son escuchados, cuando realmente no hay intención de tomar sus propuestas, salvo que ellas convengan en los planes de quien toma las decisiones (Prieto y Ramírez, 2014).

La tercera categoría es la “Participación Consultiva”, la que sucede cuando quien toma las decisiones requiere de información, opiniones y visiones de los/as afectados/as e interesados/as, pero conservando la capacidad de tomar la decisión que estime más conveniente. Esta categoría cuenta con tres niveles: información, consulta y asesoría. En el primer nivel, el gobernador da a los ciudadanos información sobre lo que hace o planea hacer; en el segundo nivel de consulta, se crean canales de comunicación



(como encuestas, grupos focales, etc.) que permiten que los tomadores de decisión reciban algún tipo de retroalimentación de la ciudadanía en relación con alguna de sus competencias; y, finalmente, el nivel de asesoría sucede cuando la sociedad civil puede presentar sus consideraciones y propuestas como parte de una conversación (Prieto y Ramírez, 2014).

Por último, la categoría de “Participación Colaborativa” se encuentra en el extremo superior de la matriz, basándose principalmente en la colaboración, contando con tres niveles: colaboración, delegación de poder y control delegado. El primer nivel se refiere a que, aunque no exista delegación explícita de poderes sobre alguna instancia colaborativa, la capacidad de decisión es implícita o explícitamente compartida, de acuerdo a principios y prácticas de “colaboración honesta” entre los participantes, asumiendo un trabajo cooperativo. Se asume que lo reconocido y acordado por medio de esta cooperación debería necesariamente influir, de una manera significativa, en la decisión final del tomador de decisión, así como las acciones del resto de los participantes. Por otra parte, el nivel de delegación de poder se caracteriza por casos en los que se delega en el organismo participativo una serie concreta de poderes más parciales y limitados. Finalmente, el control delegado hace referencia cuando se atribuye a una institución u organismo participativo el control sobre algún ámbito decisorio, donde la administración pública mantiene atribuciones de monitoreo y podría retomar el control en caso de necesidad de resguardar el interés público (Prieto y Ramírez, 2014).

Es importante considerar que, a diferencia de Arnstein, las autoridades juegan un rol importantes puesto que mantienen su responsabilidad de ser las orientadoras de las políticas y lo hacen a través de la colaboración con otros actores sociales, donde la administración participa también en los organismos participativos para velar por los intereses del bien común (Prieto y Ramírez, 2014).

Capítulo II:

Participación Ciudadana en América del Sur: Legislación, Organismos Estatales y Mecanismos de Participación Ciudadana

Para llevar a cabo la elaboración del diagnóstico del estado actual de la participación ciudadana en Sudamérica se realizó un estudio, en perspectiva comparada, con el fin de contrastar a Chile con la realidad de la región. Este análisis es de carácter descriptivo, detallando la legislación vigente, organismos existentes y los mecanismos empleados en materia de participación ciudadana. Los datos fueron obtenidos principalmente de la información del “gobierno abierto” de cada país a través del sistema de gobierno electrónico (páginas web). Asimismo, se utilizaron fuentes primarias y secundarias.

Además, se debe tener en cuenta que “los procesos de participación son fenómenos complejos, normalmente no es posible adscribirlos dentro de un solo nivel de intensidad colaborativa” (Prieto y Ramírez, 2014). En otras palabras, los mecanismos de participación pueden tener rasgos de diferentes niveles y, por tanto, el encuadre de estos mecanismos en la escalera de participación de Prieto y Ramírez no es 100% precisa.

Como ya se señaló, en cuanto a los avances de la región en materia de participación ciudadana lo más relevante es la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Esta marca un precedente, donde se “atestiguan un alto nivel de compromiso institucional por el fortalecimiento de la participación ciudadana en la acción de gobierno” (Prieto y Ramírez, 2014). Sin embargo, el éxito en la transformación en la gestión de las políticas públicas dependen fundamentalmente de la capacidad de la sociedad civil de exigir mecanismos participativos y de la capacidad de los funcionarios de generar un compromiso de promulgar la ley, la instalación administrativa de la democracia participativa y de generar vínculos con este nuevo enfoque (De la Maza, 2009).

Asimismo, hay que considerar que durante “muchas décadas, la acción gubernamental de las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno” (Ziccardi, 2004). Por tanto, el nacimiento de la participación ha sido tardío y se ha visto dificultado por la desarticulación que sufrió la sociedad civil en la última ola autoritaria que vivió la región.



A continuación se presentarán los casos de Sudamérica, específicamente; Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para cada caso se describen los principales cuerpos legislativos, instituciones y mecanismos de participación en la gestión pública. La información ha sido recopilada desde los sitios de gobierno transparente (gobierno electrónico)¹.

Argentina

En relación a las normativas de participación ciudadana vigente se encuentra el Decreto 1172/03 creado en Diciembre de 2003, en el cual se aprueban mecanismos que promocionan la participación ciudadana y el acceso a la información pública. Los organismos encargados son la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros (SSRIyFD) y la Oficina Anticorrupción (OA). La primera organización depende de la Secretaría de Gabinete mientras que la segunda es conducida por el Fiscal de Control Administrativo, que a su vez depende del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Dentro de los principales mecanismos de participación ciudadana se encuentran (Eberhardt et al, n.d.):

- a) Iniciativa legislativa: este mecanismo fue creado en la reforma constitucional de 1994, específicamente se encuentra en el Artículo N° 39 y hace referencia a la capacidad que poseen los ciudadanos de crear y presentar proyectos de ley de su interés exceptuando temas constitucionales, internacionales, impuestos, presupuesto y materia penal. Los proyectos ciudadanos se entregan a la cámara de diputados y estos tienen el plazo de un año para tratar el tema. El “número mínimo de firmas de ciudadanos del 1,5 % del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales, el que debe representar a por lo menos 6 distritos electorales” (Eberhardt et al, n.d).
- b) Consulta popular o referéndum: este mecanismo fue creado en la reforma constitucional de 1994, específicamente se encuentra en el Artículo N° 40 y hace referencia a una “forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto. Puede ser consultivo o decisorio. En algunas legislaciones, se concibe que también la iniciativa de la convocatoria sea una decisión de la ciudadanía” (Eberhardt et al, n.d.). El ejercicio de consulta puede ser vinculante o no. En el primer caso, es válida solo si vota al menos el 35% del patrón electoral nacional, si se cumple esto queda automáticamente convertido en ley, sino, no se podrá tocar el tema en un plazo de dos años. En el segundo caso (consulta no vinculante) no es obligación ir a votar y queda incorporada al plan de labor parlamentaria de la cámara de diputados solo si se obtiene una votación de mayoría absoluta.
- c) Revocatoria de mandato: este mecanismo de democracia semi-directa no se encuentra presente en la Constitución Nacional sino que solo en algunas constituciones provinciales y hace referencia a “eliminar el contrato de representación establecido por el voto, en algunas constituciones se establece un mínimo de 20% del electorado para solicitarlo dentro de un período poco mayor a la mitad del mandato cuestionado” (Eberhardt et al, n.d.).



¹ Es necesario establecer de forma clara que el análisis descriptivo se basa en la información pública de cada gobierno, a través de los sitios web de transparencia y portales de gobierno electrónico. Es posible que existan iniciativas, programas y políticas en la materia, que no están presentes en el informe.

- d) Audiencia pública: Este mecanismo “es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella” (Eberhardt et al, n.d.). No es vinculante.
- e) Presupuesto participativo: Este mecanismo “es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite opinar sobre la aplicación de los fondos públicos y controlar las rendiciones de cuentas referidas a su utilización” (Eberhardt et al, n.d.). El presupuesto participativo no se señala en la Constitución Nacional, pero sí en la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- f) Plan estratégico: este mecanismo es una herramienta de cogestión que se plasma como un espacio de encuentro entre organizaciones de la sociedad civil (no personas individuales) y el Estado a nivel local. Su principal objetivo es la promoción de “la participación ciudadana en la elaboración y definición de la gestión de gobierno. El Plan Estratégico es, en pocas palabras, una nueva forma de administración del gobierno basada en el consenso y la participación colectiva que pretende trascender a los gobiernos y a los nombres propios para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo local” (Eberhardt et al, n.d.) Este mecanismo adquirió jerarquía constitucional en 1996 y su reglamentación se encuentra en la Ley N° 310.



Bolivia

Referente a las normas sobre participación ciudadana en el Estado Plurinacional de Bolivia, se encuentra la Ley N° 341 llamada Ley de Participación y Control Social, promulgada el 5 de Febrero del año 2013. En ella se plantean una serie de derechos como: participar en el ciclo de formación de las políticas públicas, acceso a la información, presentar iniciativas legislativas, participar en rendiciones de cuentas, participar en la toma de decisiones y en la gestión pública, denunciar irregularidades, promover la transparencia, entre otros (Ley 341, 2013).

En cuanto a las organizaciones encargadas de la participación ciudadana encontramos varias. Entre ellas, el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, en el cual -dentro de la Dirección General de Transparencia y Prevención- se encuentra la Unidad de Participación, Control Social y Acceso a la Información. Sin embargo, el organismo mayormente enfocado en este asunto es el Ministerio de la Presidencia. Dentro de éste, en el nivel de apoyo y asesoramiento se ubica la Unidad de Apoyo a la Gestión Social. Asimismo, existe el Vice-ministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil, donde se encuentra la Dirección General de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil, la cual se subdivide en tres unidades: Seguridad y Análisis Nacional, Gestión y Demanda Social y Fortalecimiento Organizaciones Sociales.

En materia de mecanismos de participación ciudadana encontramos dos leyes trascendentales promulgadas en 2010: Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LAD) y la Ley del Régimen Electoral (LRE) (Colpari, 2011). Dentro de ellas los principales mecanismos son (Pérez et al, 2010; Colpari, 2011):

- a) Referendos: son instancias de revocatoria o ratificación de leyes mediante referéndums. También se aplican para ratificar o revocar materias de política exterior

(tratados y convenios internacionales). Posee carácter vinculante, y por tanto, tienen consecuencias legales inmediatas.

- b) Revocatoria de mandato por iniciativa popular: cualquier cargo electo es revocable por parte de la ciudadanía.
- c) Asambleas, mecanismos de consulta previa y cabildos: mecanismos de cogestión que no poseen reglamentación específica aún, pero que permiten que la sociedad civil participe en el ciclo de elaboración de las políticas públicas, que tengan rendición de cuentas y que puedan fiscalizar las acciones de la gestión pública.
- d) Iniciativa de ley: mediante este mecanismo se pueden proponer, modificar leyes y convocar asambleas constituyentes.
- e) Autonomía indígena: Un caso especial de mecanismo es el autogobierno de los pueblos indígenas campesinos bolivianos, los cuales pueden establecer según su libre albedrío como gobernarse y no requieren elaborar estatutos ni normativas. Todos los mecanismos de participación ciudadana bolivianos deben adecuarse a las estructuras de nivel autonómico: departamental, municipal, regional e indígena.

Brasil

En relación con la normativa en el caso brasileño existen dos hechos relevantes. En primer lugar se encuentra la Constitución de 1988, la cual mediante una asamblea constituyente consolida la democracia participativa. Es decir, se plantea que todo poder emana del pueblo (ya sea de forma directa o indirecta) y se instauran diferentes mecanismos de participación ciudadana (plebiscitos, referéndum, iniciativa popular, etc.) En segundo lugar, se crea el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal no 10.257 de 10/07/2001) que viene a fortalecer la participación ciudadana.

El organismo encargado de la participación ciudadana en Brasil es la "Controladoria-Geral da União (CGU)", una agencia del gobierno federal que se relaciona directamente con la presidencia. Dentro del GCU se encuentra un Portal de Transparencia donde es posible encontrar todo tipo de información referente a transparencia y participación ciudadana, así como también acceso a la información y canales de reclamo o denuncia. Algunos de los mecanismos más importantes son (Gobierno de Brasil, n.d.):

- a) Consultas ciudadanas: mecanismo en el cual se fomentan los diálogos que se dan tanto en las Agencias Regulatorias, Ministerios y en Consejos, Fundaciones, Entidades Locales y Empresas Públicas.
- b) Consejos municipales y de control social: medio por el cual existe un asesoramiento de la sociedad civil en el ciclo de formación de las políticas públicas en los tres niveles del gobierno (federal, estatal y municipal). Estos mecanismos son espacios deliberativos y consultivos cuya función radica en formular y supervisar la aplicación de las políticas. Por lo general, sus directorios están conformados por un 50% de representantes del gobierno y un 50% de representantes de la sociedad civil.
- c) El presupuesto participativo: instrumento que estimula el ejercicio de la ciudadanía al hacer que la sociedad civil priorice ciertos ítems en el presupuesto, es decir, según sus preferencias deciden la importancia en materia de inversión en obras y servicios anualmente con fondos municipales.

d) Órganos de control: órganos de auditoría y vigilancia de los recursos fiscales, es un mecanismo por el cual la ciudadanía puede reclamar y denunciar malas prácticas. Entre los órganos se encuentran: ayuntamientos y asambleas legislativas, fiscalización del Estado, Tribunales de cuentas de los Estados, Tribunales de cuentas de los Municipios, entre otros.

Colombia

En Colombia la participación ciudadana se encuentra consagrada en la Ley 134 de 1994, “por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana”. En este documento se plantea que “La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto” (Ley 134, 1994).

En Julio de 2015 se crea la “Ley Estatutaria N° 1757 de 2015, Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” que viene a fortalecer y complementar la ley de 1994 incorporando nuevos mecanismos de participación ciudadana. Dicha ley estatutaria “regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles” (Ley Estatutaria 1757, 2015).

El organismo encargado de la participación ciudadana es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El organismo que coordina la participación ciudadana, según el artículo 78 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, es el Ministerio del Interior. Asimismo, existe el consejo nacional de participación ciudadana que se encarga de asesorar al gobierno durante todo el ciclo de formación de las políticas públicas de participación ciudadana en Colombia.

Los mecanismos de participación ciudadana más importantes en Colombia son (Ley Estatutaria 1757, 2015):

- a) Referendo: mecanismo que puede nacer del gobierno o de la ciudadanía, para realizarse se necesita la aprobación mayoritaria de ambas cámaras y podrá someterse tanto una reforma constitucional como una Ley. Carácter vinculante (art. 170).
- b) Iniciativa legislativa y normativa: Mecanismo mediante el cual la ciudadanía puede presentar iniciativas de Ley. En el caso de las iniciativas legislativas su estudio será prioritario y de ser negada por el congreso existe una instancia de apelación a dicha decisión. En el caso de las iniciativas normativas, se otorgan facultades similares.
- c) Consultas populares: mecanismo por el cual se consulta a la ciudadanía sobre un tema específico. El Senado debe pronunciarse sobre la conveniencia de dicha convocatoria a nivel nacional.
- d) Cabildo abierto: instancia en la cual por iniciativa de un número superior al cinco por mil (0,5%) de los ciudadanos del censo electoral del respectivo organismo, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación de la autoridad asistir a este evento.

- e) Audiencias públicas participativas: mecanismo en el cual las autoridades presentan un informe de rendición de cuentas.
- f) Veedurías ciudadanas: mecanismo de monitoreo de la gestión pública, de carácter preventivo (ex ante) como posterior (ex post) a la ejecución pública. Se articula a través de comités ciudadanos u organizaciones civiles debidamente constituidas, que pueden entregar recomendaciones o denunciar malas prácticas en la administración pública.

Ecuador

En relación con la normativa sobre participación ciudadana ecuatoriana se encuentra la Ley 0 o Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que tiene por objetivo propiciar, fomentar y garantizar, tal como señala el artículo primero, el ejercicio de los derechos de participación ciudadana tanto individuales como colectivos para que tengan un rol protagónico en la toma de decisiones (Ley 0, 2011). Asimismo, se señala que el Estado instaurará mecanismos de deliberación pública entre sus diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil con el fin de fortalecer el poder ciudadano, el rendición pública de cuentas de las autoridades, el control social y la democracia participativa (Ley 0, 2011).

En Ecuador, al ampliarse los poderes del Estado de tres a cinco, se encuentra el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) dentro de una nueva función del Estado llamada Función de Transparencia y Control Social. Dicha entidad autónoma es la encargada de la participación ciudadana ecuatoriana.

Entre los mecanismos más importantes se encuentran (Ley 0, 2011) (Álvarez, 2014):

- a) Iniciativa popular normativa: mecanismo por el cual la sociedad, ya sea individual u organizadamente, podrá(n) crear, derogar o reformar normas jurídicas en todo tema excepto: impuestos, gasto público y organización territorial.
- b) Reforma constitucional por iniciativa popular: mecanismo por el cual la “ciudadanía, con el respaldo de al menos el ocho por ciento (8%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional, podrá proponer la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución, mediante referéndum, siempre que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución” (Ley 0, 2011).
- c) Consulta popular: instancia que pueden ser propuesta por el Presidente de la República, por los gobiernos autónomos descentralizados, por los ciudadanos y por los ciudadanos ecuatorianos en el exterior. Los últimos tres actores no podrán convocar consultas por temas referentes a tributos, a gasto público o a la organización político administrativa del país. Los petitorios a nivel nacional necesitan un 5% del registro electoral, a nivel local un 10% y para el caso del extranjero es un 5% del registro electoral de circunscripción especial.
- d) Revocatoria de mandato: mecanismo por el cual los ciudadanos “podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución” (Ley 0, 2011:9).



- e) Audiencias públicas: instancia que puede ser convocado por la ciudadanía o por el Gobierno Autónomo Descentralizado pero que tiene que ser habilitada por este último. Sirve para atender peticiones ciudadanas y para fortalecer decisiones del gobierno
- f) Cabildos populares: es una “instancia de participación cantonal² para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal” (Ley 0, 2011:20).
- g) Silla vacía: es una instancia del Gobierno Autónomo Descentralizado en el cual en sus sesiones públicas se dispondrá de una silla vacía que será ocupada por un(os) representante(s) de la ciudadanía “con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir. La persona acreditada lo hará con voz y voto. En el caso de que representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. Si no se lograra un consenso, solo serán escuchadas sin voto” (Álvarez, 2014: 5).
- h) Veedurías: es un mecanismo de carácter cívico y voluntario que pretende vigilar y tener un control social de la gestión pública con el fin de obtener rendición pública de cuentas.
- i) Consejos consultivos: “son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta” (Álvarez, 2014: 6).
- j) Presupuestos participativos: proceso de implementación inmediata y obligatoria que deben acatar las autoridades en el cual la ciudadanía contribuye voluntariamente a la toma de decisiones respecto al presupuesto estatal.
- k) Consejo Nacional de Planificación: es un “espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo” (Ley 0, 2011:15).

Paraguay

En relación a las normas sobre participación ciudadana en Paraguay, lo más actual es el Decreto N° 4064 promulgado el 17 de Septiembre de 2015 “por el cual se reglamenta la Ley N° 5282/2014 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.

En dicho documento se consagra el acceso a la información como un derecho humano fundamental que permite mejorar la calidad de vida de las personas a través de la transparencia del Estado, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción y la

rendición de cuentas (Decreto N°4064, 2015). Asimismo, se asume el compromiso de implementar las medidas de Gobierno Abierto y datos electrónicos como, por ejemplo, la creación de una plataforma única llamada Portal Unificado de Información Pública.



² Entidad territorial subnacional inferior a las provincias, en la República del Ecuador.

En cuanto al órgano encargado en el Decreto se señala que se crearán Oficinas de acceso a la información en cada organismo público. A su vez, para coordinar dichas oficinas nacerá una institución en el poder Ejecutivo llamada Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs).

El principal mecanismo de participación ciudadana en Paraguay es el acceso a la información.

Perú

Referente a las normas sobre participación ciudadana peruanas, la más significativa es la Ley N° 26.300, que regula los derechos a participar y al control social. Asimismo, plantea cuatro mecanismos principales para ejercer la participación ciudadana: iniciativa reforma constitucional, iniciativa de formación de las leyes, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, referéndum y otros mecanismos de participación a nivel municipal y regional (Ley N° 26.300,2001). Posteriormente, este último artículo es modificado por el artículo 1 de la ley N° 29313 (publicada el 7 de enero de 2013) en la cual se crean nuevos derechos ciudadanos como: revocatoria y remoción de autoridades, y demandas de rendición de cuentas (Ley N° 26.300,2001).

El organismo encargado de participación ciudadana en Perú, según la ley N° 27.933 (Ley del sistema nacional de seguridad ciudadana), es el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), quien entre otras funciones tiene el deber de promover la participación ciudadana para garantizar la paz social.

El detalle de los mecanismos es el siguiente (Ley N° 26.300,2001):

- a) Iniciativa reforma constitucional: mecanismo que para ser llevado a cabo necesita el 0.3% del electorado nacional. Se restringe para el recorte de los Derechos Humanos.
- b) Iniciativa de formación de las leyes: instancia que para llevarla a cabo se necesita el 0.3% del electorado nacional. Si se cuenta con dicha cifra, la iniciativa se envía al congreso y estos poseen 90 días calendario para realizar una votación. Quedan restringidos los temas referidos a presupuesto e impuesto.
- c) Referéndum: mecanismo de carácter consultivo que puede nacer del gobierno o ser solicitado por la ciudadanía siempre y cuando tengan un 10% del electorado nacional.
- d) Revocatoria y Remoción de autoridades: La primera instancia se aplica a alcaldes, regidores, presidentes regionales, vicepresidentes regionales, consejeros regionales y jueces de paz que provengan de elección popular. No aplica ni para el primer ni para el último año de mandato, excepto en el caso de los jueces de paz electos popularmente. Se revoca a la autoridad con el 50%+1 de aprobación. El segundo mecanismo "es aplicable a las autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital" (Ley N° 26.300,2001). Para la remoción se necesita más del 50% de los ciudadanos de la jurisdicción electoral.
- e) Demandas de rendición de cuentas: mecanismo por el cual "el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción" (Ley N° 26.300,2001).

Uruguay

En cuanto a la ley de participación ciudadana en Uruguay, existe la Ley N° 18.567 sobre “Descentralización Política y Participación Ciudadana”. En dicha ley se pone de manifiesto que los organismos encargados de fomentar la participación deben ser los municipios. “Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia” (Ley N° 18.567, 2009:2).

Referente a los mecanismos nacionales, como plebiscito o referendo, el ente encargado es la Corte Electoral de la República del Uruguay según la Constitución (OEA, 2011).

Entre los mecanismos que presenta Uruguay, los más importantes son:

- a) Mecanismos municipales: son instancias de sesiones públicas del consejo municipal, comités de desarrollo local, presupuesto de inversión participativa, consulta popular, cabildo abierto, consulta vecinal sectorial, entre otros (Torres et al, 2008).
- b) Plebiscito: mecanismo que se configura como un espacio de “consulta ciudadana cuando el propósito es aprobar un proyecto de reforma constitucional que puede provenir, de acuerdo al Art. 331 de la Constitución Política, de una iniciativa popular propuesta por lo menos por un 10% de los ciudadanos, proyectos aprobados por dos quintos de los componentes de la Asamblea General, proyectos aprobados por una Convención Nacional Constituyente y Leyes Constitucionales sancionadas por dos tercios de cada una de las Cámaras” (OEA, 2011).
- c) Referéndum: “mecanismo que puede ser utilizado con el propósito de derogar leyes, cuando así lo solicita por lo menos el 25% del total de inscriptos en el padrón electoral” (OEA, 2011), quedan excluidos temas referidos a impuestos o propuestas del ley del ejecutivo.
- d) Consejo de salarios: es un mecanismo de “cuerpos colegiados de naturaleza tripartita en el que participan el Estado, los empleadores, y los empleados, por el cual mediante el mecanismo del diálogo social, establecen salarios mínimos, categorías y otros beneficios” (OEA, 2011)
- e) Consejos vecinales: mecanismos que “son electos cada tres años por los ciudadanos de cada jurisdicción y tienen facultades de iniciativa, consulta y control pudiendo participar a través de Comisiones Temáticas, en la elaboración del Presupuesto Participativo y el Plan Estratégico, entre otros” (OEA, 2011)

Venezuela

En Venezuela la legislación más importante sobre participación ciudadana es la Ley Orgánica del Poder Popular. En ella se expresa la importancia de la participación ciudadana y la necesidad de profundizar la cogestión.

El órgano encargado de la participación ciudadana es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales. Asimismo, dentro del Estado se encuentra dentro de su estructura, es decir, dentro de los poderes nacionales, el Poder Ciudadano. Este último está compuesto por: Defensoría del Pueblo, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

Los mecanismos se encuentran tipificados entre: autogobierno y co-gobierno. En específico son:

- a) Asamblea de ciudadanos: mecanismo de “máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad” (Ley orgánica del poder popular, 2010).
- b) Otros mecanismos vinculantes son: “el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto” (Núñez, 2007).
- c) Presupuesto participativo: mecanismo por el cual los ciudadanos “deciden sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, con el propósito de materializar los proyectos que permitan el desarrollo de las comunidades y el bienestar social general” (Ley orgánica del poder popular, 2010).
- d) Consejo comunal: mecanismo de autogobierno que “permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción de nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (Ley orgánica del poder popular, 2010).

DIAGNÓSTICO (sólo basado en la legislación)*

A continuación se presenta una tabla resumiendo los mecanismos anteriormente descritos. Asimismo, se detalla en qué nivel de participación ciudadana se encuentran según la escalera de participación de Prieto y Ramírez (2014).

País	Niveles
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> -Información: Ley sobre transparencia, portal oficial del gobierno donde se publica información, entre otros. -Consulta: Audiencias públicas -Asesoría: Iniciativa legislativa -Delegación del poder: Plan estratégico y presupuesto participativo -Control delegado: Consulta popular o referéndum (carácter vinculante)
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> -Información: Ley de transparencia. Portal Oficial del Gobierno donde existe información online -Asesoría: iniciativa de Ley -Colaboración: asambleas, mecanismos de consulta previa y cabildos (cogestión). -Control delegado: Autonomía indígena
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> -Información: Existe ley de acceso a la información, poseen portal del gobierno y otro portal para la transparencia -Consulta: Consultas ciudadanas y órganos de control -Asesoría: consejos municipales y control social -Delegación de poder: presupuestos participativos



Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Información: Cuenta con acceso a la información relevante, plataforma digital único, ley de transparencia y Consejo para la transparencia - Consulta: COSOC, cuentas públicas participativas, audiencia pública, encuentro de diálogo participativo -Asesoría: cabildos ciudadanos -Delegación del poder: presupuesto participativo, plebiscitos
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> -Información: Posee una ley de transparencia y acceso a la información. Asimismo, existe un gobierno en línea donde se puede acceder a la información. -Consulta: consultas populares y audiencias públicas -Asesoría: cabildo abierto y veedurías ciudadanas -Colaboración: iniciativa legislativa y normativa -Control delegado: referendo
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> -Información: posee una ley orgánica de transparencia ya acceso a la información. A su vez, cuenta con una página oficial para la información del ciudadano. - Consulta: cabildos populares, audiencias públicas, consulta popular, veedurías, consejo nacional de planificación -Asesoría: consejos consultivos -Colaboración: silla vacía -Delegación del poder: iniciativa popular normativa, reforma constitucional por iniciativa popular, presupuestos participativos -Control delegado: revocatoria de mandato
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> -Información: Cuenta con un Decreto ley que consagrar el derecho al acceso a la información. Para ello señala que creará instituciones especiales y se compromete a avanzar en materia de Gobierno Abierto y datos electrónicos. Asimismo, tiene prevista crear una plataforma única de acceso a la información
Perú	<ul style="list-style-type: none"> -Información: cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información pública. -Consulta: referéndum y demanda de rendición de cuentas. -Delegación del poder: iniciativa reforma constitucional e iniciativa de formación de leyes. -Control delegado: revocatoria y remoción de autoridades.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> -Información: Cuenta con ley de transparencia y acceso a la información pública. También posee una agencia de gobierno electrónico y cuenta con un portal que facilita el acceso a la información. -Consulta: plebiscito, consejo de salario -Colaboración: algunos mecanismos municipales y consejos vecinales -Delegación del poder: algunos mecanismos municipales y referéndum
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> -Información: Posee gobierno en línea y normas sobre acceso a la información -Delegación del poder: presupuesto participativo, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto. -Control delegado: asamblea de ciudadanos, consejo comunal, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato.

* A pesar de que algunos mecanismos se repiten entre países (poseen los mismos nombres), no necesariamente coincidirán en el mismo nivel ya que depende de la legislación sobre ese mecanismo y su carácter vinculante o no. Se destaca que sólo fueron considerados para la comparación presentada los mecanismos mayormente relevantes.

Capítulo III:

Participación Ciudadana en Chile, trayectoria histórica, social y legal.

El capítulo aborda la historia de la participación ciudadana en el país, durante el periodo de transición a la democracia, desde el año 1990 hasta el año 2014. Esta determinación metodológica, en cuanto a la selección del periodo histórico correspondiente a las últimas dos décadas vividas en nuestro país, tiene que ver con la necesidad de realizar un análisis descriptivo de la trayectoria política y social que ha recorrido Chile, con el objetivo de caracterizar el origen de la actual de la institucionalidad sobre la participación ciudadana.

En ese sentido, el análisis se desarrollara en tres partes, que nos permitirán caracterizar la trayectoria histórica institucional que ha encaminado a Chile para llegar a tener su actual institucionalidad de participación ciudadana. La primera sección se desarrollará una descripción general de la democracia en Chile, considerando sus principales características en torno a la participación ciudadana en las organizaciones, el interés de la sociedad civil en los debates públicos, el nivel participación electoral de la época y como (la) evolucionaron las políticas de participación ciudadana en el periodo de la transición a la democracia.

En una segunda sección, abordaremos el surgimiento de la actual institucionalidad legal sobre la que se soporta la participación ciudadana en la gestión pública, específicamente el proceso de aprobación de la Ley N° 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, tramitada en el congreso desde el año 2004, momento en el cual se presentó el proyecto de ley. Finalmente realizaremos una descripción de las acciones llevadas a cabo por la Presidenta Michelle Bachelet desde el año 2014, el desarrollo de los objetivos programáticos, y los desafíos pendientes tras la concreción del informe del proceso de levantamiento de información y evaluación de la ley.

Contexto político y social de Chile

Para comenzar a desarrollar la primera sección de este capítulo, se considera como prioritario el definir dos conceptos, fundamentales para entender el desarrollo del periodo histórico posterior al término de la dictadura militar, o Régimen Burocrático Autoritario, como lo describiría Guillermo O´Donnell. Precisamente los conceptos a definir son los relacionados con el proceso que vivió Chile a partir de 1988, año del

plebiscito que culminó con el llamado a elecciones presidenciales después de 17 años de interrupción de los procesos democráticos del país. En ese sentido, partiremos por definir los conceptos de democratización y transición a la democracia, con lo cual podremos comprender las principales características de este periodo histórico.

Para Samuel Huntington el concepto de democratización se entiende como un proceso que “Implica avanzar desde el final de un régimen no democrático, la inauguración del democrático y luego la consolidación de este sistema”, que además se distingue de un proceso de liberalización, ya que “La liberalización, por el contrario, es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de unas elecciones libremente competitivas” (Huntington, 1991).

Otro de los conceptos utilizados para definir los procesos de democratización es el de los autores Guillermo O´donnell y Philippe Schmitter, quienes plantean que “la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (por ej., el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (por ej., las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (por ej., organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.)”. (O´Donnell y Schmitter, 1991).

Estas definiciones nos permiten delimitar el concepto de democratización como un proceso de cambio de régimen, con diferentes características, que sitúa su punto de partida en un estado no democrático, como el que se encontraba en Chile en la década de 1980, que a través de una trayectoria particular logra transitar hacia un estado democrático. Desde la visión de O´Donnell y Schmitter, se incluye la dimensión de la “apertura” de debates o “ampliación” de actores con capacidad de opinar, deliberar o vetar las decisiones que se toman en la sociedad sobre diferentes ámbitos. En ese sentido la consolidación de la democracia, por la irreversibilidad del proceso, es una de los principales aspectos de los estudios de la democratización.

Una definición que nos permite acercarnos a comprender el significado de la consolidación de la democratización y la irreversibilidad de dicho proceso es la del autor Adam Przeworski, quien plantea que “La democracia está consolidada cuando, bajo unas condiciones políticas y económicas dadas, un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas, cuando los perdedores solo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder. La democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones. Acatar los resultados de cada momento, aunque supongan una derrota, y encauzar todas sus acciones a través del marco institucional, resulta preferible para las fuerzas democráticas a intentar subvertir la democracia. Expresado en términos más técnicos

la democracia está consolidada cuando el acatamiento -la actuación en el marco institucional- constituye un punto de equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas involucradas” (Przeworski, 1995).

Es singularmente importante, para la experiencia chilena, que el punto central para la consolidación de la democracia y la irreversibilidad de un proceso de democratización sea que todos los actores políticos relevantes desarrollan sus estrategias de disputa del poder dentro de los márgenes de la democracia, sin pensar en vulnerar dicho marco normativo. En Chile este fenómeno se ha consolidado en la medida que han avanzado los años, desde la década de 1990.

El concepto de transiciones a la democracia o “transición desde el autoritarismo”, tiene diferentes puntos de vista, considerando la perspectiva de cada autor y el énfasis sobre el proceso. Para Leonardo Morlino los procesos de transición son “el periodo ambiguo o intermedio en el que el régimen ha abandonado algunas características determinantes del ordenamiento institucional anterior sin haber adquirido todas las características del nuevo régimen que se va a instaurar. Se configura así un periodo de fluidez institucional en el que todavía se enfrentarían las distintas soluciones políticas apoyadas por los actores presentes en liza” (2009).

De la misma forma, Guillermo O’Donnell nos plantea que es la racionalidad de los actores que están dentro del sistema democrático lo que determinará el devenir del proceso, ya sea desde el oficialismo o la oposición, donde se “define la transición como el intervalo de tiempo entre un régimen político y otro, siendo característico de este proceso el que las reglas del juego no estén completamente definidas” (O’Donnell, 1988).

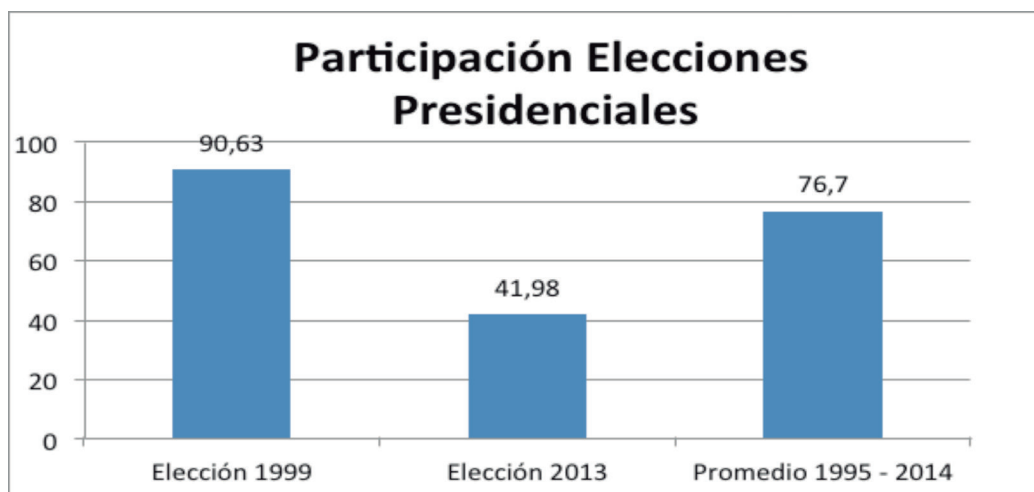
La transición a la democracia y el proceso de democratización son el contexto en el cual se ha desarrollado la sociedad chilena desde 1990. Si bien no existe claridad entre diferentes autores y analistas sobre en qué momento finaliza el proceso de transición, si existe un consenso sobre la democracia que surge a partir de 1990, la cual tiene un carácter de “protegida” o limitada, por un sinfín de elementos que no permiten cambiar cuestiones fundamentales del ordenamiento institucional y social “considerando que sus imperfecciones son tareas propias del proceso mayor de <<democratización>> en el que la transición se enmarca, y que implica una constante profundización o mejoramiento de la calidad de la democracia (Garretón: 1999; Fernández: 1998, en Toloza y Lahera: 1998; Hidalgo, 2011).

Teniendo claridad sobre los procesos de transición a la democracia y democratización, que ha vivido Chile durante los últimos 25 años, podemos describir a grandes rasgos la sociedad que surge de este proceso, su valoración por la democracia, el estado de las instituciones y de los actores políticos y sociales que se desarrollan en esta.

De esta forma, partiremos por mostrar cual ha sido la trayectoria de las instituciones políticas y la democracia. Para partir esta tarea utilizaremos el informe “La Confianza en América Latina 1995 - 2015, 20 Años de Opinión Pública Latinoamericana”, elaborado por la Fundación Latinobarómetro, que nos muestra cómo ha evolucionado en diferentes dimensiones la valoración por la democracia, sus actores e instituciones en el continente durante los últimos 20 años. A nivel electoral, Chile presenta diferentes resultados, teniendo un promedio de participación en las elecciones presidenciales del 76,7%

entre los años 1995 al 2014. El caso de Chile muestra una particularidad importante, al tener una baja en su participación electoral desde 1993 de forma constante, habiendo participado en las elecciones presidenciales del año 1999 el 90,63% de los inscritos en los registros electorales, en contraste con el 41,98% del total de habilitados para sufragar que participo en las elecciones presidenciales del año 2013 (segunda vuelta).

Gráfico N° 1

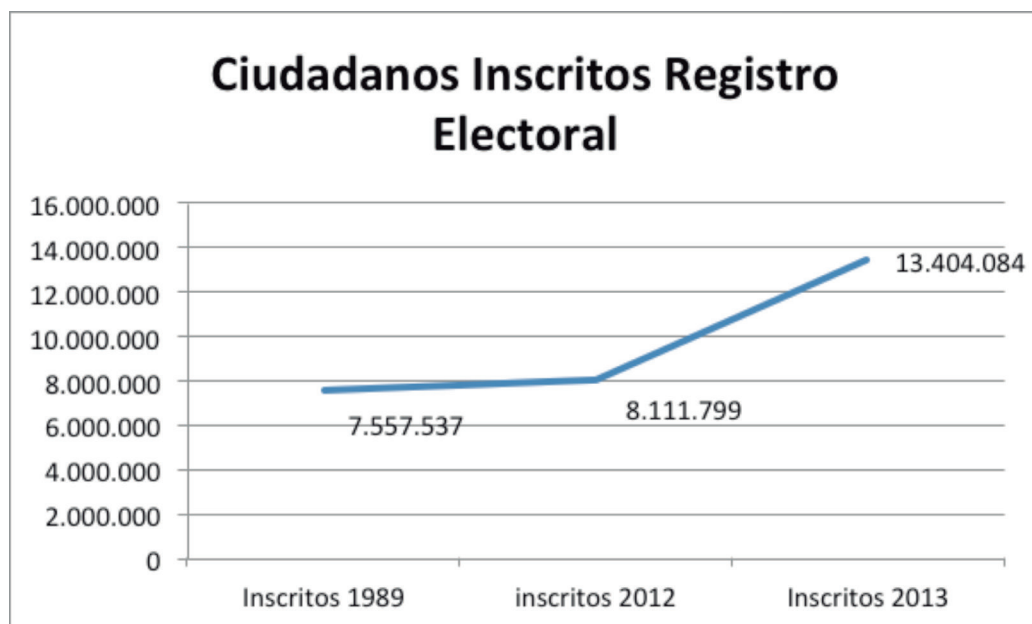


*participación sobre inscritos en los registros electorales

Cabe mencionar que el año 2012 se aprobó la ley de inscripción automática y voto voluntario que modifica la ley N° 18.556 Orgánica Constitucional, sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral, esto generó que el padrón electoral pasara de estar compuesto por 8.111.799 a 13.404.084 inscritos, incrementándose el número de posibles votantes en 5.292.285.

Esto marca un punto de inflexión en el desarrollo de la participación electoral en Chile, donde si bien existía conocimiento que entre los años 1990 - 2012 el padrón se había mantenido sin mayores modificaciones, la inscripción automática del año 2012 reveló la real participación electoral, teniendo en las elecciones municipales del año 2012 una participación del 40% de los inscritos, y en las elecciones parlamentarias y presidenciales del 2013 del 49,3% de los inscritos (primera vuelta).

Gráfico N°2



En el contexto latinoamericano, solo cuatro países presentan disminución de su participación electoral y es Chile quien muestra la más fuerte caída en este ámbito en el periodo 1995 - 2015, con un promedio de 14,39% de baja en la participación electoral y un 34% menos en la última elección presidencial respecto a las anteriores, considerando los últimos 20 años. En torno a la satisfacción por la democracia, Chile presenta una disminución en el periodo 1995 - 2015, donde el promedio de satisfacción en los años que se efectúa el análisis es de un 43%. A pesar de esto, la valoración por la democracia de los chilenos y chilenas supera al promedio latinoamericano, que alcanza apenas un 37%, siendo el continente más bajo en la medición, donde la menor valoración se presenta en Asia, seguido por Europa y en tercer lugar el continente africano³.

En el periodo 2002 - 2015 los gobiernos chilenos presentan una aprobación promedio del 47%, teniendo una relación muy importante, tanto en las alzas como las bajas de la aprobación, con los periodos de desaceleración económica internacional y en como dichos periodos se reflejan en la economía nacional. La trayectoria de la economía internacional afecta fuertemente el crecimiento de las economías de la región, dimensión que está estrechamente ligada a la aprobación de los gobiernos, donde Chile iguala el promedio de aprobación regional de los gobiernos de un 47%⁴.

A pesar de lo anteriormente planteado, el caso chileno es una paradoja frente a la creencia que el buen o el mal desempeño económico brinda aprobación a los gobiernos y satisfacción con la democracia, al convivir durante el periodo de los años 2010 - 2013

³ Ver: La Confianza en América Latina 1995 - 2015, 20 Años de Opinión Pública Latinoamericana, Fundación Latinobarómetro, Santiago de Chile, página 35.

⁴ Ibidem.

con una importante desafección de la ciudadanía con el gobierno de turno y al mismo tiempo con altos niveles de crecimiento económico. Dicha situación se explica porque son las políticas dirigidas a la población, en momentos de crecimiento o estancamiento, las que terminan por concretizar la situación económica nacional o internacional en la vida de la ciudadanía. La correcta aplicación de dichas políticas puede determinar si la ciudadanía apoya o no a un gobierno gracias a su desempeño económico.

En el ámbito del apoyo a la democracia como régimen más válido de gobierno, Chile presenta buenas cifras para el periodo 1995 - 2015, donde el promedio regional de respaldo a la democracia se sitúa en el 54%, mientras en Chile es de un 65%. En cuanto a la correlación de las variables de apoyo a la democracia y la satisfacción existente con dicho sistema de gobierno, encontramos una importante brecha en Chile, ya que el alto apoyo a la democracia como el régimen más válido de gobierno genera un "techo" más alto de población adherente a la democracia que la somete a evaluación. Según los datos de Latinobarómetro, durante el periodo, Chile presenta un 20% de población insatisfecha con el desempeño de la democracia en el país. La experiencia del continente muestra que no existe relación causal entre la cantidad de participación electoral y el respaldo a la democracia, como el caso de Chile, que presenta la mayor baja de participación electoral a nivel continental en los últimos 20 años (-14,39%), pero su apoyo a la democracia es de los más altos de la región, con un 65%⁵.

Entorno a la representación convencional-institucional, existe una baja representatividad para la ciudadanía del congreso nacional, otorgándole solo un 19% de representación para el periodo, cifra bajo el promedio latinoamericano de un 23% de representatividad. Esto choca con el constante aumento por las manifestaciones políticas convencionales, como manifestaciones autorizadas o junta de firmas para una iniciativa de la sociedad civil, y el aumento de las manifestaciones políticas no convencionales, como las protestas no autorizadas. Otro de los factores que muestran el aumento de las manifestaciones públicas en desmedro de la representación institucional es la validación del uso de las redes sociales como instrumentos de participación ciudadana.

Existe además una fuerte relación entre la participación electoral y el respaldo a los partidos políticos, los que en Chile tienen un muy bajo respaldo, con solo un 23% de apoyo en el periodo, uno de los más bajos a nivel continental. Estos datos grafican las principales características de la democracia chilena los últimos 20 años, sobre la política institucional y la opinión pública de los chilenos respecto a sus diferentes dimensiones. Las dimensiones anteriormente analizadas corresponden a las características institucionales de la participación ciudadana en democracia, lo cual pondremos en contraste con la asociatividad de la ciudadanía en organizaciones de interés público.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe Auditoría a la Democracia, Más y Mejor Democracia Para un Chile Inclusivo, la asociatividad se entiende como la participación de la ciudadanía en "organizaciones con distinto grado de formalidad que buscan promover intereses colectivos (derechos de los animales,

⁵ Ibidem.

por ejemplo) representar demandas específicas (comités de allegados), fomentar la identidad o actividades específicas (grupos culturales, religiosos, deportivos), entre muchas otras áreas⁶.

Utilizando datos del Instituto Nacional de Estadísticas, sobre la población estimada en Chile para el año 2016, y del registro civil, sobre el registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro, podemos describir el actual estado de la asociatividad en el país.

Gráfico N°3



*Regiones ordenadas por su clasificación numérica

*A nivel nacional son 176.544 organizaciones, según los datos del registro civil

El gráfico anterior nos muestra el número de organizaciones, debidamente inscritas en el registro nacional, en cada una de las regiones de nuestro país. Si bien esto nos permite observar un mapa sobre el estado de la asociatividad en el país, este fenómeno también está cruzado por otras variables, como el número de habitantes de cada zona, el nivel de ingresos per cápita de la región, el nivel educacional de la población y diferentes fenómenos de agenda pública, por lo que tampoco podemos aseverar solo con los datos de cantidad, el por qué existe mayor asociatividad en una región que en otra.

6 Ver: Informe Auditoría a la Democracia, Más y mejor democracia para un Chile inclusivo, página 251, Santiago. 2014.

Gráfico N°4



*Regiones ordenadas por su clasificación numérica

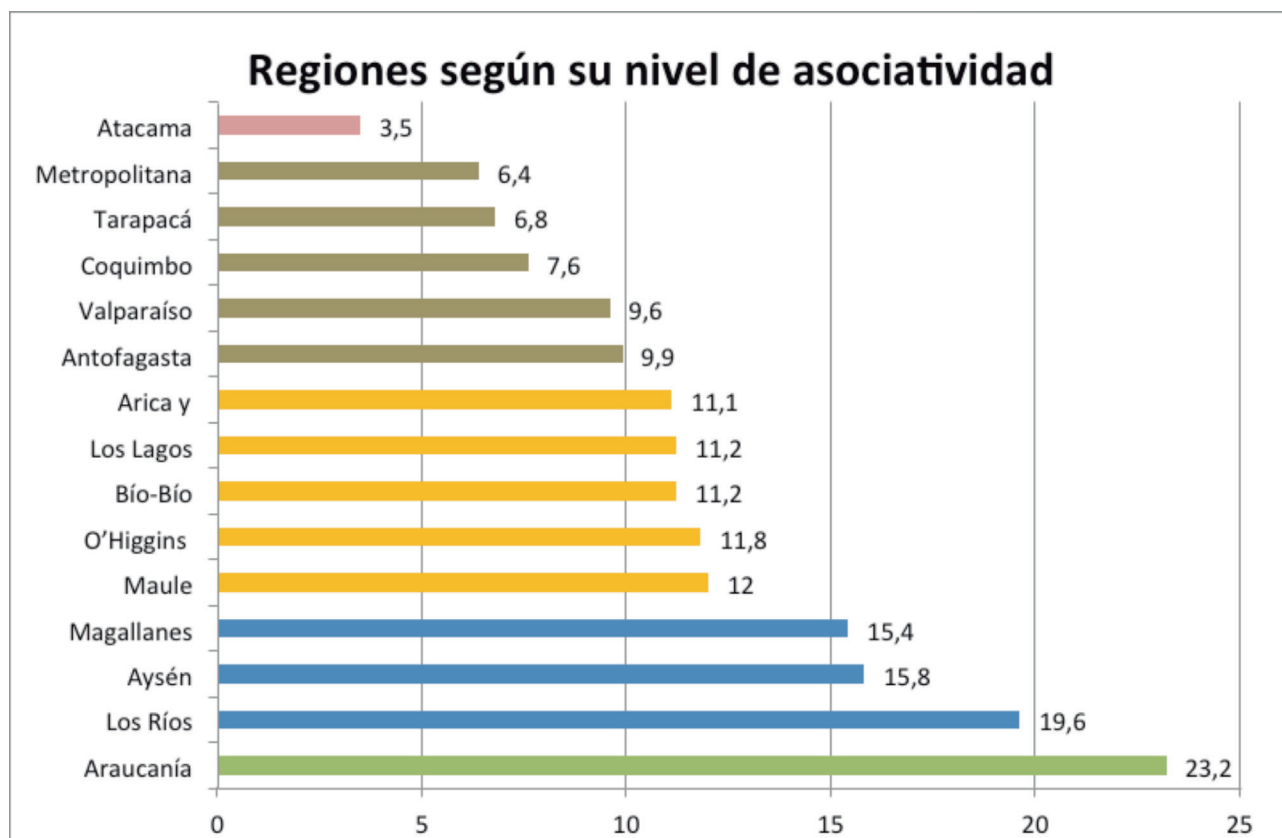
*A nivel nacional existen 9,7 organizaciones para cada mil habitantes

En el gráfico anterior podemos observar la cantidad de organizaciones por cada mil habitantes en todas las regiones de nuestro país. De esta forma podemos evidenciar las regiones en las que hoy existen mayores niveles de asociatividad, según los datos del registro civil, conformándose tres grandes grupos. El primero conformado por las regiones Metropolitana, de Tarapacá, de Coquimbo, de Valparaíso y de Antofagasta, cuyo número de organizaciones por cada mil habitantes está entre 6 a 9,9. El segundo grupo está conformado por las regiones de Arica y Parinacota, de los Lagos, del Biobío, de O'Higgins y del Maule, cuyo número de organizaciones por cada mil habitantes está entre 11 como mínimo y 12 como máximo. El tercer grupo está conformado por las regiones de Magallanes, de Aysén y de los Ríos, cuyo número de organizaciones por cada mil habitantes está entre 15 como mínimo y 19 como máximo.

Dos son los casos extremos que se separan radicalmente del promedio nacional de 9,7 organizaciones por cada mil habitantes. En primer lugar encontramos a la región de Atacama, cuyo número de organizaciones por cada mil habitantes es de 3,5, siendo el mínimo nacional. En el otro extremo encontramos a la región de la Araucanía, cuyo número de organizaciones por cada mil habitantes es de 23,2, siendo el máximo nacional. Esta agrupación de las regiones nos muestra el estado actual de la asociatividad en el país, desde la perspectiva del número de organizaciones por cada mil habitantes de las regiones. Como mencionamos anteriormente, existen un sin número de variables que pueden explicar la diferencia de asociatividad entre cada una de las regiones, como su número de habitantes o su ingreso per cápita. En este caso no es nuestro objetivo

descubrir cuáles de estas variables tienen una relación de causalidad con el nivel de asociatividad de las regiones, sino mostrar el actual estado de este fenómeno en Chile.

Gráfico N°5



*Nivel de asociatividad, según N° de organizaciones por mil habitantes

Según las encuestas realizadas por el PNUD, entre los años 2000 al 2012 solo el 33% de la población participa en alguna organización comunitaria. En contraste con la baja participación electoral y el relativo mantenimiento del número de organizaciones comunitarias en el tiempo, desde el año 2011 existe una emergencia por las acciones colectivas contestatarias, a partir de movimientos sociales, principalmente ligados a la juventud. Según el informe del PNUD, hoy existiría en Chile un rechazo a las formas tradicionales de participar, por lo que cada vez existe más población dispuesta a involucrarse en actos no convencionales, contestatarios y que involucren acciones de presión social.

El contexto anteriormente mencionado nos muestra que en Chile existe una baja participación ciudadana en instancias formales, como el voto, pero también a nivel de organizaciones de interés público y su relación con las instituciones. Es en ese contexto donde se ha desarrollado durante los últimos años un fuerte interés por parte de la ciudadanía de opinar sobre los asuntos públicos, de mayor o menor envergadura, lo que entra en contradicción con los bajos niveles de participación en todas las dimensiones analizadas. Durante el año 2015 el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo en Chile presentó su informe del desarrollo humano

titulado “Los Tiempos de la Politización”, en el que se analiza esta contradicción de la sociedad chilena, la cual manifiesta su opinión, muchas veces cuestionando elementos fundamentales del ordenamiento social, dados por consagrados o resueltos, pero que no tiene una voluntad individual por participar en política o en organizaciones.

En el informe se plantea que la politización se entiende como el proceso en el que un determinado asunto se vuelve político, según la definición del PNUD es “un proceso en el cual se disputan los límites de lo que las sociedades pueden decidir; esto es, un proceso de disputa por la delimitación de lo político. Puesto así, un proceso de politización comienza y se desarrolla a partir de unas cuantas preguntas fundamentales: ¿Y no podríamos decidir de otra forma? ¿Podríamos decidir acerca de otras cosas?”⁷.

En ese sentido, la politización es entendida como el proceso donde la discusión pública de la sociedad se amplía a cuestiones antes zanjadas, de mayor profundidad en las bases del ordenamiento de la sociedad. Este proceso está caracterizado por un aumento de la demanda de cambios por parte de la ciudadanía, muchas de carácter estructural y no solo sectorial, donde la amplitud de las demandas no significa la existencia de un acuerdo tácito para su solución. Al mismo tiempo que la sociedad chilena ha aumentado su deseo de cambios estructurales, el involucramiento ciudadano en los temas de debate público (aumento de la politización), crea un fuerte contraste con el bajo interés por la política.

En el informe del PNUD se define la política como “la expresión institucional de lo que en una sociedad determinada, en un momento determinado, se define como parte de lo que puede ser socialmente decidido. La política es, entonces, la cara institucional de lo político”⁸. Siguiendo la anterior definición, la política se entiende como la manifestación institucional de lo político, la representación de la opinión y voluntad de la sociedad en partidos políticos, el parlamento y el gobierno. Este fenómeno de rechazo a la política, a la institucionalidad de representación, se contrasta con el apoyo a soluciones de tipo “horizontal” y participativas, no aceptando las decisiones de tipo vertical, que hoy carecen de legitimidad.

Es en este contexto donde se enfrenta la contradicción entre la politización que se desarrolla en la sociedad chilena con los mínimos niveles de voluntad personal para participar en instancias convencionales y no convencionales. Este sin duda es uno de los principales retos que debe afrontar la institucionalidad de la participación ciudadana en el país. En la encuesta de desarrollo humano del PNUD el año 2013, se refleja que la ciudadanía no está dispuesta a asumir costos personales para involucrarse en la vida pública, donde solo el 35% de los chilenos estaría dispuesto a sacrificar su tiempo libre para organizarse con otros ciudadanos y solo el 45% votaría en más de una ocasión durante el año si esa oportunidad existiera para influir en diferentes decisiones políticas⁹.

7 Ver: Informe del Desarrollo Humano en Chile: Los Tiempos de la Politización, Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, Santiago de Chile, abril de 2015, página 53.

8 *Ibidem*.

9 Ver: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2013. Base de datos disponible en el sitio www.pnud.cl

Estos datos nos muestran una realidad donde ni la participación directa ni la participación indirecta a través de la representación institucional, son actualmente consideradas alternativas válidas por parte de la ciudadanía para participar y manifestar su voluntad de cambios. Esta situación es uno de los principales desafíos que debe enfrentar la institucionalidad de participación ciudadana en el país, donde los mecanismos de participación en la gestión pública sean legitimados como canales válidos de involucramiento para la sociedad civil, que permitan fluir la opinión pública hacia las instituciones.

Ley Nº 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Los primeros antecedentes sobre la creación de institucionalidad de participación ciudadana en Chile, se remontan al establecimiento de organismos orientados al fortalecimiento directo del trabajo de la sociedad civil, como son el Consejo Ciudadano Para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Consejo Consultivo del Voluntariado y el Consejo del Fondo Concursable de Asociatividad para Organizaciones de Interés Público.

En el año 2000, en el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos Escobar, se elaboró el instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, el cual se centra en la gestión institucional de los organismos del Estado. Los dos principales hitos del instructivo presidencial fueron, en primer lugar, la constitución de la Mesa Intergubernamental de Participación Ciudadana, que debía realizar un diagnóstico de las políticas y programas del Estado, y la constitución del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que debía elaborar una propuesta para avanzar en mayores y mejores niveles de participación ciudadana en la institucionalidad.

Uno de los principales hitos fue la firma del Protocolo de Acuerdo del Gobierno de Chile con el Banco Interamericano de Desarrollo, que proporcionó recursos para desarrollar diferentes iniciativas en materia de participación ciudadana en la gestión pública, sobre el voluntariado, la no discriminación y el seguimiento de diferentes compromisos institucionales¹⁰. Finalmente, durante el periodo 2006 - 2007, la presidenta Michelle Bachelet elaboró la "Agenda Pro Participación Ciudadana", que presentaba cuatro ejes centrales; la participación ciudadana en la gestión pública, información, asociacionismo y no discriminación.

A un nivel legislativo, existen iniciativas sectoriales de destacada importancia, pero nos abocaremos a describir el proceso de discusión y aprobación de la Ley Nº 20.500 "Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública". El día 8 de junio del año 2004, el ex presidente Ricardo Lagos Escobar envía al parlamento su mensaje, en el que da inicio al proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, donde se exponen los fundamentos del proyecto, sus principios, cuál será su marco jurídico y sus principales garantías.

El contenido del proyecto se centra, en primer lugar, en las normas relativas al derecho de asociación; la libertad de asociación y la constitución de asociaciones de voluntariado, en segundo lugar plantea la definición y la institucionalidad que deben poseer las asociaciones de interés público, en tercer lugar plantea la creación del

¹⁰ Ver: Agenda Pro Participación Ciudadana, Gobierno de Chile, Ministerio de la Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile, mayo de 2007, página 25.

fondo de fortalecimiento de las asociaciones y organizaciones de interés público, en cuarto lugar establece la creación de un estatuto para el voluntariado y finalmente la modificación de diferentes cuerpos legales de la Constitución y de las leyes correspondiente al funcionamiento y organización del Estado que deberán modificarse para la implementación de esta nueva normativa.

El ex presidente Ricardo Lagos envía al congreso este proyecto de ley con los antecedentes anteriormente mencionados sobre la creación del instructivo, la firma del convenio con el BID y las comisiones de trabajo creadas al alero de este camino. De esta forma le plantea en su mensaje a los parlamentarios que “La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad¹¹”.

De esta forma, el día 7 de noviembre del año 2006, y tras dos años, la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados despacha el informe del proyecto de Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública para su discusión en sala.

En dicho informe, presentado por el entonces diputado Esteban Valenzuela, se entregan los antecedentes generales del proyecto de Ley, sus antecedentes de mérito, sus antecedentes de derecho y el registro de la discusión del proyecto por la comisión, donde se plantea finalmente que “En líneas generales, el proyecto de Ley suscitó un amplio respaldo y no hubo opiniones discrepantes en cuanto a que éste llena un vacío normativo en lo que se refiere a participación de la sociedad en la vida pública, a través de organismos creados por los propios ciudadanos¹²”.

La discusión en particular del proyecto de Ley fue extensa debido a que gran parte de los artículos recibieron propuestas de modificación por parte de la comisión de la Cámara, esta situación es uno de los principales factores de la dilatación de entrega del informe. Una vez que se termina el informe, se espera la entrega de este desde la Comisión de Hacienda, lo que tiene lugar el día 18 de enero del año 2007. Con este informe a disposición de la Cámara, se da inicio a la discusión en sala, correspondiente a la Legislatura 354, Sesión N° 126, el día 7 de marzo del año 2007.

La entonces diputada Sra. Carolina Tohá, en reemplazo del diputado encargado por la Comisión de Gobierno, entrega los detalles de los informes del proyecto de Ley y plantea que “Las ideas matrices de la iniciativa buscan fijar un marco legal para todas las asociaciones que no se rigen por un estatuto jurídico especial; incentivar la creación de asociaciones de interés público; establecer una regulación básica para el trabajo del voluntariado, y modificar diversos cuerpos legales, tales como la ley orgánica constitucional de Municipalidades, la ley orgánica constitucional de Bases de la Administración del Estado y la ley de juntas de Vecinos, con el propósito de fortalecer la participación de la ciudadanía en la gestión pública¹³”.

11 Ver: Historia de la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y participación Ciudadana en la Gestión Pública, Biblioteca del Congreso Nacional, Diario Oficial del 16 de febrero de 2011, Santiago de Chile, pagina 6.

12 Ibídem

13 Ibídem

El entonces diputado Sr. Jorge Insunza agrega a la intervención de la diputada Tohá, los detalles del informe de la Comisión de Hacienda, planteando que “En consecuencia, el proyecto responde a la necesidad de fortalecer las organizaciones civiles y cuenta con un amplio respaldo, en especial porque apunta a todas aquellas que no se rigen por un estatuto jurídico determinado”¹⁴. De la misma forma el entonces diputado Felipe Ward por su parte plantea que “El proyecto nos parece positivo en sus aspectos generales. Compartimos la idea matriz y los objetivos sustanciales”...”En consecuencia, anuncio que nuestra bancada va a votar a favor la idea de legislar, pero pensamos que hace falta un debate más acabado. Por eso presentamos 18 indicaciones, a fin de que la iniciativa vuelva a la Comisión de Gobierno Interior”¹⁵.

Finalizado el primer trámite en sala, y habiéndose aprobado la idea de legislar, el proyecto de Ley vuelve a la Comisión de Gobierno, debido a que se presentaron diferentes indicaciones que deben resolverse para que esta despache un informe. El segundo informe de la Comisión de Gobierno es enviado el día 24 de octubre del año 2007. Una vez terminado el segundo informe, se procede a entregar este documento para su discusión en Sala, lo que sucede en la Legislatura 355, Sesión N° 95, con fecha del día 31 de octubre del año 2007.

El entonces diputado Esteban Valenzuela, en su categoría de informante de la Comisión de Gobierno, entrega los detalles del segundo informe sobre el proyecto de Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública a la Cámara, quien plantea que “En resumen, a través de este relevante proyecto no sólo se dinamiza la participación del voluntariado y las juntas de vecinos, sino también facilita enormemente la creación de organizaciones de interés público; se formaliza un fondo que, en los últimos años, ha sido administrado por el gobierno; se fortalece un fondo de apoyo a esta institución que, además, tiene carácter regional; se asume, finalmente, que no han operado ni los plebiscitos municipales ni los consejos económicos y sociales comunales, y se da un amplio y fuerte respaldo a la realización de plebiscitos a petición de sólo el 5% de los ciudadanos inscritos y a la constitución de las asambleas o consejos de la sociedad civil en los municipios”¹⁶.

De esta forma el proyecto es sometido a discusión en sala, donde finalmente fue aprobado y, a través de un oficio, el proyecto es despachado al Senado, para que este procediera a revisarlo, lo que tiene lugar el mismo día 31 de octubre del año 2007. El siguiente trámite del proyecto de Ley recae en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, la cual tiene como deber la elaboración de un informe que permita discutir el proyecto en sesión en sala, el informe es enviado a los Senadores el día 7 de octubre del año 2008.

De esta forma en la Legislatura 356, Sesión N° 62 del Senado, con fecha del día 28 de octubre del año 2008, se inició a la discusión general del proyecto. La presentación del proyecto es realizada por el Ministro Secretario General de la Presidencia de la época, José Antonio Viera-Gallo, quien plantea “la iniciativa tiene por objeto establecer una ley

14 *Ibidem*

15 Ver: Historia de la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y participación Ciudadana en la Gestión Pública, Biblioteca del Congreso Nacional, Diario Oficial del 16 de febrero de 2011, Santiago de Chile, página 146.

16 *Ibidem*

marco sobre el asociacionismo sin fines de lucro en el país, siendo un complemento y una alterativa a lo dispuesto en los artículos 549 a 559 del Código Civil, que se refieren a las fundaciones y corporaciones, y sirve de norma supletoria a toda la legislación existente respecto a las organizaciones que no tengan algún estatuto específico y que sean sin fines de lucro¹⁷. Es en este trámite que el proyecto es rechazado al no haberse reunido el quórum constitucional exigido para esta votación.

De esta forma, el día 28 de octubre del año 2008, se oficia a la Cámara de Diputados el rechazo del oficio con el proyecto de Ley, por lo que se procede a la conformación de una comisión mixta que deberá realizar la discusión y un posterior informe sobre el proyecto. De igual manera, se envía un oficio el día 4 de agosto del año 2010 a la Corte Suprema para que pueda pronunciarse sobre los cuerpos legales en los que tiene competencia y están en discusión en dicha Comisión, como los cambios al código civil.

El día 5 de octubre del año 2010, la Comisión Mixta envía a la Cámara de Diputados y al Senado el informe sobre el proyecto de Ley. En la Legislatura 358, Sesión N° 88, el día 13 de octubre del año 2010 se realiza la discusión en Sala de la Cámara de Diputados del informe de la Comisión Mixta, donde la votación tiene como resultado 98 votos a favor, 1 abstención y 0 votos en contra. De esta forma la Cámara de origen del proyecto de Ley envía un oficio al Senado con el resultado de la votación.

En la sesión en sala del Senado se aprobó el proyecto con el voto favorable de 28 senadores, 0 abstenciones y 0 votos en contra, cumpliéndose con el quórum constitucional exigido, y se da por terminado el trámite del proyecto de Ley en el parlamento. Al ser despachado el proyecto de Ley a la Cámara de origen, es la Cámara de Diputados quien oficia al Tribunal Constitucional para que este realice el examen de constitucionalidad del proyecto de Ley.

Una vez realizados estos dos procedimientos, el Tribunal Constitucional declara que el proyecto de Ley está dentro de los márgenes de la actual legalidad de la Constitución Política de la República, el proyecto es despachado al ejecutivo en su trámite de finalización para que se proceda en su promulgación como Ley. De esta forma el proyecto se transforma en la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, promulgada el 4 de febrero del año 2011 y publicada en el diario oficial el 16 de febrero del mismo año.

Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet

Durante los últimos dos años, el gobierno de la Nueva mayoría, encabezado por la Presidenta Michelle Bachelet ha tenido como objetivo principal el cumplimiento del programa de gobierno que se comprometió a la ciudadanía. En el capítulo sobre derecho ciudadanos, en la sección llamada Igualdad y No Discriminación y Participación e Inclusión, se detallan los compromisos en el ámbito de participación ciudadana.

El 6 de agosto del año 2014, la presidenta Michelle Bachelet despacho, a todos los Ministerios y órganos relacionados, el Instructivo presidencial N° 007, el cual tiene como objetivo seguir avanzando en la consagración de la participación ciudadana en la gestión pública. Para esto se dispone la revisión de las actuales normas y mecanismos de

17 Ibídem

participación ciudadana en la administración del Estado, la integración transversal de la participación ciudadana en la administración pública y la promoción de la participación ciudadana con un enfoque de derecho, el cual asegure la implementación de la participación en la gestión pública sin discriminación a los participantes.

Para que esta tarea sea ejecutada de la mejor forma, hemos realizado durante este 2015 una revisión de la Ley N° 20.500, a través de un proceso participativo y abierto a la sociedad, con el objetivo de identificar los principales puntos críticos que nuestra actual institucionalidad de participación ciudadana debe mejorar.

Durante los dos primeros años de gobierno, con el objetivo de mejorar los actuales mecanismos de participación en políticas públicas sectoriales, hemos evaluado y mejorado los programas existentes en diferentes ministerios, algunos de ellos de mucha relevancia para la ciudadanía como el Ministerio de Energía y el Ministerio de Medio Ambiente, para perfeccionar su diseño y tener una mejor recepción de la ciudadanía.

Durante el año 2016, con el objetivo de que la participación cuente con un mayor respaldo institucional, crearemos el Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil teniendo como principales funciones el promover la participación ciudadana en la gestión pública, además de actuar como un agente de fiscalización sobre los organismos del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos, lo que resulta fundamental para resguardar el derecho de la ciudadanía a participar.

El Consejo Nacional tendrá una conformación de actores institucionales y de la sociedad civil, y se espera que una vez constituido elabore un índice anual de participación ciudadana, el cual dé cuenta del estado en el que encuentra la participación en la gestión pública a nivel nacional, las principales dificultades para el cumplimiento de estos procesos y difunda las buenas prácticas.

Capítulo IV:

Consolidado final de propuestas de modificación a la Ley 20.500

ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO

En este apartado participaron diferentes organizaciones sociales tales como juntas de vecinos, ONG, fundaciones, agrupaciones culturales, etc. Ellos pudieron manifestar su opinión a través de los diálogos participativos que como División de Organizaciones Sociales realizamos durante los meses de mayo y noviembre el año 2015.

En primer lugar es importante señalar que se identifica en los diálogos realizados en todas las regiones del país, un alto grado de desconocimiento respecto a la existencia de la Ley N° 20.500 y su contenido, lo que constituye uno de los principales nudos críticos para la implementación efectiva de la Ley. Esta situación no solo impide que la ciudadanía tome provecho de las instancias existentes gracias a la Ley, sino que también dificulta el trabajo del Estado y los municipios en torno a su obligación de implementarla.

Se propone, desde la sociedad civil, que se materialice prontamente una campaña de difusión e información sobre la Ley N° 20.500, con el objetivo de que esta termine de ser conocida por la ciudadanía y que pueda ser utilizada por la sociedad civil en su conjunto, facilitando el trabajo del Estado y las municipalidades en su implementación. Tomando en consideración la opinión de los actores sociales con conocimientos acerca de la Ley, que asistieron a los diálogos participativos, los principales problemas para su implementación efectiva son:

Existe una carencia de funcionarios públicos capacitados para llevar adelante las tareas administrativas propias de la participación ciudadana y la implementación de la Ley N°20.500, tanto en el Estado como en los municipios. Esta idea dice relación con que aún no existe un conocimiento adecuado de cómo implementar la Ley por parte de los funcionarios municipales encargados de la participación ciudadana, de la misma forma que no existe una buena preparación por parte de los servicios del Estado central en las regiones para involucrar a la ciudadanía en su gestión. Se plantea la necesidad de introducir programas de formación para que los funcionarios públicos puedan asimilar la participación ciudadana como un elemento fundamental de la administración pública moderna, con el objetivo de que esta no sea rechazada ni mal implementada.

En segundo lugar, existe una importante deficiencia en materia de educación cívica de la población, lo que provoca un cuadro de inacción por parte de la ciudadanía en general, al mismo tiempo que dificulta el trabajo de los dirigentes sociales al tener altos grados de desconocimiento sobre la vinculación de las organizaciones con el mundo institucional. De esta forma se percibe que si bien la Ley N°20.500 abre nuevos espacios de participación, aún existe una ciudadanía imposibilitada de hacer rendir esos espacios de la mejor forma posible dados sus bajos conocimientos sobre el funcionamiento legal institucional del Estado y las municipalidades.

Se propone que se manifieste la necesidad de recuperar la educación cívica a nivel escolar, como primer paso para construir una ciudadanía con mayores niveles de preparación, pero también se propone que se realicen cursos para dirigentes sociales sobre el funcionamiento del Estado en materias generales y de preocupación específica para los dirigentes, como la postulación a los fondos concursables disponibles para organizaciones sociales y comunitarias en diferentes reparticiones públicas.

Un tercer punto planteado por los líderes, lideresas y representantes de la sociedad civil, es que la aplicación de los mecanismos que consagra la Ley, obedece a la voluntad del gobierno y las autoridades de turno de cada servicio. A su vez, en el mundo municipal la aplicación de los mecanismos de participación depende de la voluntad de cada alcalde o del concejo municipal.

La dependencia de la voluntad de la autoridad política para implementar la Ley es perjudicial, ya que dificulta su desarrollo como una política de Estado que debe trascender a las autoridades y gobiernos de turno. Además, merma el carácter transparente, abierto y participativo que deben tener las instituciones públicas; impide avanzar hacia una gestión más legítima, inclusiva, eficiente y eficaz; desgasta el fortalecimiento del capital social y las funciones de las organizaciones sociales; y tiende a propiciar la existencia de prácticas como el clientelismo y la instrumentalización corporativa de las organizaciones, ya sea con fines electorales o en función de reducir la conflictividad social.

En este punto se plantea la necesidad de que la Ley N°20.500 avance a tener mecanismos de fiscalización y sanción para las autoridades que no cumplan con la obligatoriedad de implementar los mecanismos de participación. De la misma forma, se debe avanzar en consagrar la participación ciudadana en la gestión pública como una política pública de Estado, inalterable por cambios de gobierno, autoridades o funcionarios de los organismos públicos.

Se identifican algunos problemas respecto al desempeño del Registro Civil y los Tribunales Electorales Regionales. Sobre el rol de la primera institución, se plantea que existe una deficiencia en la conformación del catastro de organizaciones de interés público, que impide acceder a información de forma rápida y eficiente a las organizaciones.

Sobre el rol de los Tribunales Electorales Regionales, se plantea un déficit debido al lento y contencioso proceso de validación de las elecciones para conformar las directivas de las organizaciones, lo que dificulta la realización de un trabajo permanente por parte de las organizaciones y abre paso a cierto grado de control sobre ellas por parte de las autoridades municipales. Esta problemática es relevante también debido a la necesidad de reconocimiento de dichos procesos para que las organizaciones puedan relacionarse



institucionalmente con los municipios u organismos del Estado para, por ejemplo, postular a fondos concursables.

Se propone que se estudien fórmulas para que, en la implementación de la Ley N°20.500, las instituciones aledañas que están involucradas, como el Registro Civil y los Tribunales Electorales Regionales, dependientes del Tribunal Calificador de Elecciones, jueguen un rol positivo facilitando el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil y no generen trabas al momento de cumplir sus funciones.

En torno a las diferencias de la implementación de la Ley, en las regiones con más zonas urbanas y con mayor densidad demográfica, se identificó una buena evaluación de la participación ciudadana en los servicios y organismos del Estado central, en desmedro de la implementación de la Ley a nivel municipal, donde se observa un proceso más lento y dificultoso. Esta situación tiene que ver con que la mayoría de los recursos en torno a la participación ciudadana que dispone dicho sector público está mayormente destinado a esas zonas, en desmedro a las zonas que tienen un carácter más rural y con menor densidad poblacional.

Siguiendo el punto anterior, sobre la implementación de la Ley, en las regiones con más zonas rurales y con menor densidad demográfica, se identificó una buena evaluación de la participación ciudadana a nivel municipal, en desmedro de la implementación de la Ley en los organismos y servicios del Estado central, donde se observa un proceso con menos recursos y fortalezas. Este diagnóstico tiene que ver con que la mayoría de los municipios en las zonas anteriormente mencionadas, son las principales instituciones que se relacionan con una población que no tiene mayor contacto otras instituciones del Estado, relación que ocurre en torno a cuestiones muy particulares, en los menos casos esta relación tiene que ver con participación ciudadana en la gestión pública.

Se propone que los organismos del Estado busquen aumentar su presencia en las zonas de menor densidad poblacional y población rural, principalmente en las zonas extremas del país, sobre todo aquellas instituciones que tienen una importante relación con el desarrollo y trabajo de una región en particular.

En cuanto a los desafíos que enfrenta la Ley 20.500, el principal planteamiento mencionado en los diálogos participativos es que sus mecanismos de participación sean vinculantes, es decir, que los resultados de los procesos de discusión ciudadana sean tomados en consideración por las autoridades al momento de tomar una decisión sobre una determinada política pública. La Ley de participación ciudadana actualmente contiene mecanismos y criterios obligatorios para los organismos del Estado y las municipalidades, pero debido a la inexistencia de incentivos para la implementación de estos mecanismos, en la mayoría de los casos depende de las autoridades el cómo y cuándo se desarrollan las instancias de participación establecidas por la Ley.

Desde la sociedad civil se propone que la Ley debe avanzar a contener mecanismos de participación ciudadana que tenga un carácter vinculante, es decir, que las definiciones que se tomen en los mecanismos de participación ciudadana sean consideradas como una alternativa central, en los diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas.

En concordancia con lo anterior, se plantea que deben existir sanciones para las autoridades u organismos que no cumplan con la correcta ejecución de los mecanismos

de participación ciudadana que establezca la Ley, y que tengan un carácter obligatorio. Desde la sociedad civil se plantea que en la situación actual, la inexistencia de fiscalización o sanciones sobre el cumplimiento de la Ley ha causado un gran retraso en su implementación y problemas para el desarrollo de los mecanismos de participación.

Respecto a ello, se indica como ejemplo práctico los mecanismos y sanciones de la Ley de Transparencia. En este caso es el Consejo Para la Transparencia, corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, quien tiene la misión de fiscalizar el cumplimiento de la Ley de transparencia, resolver los reclamos de incumplimiento y aplicar las sanciones que correspondan. En dicho caso las sanciones van desde multas sobre la remuneración de las autoridades, hasta la suspensión del cargo.

De esta forma se plantea que exista un ente con las atribuciones y los medios necesarios para fiscalizar el cumplimiento de la Ley, especializado y capacitado en participación ciudadana y que vele porque las autoridades estatales y locales cumplan con los compromisos que están establecidos y han sido individualmente adquiridos. Deben existir sanciones, para las autoridades que no cumplan con las disposiciones obligatorias que la Ley establece en torno a los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

Se menciona que la Ley de participación ciudadana debería consagrar recursos financieros para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, cuestión que hoy no existe. Esto permitiría una mejor implementación de la Ley, ya que contar con recursos estables puede mejorar ostensiblemente la capacidad de funcionamiento de las organizaciones durante un periodo de tiempo determinado. La posibilidad de acceder a una mayor cantidad de fondos públicos, para el trabajo permanente de las organizaciones de interés público, es una piedra angular en torno al fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento de la asociatividad de la ciudadanía.

Desde los diálogos con la ciudadanía, se plantea que los actuales recursos existentes en la Ley, el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, son insuficientes para una sociedad civil que todos los años crece en su organización. De esta forma se propone aumentar los recursos disponibles, al mismo tiempo que estos se diferencien en recursos disponibles para proyectos y recursos disponibles para el funcionamiento permanente de las organizaciones.

Uno de los puntos que se propone debe abordar la Ley de participación ciudadana son las enormes diferencias entre las zonas urbanas, con mayor densidad poblacional y mayor acceso a transporte público, versus las zonas rurales con menor densidad poblacional. Esto se grafica en que la ciudadanía que habita en regiones del país que cuentan con zonas urbanas de mayor tamaño, tienen acceso bienes públicos de forma más rápida y masiva, como el transporte público, comunicaciones telefónicas o acceso a la web. Todo lo anterior facilita la capacidad de asociatividad de dichas zonas, y la vinculación de los dirigentes de las organizaciones con los organismos del Estado.

En la vereda opuesta, la ciudadanía que habita en regiones del país menos urbanizadas, en contextos geográficos y climáticos más adversos, como ocurre en las regiones extremas, tienen un menor acceso a bienes públicos, como el transporte y las comunicaciones. Este contexto dificulta la capacidad de asociatividad de la sociedad civil de dichas zonas,

dificultando la capacidad de los dirigentes de las organizaciones para vincularse a los espacios de participación en la gestión pública.

En ese sentido, desde la sociedad civil se propone que la Ley de participación ciudadana contenga criterios regionales para su implementación, considerando introducir elementos particulares que permitan superar las dificultades propias de la diversidad geográfica, social y económica del país. De esta forma se busca facilitar el trabajo de los dirigentes y su vinculación con el Estado.

A lo largo del país, las organizaciones de interés público plantean que la Ley de participación ciudadana debe establecer derechos especiales para los dirigentes sociales y las organizaciones de interés público, que permitan una mayor valoración y protección del trabajo que estos realizan por y para la sociedad, entendiendo que su labor, en muchos casos, los deja desprotegidos en términos de salud y en materia laboral. Esto último tiene origen en el tiempo que deben disponer los dirigentes para llevar a cabo las labores propias de la función.

Es por esto que se considera necesario el establecimiento de un fuero general para los dirigentes, el cual debe estar consagrado dentro de la Ley y que evite a los dirigentes de las organizaciones tener problemas laborales por cumplir sus funciones. De la misma forma se plantea la creación de un seguro médico para los dirigentes, que los proteja en caso de sufrir accidentes o enfermedades por el cumplimiento de sus funciones.

Por último, en cuanto a planteamientos específicos que fueron mencionados en los diferentes diálogos que se realizaron en el país, se plantea el derecho a la participación ciudadana se debe consagrar a nivel constitucional, que la Ley incorpore mecanismos de democracia directa, como la iniciativa popular de Ley y el plebiscito; un aumento del periodo de vigencia del directorio de las organizaciones de uno a tres años; que las federaciones de organizaciones territoriales sean constituidas en las municipalidades; y que los organismos del Estado y las municipalidades deriven a los usuarios que consulten tramites sobre materias propias de las organizaciones a su tutela.

COMUNIDAD DE CHILENOS EN EL EXTERIOR

En este apartado, participaron comunidades de chilenos y chilenas en el exterior, lo que fue realizado en conjunto con la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estos encuentros se realizaron en la modalidad de Diálogo Participativo, y contaron con funcionarios de ambas instituciones, más los embajadores de Chile en los respectivos países, los que fueron la República Francesa, los Países Bajos y la República Federativa del Brasil.

Desde las comunidades de chilenos en el exterior se plantea que la participación debiese ser consagrada como derecho constitucional, en ese sentido se plantea la necesidad de facilitar la participación ciudadana en el exterior a través de mecanismos que logren vincular a las comunidades con las representaciones del Estado en cada país.

Frente a la discusión sobre la Ley N° 20.500, se plantea que existe un desconocimiento general en torno a su contenido y existencia, por lo cual no es posible emitir una opinión sobre los mecanismos que establece la actual legislación sobre participación ciudadana. En ese sentido se hace hincapié desde las comunidades en torno a que se



piensen campañas para difundir la Ley y la existencia de los nuevos Cabildos Ciudadanos Territoriales.

Desde las comunidades de chilenos y chilenas en el exterior se plantea que para lograr mejorar los vínculos con el Estado, se necesita que toda la legislación que se piensa en torno a la vinculación ciudadana parta por el reconocimiento en torno a sus deberes y derechos como ciudadanos chilenos. Una vez que se logra avanzar en el punto anterior, se plantea la necesidad de elaborar una campaña de información acerca de las nuevas iniciativas de participación ciudadana que, en base a la Ley N°20.500, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las embajadas y consulados está implementando. Lo anterior debe estar orientado a aumentar el conocimiento de las comunidades sobre la actual legislación que existe en Chile, como esta será implementada en el exterior y finalmente como se comunicarán estos procesos.

Desde las comunidades de chilenos y chilenas en el exterior se plantea que la implementación de los cabildos ciudadanos territoriales significa un gran avance para la conexión del Estado con los ciudadanos que viven en diferentes países del extranjero. Se manifiesta la necesidad de que sean ampliamente difundidos y que se evite su instrumentalización por intereses particulares o partidistas. Se requiere avanzar en una política de Estado, sin importar el gobierno de turno, que vincule de forma efectiva a las comunidades con la política exterior del Estado en sus países y que permita enriquecer la elaboración de políticas, programas y planes en dichas latitudes.

Por último, se menciona la necesidad de elaborar una nueva institucionalidad en torno a la comunidad de chilenos en el exterior, que les permita ordenar cuestiones como sus derechos políticos y trámites regulares, unidad administrativa dentro del Estado caracterizada como la "región" de los chilenos en el exterior. Esta idea tiene que ver con la posibilidad de que su carácter de ciudadanos no solo sea reconocido en el papel, sino que además se avance en generar una institucionalidad que les permita acceder a los diferentes programas del Estado.

La idea de "región" surge a partir de que la cantidad de compatriotas en el exterior hoy supera en número a varias de las regiones que existen en nuestro país, acercándose al millón de chilenos y chilenas. Es por lo anterior que surge la idea de que la nueva institucionalidad se ordene en torno a la figura administrativa de las regiones, las cuales ya existen en nuestro ordenamiento jurídico administrativo del territorio.

FUNCIONARIOS PÚBLICOS: Secretarios Municipales, Directores de Desarrollo Comunitario, Encargados de Organizaciones Comunitarias, y encargados de participación ciudadana en los organismos y servicios del Estado del nivel central

Funcionarios Municipales:

Los funcionarios y las funcionarias municipales que participaron de los grupos focales desarrollados, manifiestan que existe un buen conocimiento de la Ley y del instructivo presidencial por parte de los encargados, pero que aún no existe un buen manejo de todos los mecanismos de participación que la Ley contiene, generándose así en muchas ocasiones confusiones sobre el cómo llevar a cabo una actividad específica y cuál es el resultado esperado. Se identifica, como una de las necesidades prioritarias a cubrir, el capacitar a los funcionarios y las funcionarias en esta materia.

Respecto del conocimiento que tiene la población sobre el contenido de la Ley y el instructivo presidencial N°007, la mayoría de los funcionarios presentes en los grupos focales coinciden en que existe un gran desconocimiento del contenido de la Ley, incluso existe un gran desconocimiento sobre la existencia de las normas anteriormente mencionadas. Esta situación es uno de los principales factores que entorpecen la implementación de la Ley a nivel nacional, ya que los mecanismos de la Ley que se intentan aplicar no tienen una buena recepción al no conocerse su existencia o funcionamiento

Uno de los efectos centrales que esta situación genera es la confusión con otras normativas, como la Ley de Juntas de Vecinos, lo que termina por ocasionar mayores niveles de confusión en los dirigentes territoriales. Se plantea como propuesta el generar una campaña nacional de difusión de la Ley N°20.500, con un capítulo específico para la participación ciudadana en la gestión pública municipal.

Una de las grandes fortalezas identificadas a nivel local es la red ya existente de dirigentes de organizaciones territoriales y funcionales, lo cual permite a las municipalidades tener una base mucho más fuerte para trabajar la participación ciudadana en la gestión pública que los servicios del Estado.

Se menciona por parte de los funcionarios municipales que la respuesta que han tenido en el proceso de implementación de la Ley, tanto de la sociedad civil como de las organizaciones de interés público, es relativamente

baja, por dos factores. La primera es la inexistencia de una retribución económica por participar en los espacios, se identifica por parte de los funcionarios, el interés económico que tienen los dirigentes al momento de involucrarse en un proceso, lo segundo y más importante, es que los dirigentes de las organizaciones que han participado de forma constante en las actividades de las municipalidades, han manifestado su rechazo a que los actuales mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública no tengan un carácter vinculante a las decisiones de las autoridades.

La mayoría de los funcionarios municipales coinciden en que el carácter informativo y consultivo de los actuales mecanismos es uno de los principales desincentivos para aumentar los niveles de participación de la sociedad civil, a través de las organizaciones y sus dirigentes, quienes hoy buscan que las discusiones sean tomadas en cuenta al momento de definir las políticas públicas.

Se plantea la necesidad de aumentar los niveles de preparación de los funcionarios municipales encargados de implementar la participación ciudadana. En muchas ocasiones las municipalidades cuentan con recursos muy limitados para desarrollar su trabajo, por lo que no hay profesionales especializados en temas de participación, sino que son otros funcionarios con diferentes tareas, los asignados a realizar las gestiones para la implementación y promoción de la participación. Por lo anterior es que se solicitan programas o cursos de capacitación para los funcionarios a cargo de la participación ciudadana en todos los municipios del país.

Al mismo tiempo se plantea la necesidad de mejorar los niveles de preparación de los dirigentes territoriales, principalmente vinculados a las municipalidades, sobre el conocimiento del contenido de la Ley, considerando sus principales disposiciones

y modalidades de funcionamiento de cada uno de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión local.

Se plantea la necesidad de que el alcalde no sea quien preside el COSOC, debido a la influencia que este tiene sobre el quehacer de la municipalidad, lo que permitiría evitar cualquier tipo de instrumentalización del espacio, a través de sus facultades, con fines políticos o electorales. Se plantea como urgente y necesario el revisar las respectivas ordenanzas de participación ciudadana, en el sentido de actualizar sus disposiciones a los actuales desafíos que establece el instructivo presidencial, aumentando los niveles de participación de la ciudadanía en la gestión local y mejorando los actuales mecanismos.

Finalmente se plantea la necesidad de avanzar en mecanismos de participación ciudadana en la gestión local que tengan un carácter vinculante con las determinaciones que tome el municipio en diferentes ámbitos, esto con el fin de aumentar la vinculación de la ciudadanía con la institucionalidad, y que se legitimen los espacios de participación por el resultado que tenga la posterior definición de políticas locales.

Funcionarios de los Organismos del Estado:

Se manifiesta la existencia de importantes brechas de conocimiento sobre la Ley y de voluntad para implementarla, provocado por la cultural vertical que prima en la administración central del Estado y la continua rotación de personal en el área de participación ciudadana. En este punto los funcionarios plantea la necesidad de avanzar en programas de formación y difusión de la Ley N°20.500 para la ciudadanía, al mismo tiempo que se ejecuten cursos de capacitación a los funcionarios del estado, con el objetivo de integrar la participación ciudadana en las lógicas de funcionamiento de la administración del Estado central.

Se plantea además que la inexistencia de presupuesto de los ministerios y servicios para las unidades de participación ciudadana es uno de los principales escollos a superar para la implementación de la Ley. Al mismo tiempo, la alta rotación de autoridades y funcionarios genera una incapacidad de elaborar planificaciones estratégicas y las que existen son en general deficientes, donde las planificaciones de políticas y programas no tienen un vínculo real de construcción conjunta con la ciudadanía.

Es en ese sentido donde se propone desde los funcionarios, avanzar en consagrar partidas presupuestarias que sean exclusivas para el uso de las unidades de participación ciudadana. Lo anterior con el objetivo de facilitar el trabajo de los encargados con las organizaciones, ayudando también al funcionamiento de los Consejos de la Sociedad Civil, en muchos casos integrados por representantes que viven en diferentes regiones del país. Se propone además consagrar dentro de la Ley los nuevos lineamientos sobre la participación ciudadana en la gestión pública del Estado central.

Consagrar la idea de la existencia de Unidades de Participación Ciudadana, implementadas en este gobierno, y avanzar en la pertinencia de partidas presupuestarias, permitirá avanzar en mejores condiciones para el desarrollo de la participación ciudadana en el Estado y estabilizará los programas y planes actualmente en implementación, de los diferentes servicios y órganos relacionados. Se propone que los dirigentes que son representantes en los Consejos de la Sociedad Civil tengan un fuero laboral, que les



permita asistir a las reuniones periódicas de este espacio sin problemas en su espacio de trabajo regular.

Una gran parte de los funcionarios encargados de la participación ciudadana en los servicios del Estado considera que la no existencia de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública con un carácter vinculante, genera grandes niveles de insatisfacción, siendo uno de sus principales problemas para su implementación. Un ejemplo de lo anterior es la incapacidad de conformar los Consejos de la Sociedad Civil de algunos organismos, debido a la falta de claridad sobre las reales funciones y atribuciones que tendrá dicho espacio.

En ese sentido los funcionarios plantean que uno de los principales desafíos de la Ley es avanzar en mecanismos que ya no solo tengan un carácter informativo y consultivo, sino que también existan mecanismos de carácter vinculante, que frente a determinada coyuntura o definición de la institución, conlleven una co-decisión entre la autoridad y la ciudadanía.

Otro de los puntos mencionados tiene que ver con la necesidad de que existan mecanismos de participación ciudadana temprana, que le permita a la ciudadanía influir en el diseño y formulación de las políticas públicas desde su génesis. De la misma forma se plantea que para lograr una buena implementación de la Ley se deben considerar mecanismos de fiscalización, que permitan tener un mayor compromiso de parte de las autoridades al momento de elaborar los programas de participación de cada organismo, así como también fiscalización sobre los recursos asignados a las unidades de participación ciudadana para su trabajo.

Por último los funcionarios plantean que existe hoy una necesidad, a nivel nacional, de consagrar a nivel constitucional el derecho a la participación, con la inclusión de mecanismos de democracia directa, que permitan una mejor implementación de la Ley y construcción de políticas públicas.

ACADEMIA: Centros de Pensamiento de los diferentes partidos políticos del país y las universidades.

Reflexión, evaluación y propuestas Ley N°20.500 y Participación en Chile, Centro Democracia y Comunidad:

Existe históricamente en Chile una importancia mayor del mundo institucional por sobre el mundo social. Lo anterior tiene su explicación en que el Estado de Chile surge previo a la constitución de lo que hoy conocemos como "nación chilena", por lo que este fue el encargado de formar y moldear a la sociedad. Este se ve reflejado en la mayor importancia que tienen los partidos políticos frente a la sociedad civil o los movimientos sociales.

El primer antecedente histórico de legislación a favor de la organización de la sociedad civil se remonta a la década de 1960, con la promulgación de la ley de juntas de vecinos y de centros de madres. Desde una perspectiva histórica, el periodo de la dictadura militar corresponde a una desarticulación de la sociedad civil y la posterior consolidación de dicha situación a través de la constitución de 1980.

Para nosotros como Centro Democracia y Comunidad, la Ley N° 20.500 ha tenido una



lenta implementación a un nivel municipal, lo cual choca con las altas expectativas de la ciudadanía. Uno de los mejores puntos de la Ley es que ha acelerado el proceso para obtener personalidad jurídica y ha creado el registro nacional de organizaciones, que recae en el Registro Civil.

Actualmente la Ley tiene una deficiente difusión a la sociedad civil y en general solo las organizaciones la conocen, lo cual es uno de los principales problemas que enfrenta la institucionalidad para implementar los mecanismos de participación, como los COSOC, el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público y las cuentas públicas participativas.

De acuerdo a un estudio realizado el año 2012¹⁸, de los 345 municipios, solo el 2% tiene un alto nivel de participación ciudadana en su gestión. Mientras que el 48% tiene un bajo nivel de participación, los cuales no cumplen con las principales disposiciones y mecanismos que establece la Ley. Si bien no es una regla absoluta, existe una importante relación entre la cantidad de recursos de los que dispone cada municipalidad y la capacidad de implementar la ley.

Una opción para mejorar la Ley N° 20.500 es que la ciudadanía obtenga una mayor capacidad fiscalizadora sobre las instituciones, en especial sobre la ejecución de las políticas públicas. En ese sentido, el desafío de la División de Organizaciones Sociales es construir mecanismos que aborden dicha realidad, donde existe hoy en Chile un alto interés general en la discusión pública combinado con una falta de voluntad individual en participar en algún tipo de acción pública

Reflexión, evaluación y propuestas Ley N°20.500 y Participación en Chile, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz

Hoy existe en el país una consolidación de la democracia electoral, la cual deja fuera de las principales decisiones políticas a los actores sociales, así los intentos por avanzar en una democracia participativa no han tenido los efectos esperados, como la misma Ley N° 20.500. La actual institucionalidad del país no está constituida acorde a las actuales formas y dinámicas que adquiere la sociedad civil organizada, lo cual termina provocando que choquen la una con la otra.

La Ley N° 20.500 tiene mecanismos y disposiciones de carácter informativo y consultivo, lo cual es insuficiente para las actuales demandas de participación ciudadana, siendo este el nivel mínimo de participación posible. En general, el instructivo presidencial tiene el mismo carácter, dado que los principales mecanismos de la Ley y del instructivo no alinean el resultado de las jornadas de discusión con las definiciones de las políticas por parte de las autoridades. En pocas palabras, dichos mecanismos no posee un carácter vinculante.

La única excepción en Chile es el presupuesto participativo, el cual existe a nivel municipal, donde la decisión de los vecinos sobre la distribución de los recursos es vinculante a la ejecución presupuestaria, lo cual tiene un enorme potencial. La actual institucionalidad y mecanismos son débiles e incapaces de articular a las organizaciones de interés público que se vinculen a su gestión sectorial.

¹⁸ Marín, T. & Mlynarz, D. 2012. Monitoreo de la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile. Universidad Diego Portales.



En ese sentido, hoy no existe un real control ciudadano sobre la ejecución de los mecanismos de participación, como ocurre en las cuentas públicas participativas del ejecutivo. La ausencia de control democrático permite el surgimiento de clientelismos y caudillismos en la relación de las instituciones con las organizaciones de interés público. Frente a esto, se necesita avanzar en mecanismos de democracia directa, que vinculen las definiciones tomadas en los espacios de participación con las decisiones institucionales sobre las políticas públicas, entregando mayor control a la ciudadanía. Esto permitirá perfeccionar nuestra democracia, enriquecer las políticas públicas, satisfacer las demandas de participación y fortalecer la legitimidad una institucionalidad que hoy no es representativa para la gran mayoría de la sociedad.

Reflexión, evaluación y propuestas Ley N°20.500 y Participación en Chile, de la Fundación Progresar:

Hoy la sociedad civil tiene un fuerte cuestionamiento hacia la institucionalidad del país, con una crítica permanente a los representantes electos. La Ley N° 20.500 propone a nivel central una incorporación de la ciudadanía a la gestión pública, lo cual debido a los actuales mecanismos y su carácter poco vinculante genera una incorporación que no es real, siguiendo con las lógicas de los últimos 25 años, en la cual se trabaja en función de una ciudadanía pasiva y receptiva. Esta Ley podría ser una buena herramienta si no existieran los niveles de desafección y desconfianza que hoy tiene el país, en ese sentido es muy difícil que tenga un real impacto.

Existen dos falencias centrales en la Ley N° 20.500, la primera de ellas es que no existe una claridad sobre los niveles de transparencia y legitimidad de los mecanismos de participación, debido a que quienes realizan las convocatorias a los dirigentes sociales son los actores de gobierno, en específico el Ministerio de la Secretaría General de Gobierno. En segundo lugar, que la difusión de los fondos públicos para organizaciones de la sociedad civil depende del mismo tipo de difusión limitada y dirigida, realizada por el gobierno.

Por otro lado, uno de los principales puntos positivos de la Ley N° 20.500 es la elaboración de un marco normativo para la participación ciudadana en la gestión pública y el establecimiento de una institucionalidad para la asociatividad y el voluntariado. Existe una clara dificultad en que la División de Organizaciones Sociales no cuente con un presupuesto adecuado para realizar sus funciones, y que año a año tenga que “competir” con las otras carteras y prioridades del gobierno para obtener mayores recursos.

Hoy existe un desconocimiento a nivel general de la Ley N° 20.500 en la sociedad civil, frente a esto se debe avanzar en mayores niveles de difusión. De la misma forma faltan mayores niveles de transparencia en las convocatorias a los espacios de participación, lo cual debe mejorarse. La institucionalidad de participación ciudadana debe prepararse para desempeñarse en una democracia de mayor intensidad, la única forma de resolver la actual crisis del sistema político es con más democracia.

Reflexión, evaluación y propuestas Ley N°20.500 y Participación en Chile, del Instituto Libertad:

Existe un consenso nacional en Chile acerca de que el país necesita más participación ciudadana en la gestión pública, esto queda en evidencia, al plantearse dicha idea en los programas de gobierno de los últimos tres presidentes desde 2006 al 2017.

Es fundamental no generar desde los gobiernos mayores expectativas de las que se podrán cumplir en esta materia, debido a que el no cumplimiento genera mayores niveles de desafección ciudadana a los representantes.

La mejor opción para fomentar la participación ciudadana en la gestión pública es en el mundo municipal que en el Estado, esto debido a la cercanía de las discusiones que ocurren en el ámbito local a la cotidianeidad de la ciudadanía en general, frente a las complejidades técnicas propias del proceso de diseño de las políticas públicas del Estado central.

La discusión central es que se genera un fuerte debate entre las posibilidades de que exista participación ciudadana en la gestión pública en los diferentes niveles de la administración del Estado, central o local, versus las complejidades técnicas que impone la "tecnocracia" del Estado a la discusión del diseño de las políticas públicas. Esta discusión tiene que ver con qué tipo de sociedad queremos construir en el futuro.

Reflexión, evaluación y propuestas Ley N°20.500 y Participación en Chile, de la Fundación Chile 21:

Existe un buen balance de la gestión de la participación ciudadana por parte del gobierno de la presidenta Bachelet, donde el instructivo presidencial ha tenido un importante rol para terminar de implementar la Ley en el Estado y sus órganos dependientes.

El instructivo presidencial N° 007 de la presidenta Bachelet, plantea importantes elementos como una carta de navegación para estas materias, donde se dispone cumplir con los compromisos del Estado en torno participación en la gestión pública y se proponen nuevos mecanismos de participación. Aún faltan algunos compromisos asumidos por cumplir.

Es necesario, que la actual norma sea cumplida a cabalidad antes de implementar cambios a la legislación, para lo que se necesita voluntad política de las autoridades y un cambio cultural en los funcionarios de la administración pública, quienes deben aceptar las modalidades de participación ciudadana como algo necesario y fundamental para la gestión pública y en el diseño de las políticas públicas.

Reflexión, evaluación y propuestas Ley N°20.500 y Participación en Chile, de la Fundación Jaime Guzmán:

Lo primero que debemos esclarecer, es que la participación ciudadana en la gestión pública no puede reemplazar el rol de la autoridad electa ni la institucionalidad que existe en el país, que es propio de cualquier democracia representativa. Debemos clarificar que el Estado debe mantener su principio de subsidiariedad, el cual se entrelaza con el principio de asociación y con el principio de autonomía de las organizaciones.



Uno de los puntos positivos de la Ley N° 20.500 es que facilita la creación de organizaciones y su acceso a la personalidad jurídica, donde es un deber del Estado apoyar los procesos de asociatividad de la sociedad civil. Tenemos una buena evaluación del rol e instalación de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en los municipios, es necesario avanzar en que estos puedan conformarse en las comunas con menos recursos del país.

Para mejorar la implementación de la Ley N° 20.500 se necesitan profesionales capacitados, que puedan mejorar la gestión del proceso de instalación de los mecanismos en el Estado. A nivel municipal se necesita promover el fortalecimiento del diálogo entre el COSOC y el consejo municipal. Existen organismos del Estado que por su naturaleza técnica o sectorial no deben estar sometidos a las definiciones que tomen los consejos de la sociedad civil, así el límite de su influencia está dado por la incapacidad de sustituir el rol que juegan las autoridades de la democracia representativa, el tope de la participación son las tareas correspondientes a las autoridades democráticamente electas.

Es importante aclarar que la constitución y la actual legislación de Chile aseguran la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad, sin lo cual la asociatividad tendría mucho menos libertad. La Ley N° 20.500 es una normativa poco conocida en el país, por lo que uno de los principales puntos es aumentar sus niveles de difusión a la ciudadanía.

Evaluación y propuestas de la Fundación Red de Estudios Para la Profundización de la Democracia:

Existe una profunda diferencia entre la idea original de la Ley y el resultado después de su proceso de aprobación en el congreso nacional, entrampada en la discusión parlamentaria, lo cual termino en concebir una institucionalidad de participación ciudadana con procesos burocráticos interminables y sin presupuesto para su implementación.

Lo anterior se manifiesta en la profunda contradicción entre las organizaciones del Estado que hoy ven como una complicación la existencia de los consejos de la sociedad civil, de cara a los compromisos internacionales que ha asumido el Estado de Chile en estas materias, como la carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública.

Finalmente, la discusión sobre la participación ciudadana en el Estado, sus organismos relacionados y las municipalidades del país tiene que ver con el proceso de modernización del Estado, lo que se traduce en una democratización de los espacios de toma de decisión, lo que actúa como una cuestión política que nos lleva a preguntarnos qué tipo de Estado debemos construir, qué democracia queremos lograr con dicho Estado, y qué sujeto va a participar de dichos espacios.



Conclusiones

En el marco del proceso de evaluación de la Ley 20.500 se han identificado una serie de mecanismos que juegan un papel positivo a la hora de promover la participación ciudadana en la gestión pública, tras la ausencia de iniciativas de ésta índole en la legislación nacional. Sin embargo, se ha reportado también desde los actores consultados la existencia de importantes limitaciones o falencias que impiden el cabal desenvolvimiento de la institucionalidad en torno a la participación ciudadana.

En este sentido, uno de los principales problemas que enfrenta la Ley para su adecuada implementación en el país refiere al alto grado de desconocimiento sobre la misma en la sociedad civil. Si bien las organizaciones que desarrollan un trabajo en el ámbito público conocen esta legislación, en general la población manifiesta un desconocimiento de la Ley y su contenido, lo que queda de manifiesto al contrastar el manejo que tiene la ciudadanía de otras leyes atinentes al desarrollo comunitario, como por ejemplo la ley de Juntas de Vecinos. Por lo tanto, son fundamentales los esfuerzos de información, difusión y empoderamiento que puedan hacerse desde el Estado, tanto a nivel central como local.

Si bien la Ley incorpora cuatro mecanismos obligatorios de participación de la sociedad civil en la gestión pública, emerge como una necesidad vital la existencia de mecanismos o un órgano que tenga las atribuciones de fiscalizar y, de ser necesario, sancionar el cumplimiento de dicha obligatoriedad. Esta necesidad se vio subsanada, al menos por ahora, por la voluntad de la Presidenta de la República al enviar un instructivo que obligó a los Ministerios y órganos relacionados a desarrollar efectivamente los mecanismos que propone la Ley.

Además, junto a lo anterior, se reporta que la Ley tampoco contempla incentivos que promuevan que distintos órganos, como las municipalidades, establezcan espacios de participación en sus quehaceres. Los actores consultados reportan que los/as Alcaldes/as no manifiestan interés, ni tienen la voluntad de desarrollar espacios participativos, dada la ausencia de incentivos/sanciones que les obligue para ello.

Por otra parte, se ha reportado una valoración positiva en torno a facilitar los mecanismos de asociatividad de la sociedad civil, reduciendo los tiempos y requisitos para la constitución jurídica de las organizaciones sociales. Además, es relevante mencionar el reconocimiento por parte del Estado de las organizaciones vinculadas a acciones de voluntariado; lo que ha permitido que estas últimas tengan una mayor legitimidad en el ámbito público y privado, facilitando de forma significativa su trabajo cotidiano.



El actual carácter consultivo e informativo de los mecanismos de participación obligatorios de la Ley genera importantes niveles de frustración en la sociedad civil, teniendo un escepticismo aprendido frente a los diferentes espacios de participación. Esta situación ha generado importantes niveles de dificultad para implementar la Ley, tanto en los Ministerios y sus organismos relacionados, como en los municipios. En este mismo ámbito, se menciona que la Ley no dispone de mecanismos de participación específicos para los gobiernos regionales, lo que impide el fortalecimiento del proceso de regionalización.

Los actores han reportado de forma coincidente la necesidad de establecer mecanismos de participación de carácter vinculante, tanto a nivel del Estado central, como de los gobiernos locales. Esto se traduce en que las definiciones que se asumen desde los espacios de participación ciudadana en la gestión pública sean una alternativa real y plausible al momento de tomar decisiones por parte de la autoridad respectiva.

Además, se manifiesta coincidentemente la necesidad de que la Ley N° 20.500 cuente con financiamiento permanente, tanto para las organizaciones de la sociedad civil, como también para las unidades de participación de los órganos del Estado. Esto se torna fundamental para el cabal funcionamiento y alcance efectivo de los propósitos que supone la Ley, ya que actualmente se dispone de fondos concursables precarios y que se establecen bajo una lógica de competencias entre las organizaciones, obligándoles a modificar sus estructuras de organización y lógicas de funcionamiento, dañando con ello la autonomía y forzando su dependencia.

De esta forma se propone avanzar desde el actual sistema de fondos concursables a uno que disponga fondos basales, que fortalezca el trabajo permanente de las organizaciones y evite las lógicas de competencia por obtener recursos. A nivel del Estado, se deben disponer de partidas presupuestarias para las unidades de participación ciudadana y asegurar que las municipalidades establezcan un ítem similar. Estos recursos son fundamentales para avanzar a un estándar mínimo de implementación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

Además, es necesario que la dotación de recursos ponga énfasis en regiones que presentan dificultades geográficas, de aislamiento o lejanía, para facilitar que los dirigentes y organizaciones puedan participar efectivamente en los espacios dispuestos para dicho fin. Por otra parte, existen órganos del Estado que tienen acciones secundarias para el cumplimiento de la Ley 20.500, como lo es el Registro Civil y los Tribunales Electorales Regionales, los cuales no cuentan con un financiamiento para los fines establecidos.

Actualmente, los dirigentes sociales no tienen seguridad social al momento de desarrollar sus tareas, que pueden afectar su salud o situación laboral. En este sentido, se plantea la necesidad de que se consagre el rol de los dirigentes sociales a través de un estatuto público que reconozca ciertos derechos básicos, facilitando sus labores diarias y evitando que sus quehaceres tengan consecuencias negativas para su desempeño y salud física y psíquica. Avanzar en un estatuto público que reconozca el rol que los dirigentes sociales realizan en nuestra democracia es un punto central para facilitar su quehacer cotidiano.

A través de la participación de los/as chilenos/as en el exterior por medio de los

denominados Cabildos Consulares, las comunidades han planteado la necesidad de mejorar los canales de comunicación, trabajo y relación entre las Embajadas y Consulados con sus respectivas colonias. Esto pues no existe completa información sobre los espacios instaurados para su participación, donde se les permita además discutir sobre programas y planes específicos, buscando establecer una nueva relación e involucramiento de las comunidades en el exterior con la realidad nacional y su desenvolvimiento en los países que residen.

Es coincidente la opinión por parte de los actores consultados de la necesidad de implementar y desarrollar programas de educación cívica, tanto a nivel escolar, como dirigido a la población civil en general. Esto pues se evidencia que existe desinformación sobre el funcionamiento del Estado, lo que impide significativamente la participación en los espacios que se disponen para ello. Es fundamental, en esta línea, generar e implementar programas de especialización y capacitación en materia de participación ciudadana a los funcionarios encargados de desarrollar dichas tareas, tanto a nivel municipal como Estatal.

Finalmente, se torna vital que para facilitar, promover y consolidar la participación ciudadana en la gestión pública, se consagre ésta como un derecho constitucional. De esta forma, se situaría como un elemento central del quehacer nacional y constitutivo de nuestra democracia. Con ello, poder avanzar en diversos mecanismos de democracia directa, como por ejemplo iniciativas populares de ley, referéndums o revocatorias de mandato, lo que permitirá que en el país exista una profundización de nuestra democracia, buscando superar la actual deslegitimación política y desconfianzas hacia la institucionalidad del Estado.

Como División de organizaciones Sociales hemos evidenciado que la Ley N°20.500 ha significado, durante los últimos 5 años, un enorme avance en la consagración del derecho a la participación ciudadana, el fortalecimiento de la asociatividad y la institucionalización de dichos fenómenos en el Estado. Sin embargo, creemos que las opiniones y propuestas planteadas desde la sociedad civil, los funcionarios públicos, los Centros de Estudios y las comunidades de chilenos en el exterior, son lo suficientemente contundentes como para avanzar en un camino de reforma a la Ley, que permita su profundización y perfeccionamiento en los ámbitos que anteriormente se han señalado, como se ha planteado en el programa de gobierno:

“Llevaremos adelante medidas que fortalezcan y den institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública, garantizando que todos y todas tengamos el mismo derecho a influir en las decisiones que nos afectan y sin ningún tipo de discriminación arbitraria siguiendo el espíritu de nuestro programa de gobierno”¹⁹.



¹⁹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 - 2018, Derechos Ciudadanos, Participación e Inclusión, Página 187.

Bibliografía

Álvarez, C. (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. Octubre 7, 2015, de Margen Sitio web: <http://www.margen.org/suscri/margen74/alvarez.pdf>

CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Septiembre 23, 2015, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Sitio web: http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf

Colpari, O. (2011). La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena - campesino? Septiembre 2, 2015, de Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Sitio web: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/MT_americalatina/ottocolpari.pdf

De la Maza, G. (2009). La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos. Septiembre 21, 2015, de SEGPRES- Gobierno de Chile Sitio web: http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/participacion_y_nuevos_desafios_politico-institucionales.pdf

Decreto Ley 229/2000. Crea Carta compromiso con el ciudadano. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 8 de Marzo de 2000. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62474/norma.htm>

Decreto 1172/03. Acceso a la información pública. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 3 de Diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Decreto Ley N° 4064. De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Gaceta Oficial, Asunción, Paraguay, 17 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.sna.gov.py/archivos/documentos/DECRETO%204064_xe6m23p8.pdf

Eberhardt, L., Maurich, M., Triguboff, M., & Urdinez, V.. (n.d). Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina. Septiembre 29, 2015, de Universidad de Buenos Aires Sitio web: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/paper3.pdf>

PNUD (2013). Encuesta de Desarrollo Humano, Base de datos disponible en el sitio www.pnud.cl

Gaventa, J & Valderrama, C. (1999). Participation, Citizenship and Local Governance. Noviembre 16, 2015, de Universidad de Valencia Sitio web: <http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa.%20Valderrama.pdf>

Gobierno de Brasil. (n.d.). En control social. Septiembre 5, 2015, de Portal de Transparencia Sitio web: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/>

Guerra, C. (1994). Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos? Septiembre 23, 2015, de JSTOR Sitio web: <http://www.jstor.org/stable/3540854>

Hidalgo, P. (2011). El ciclo político de la concertación (1990 - 2010). Santiago, octubre del 2011. Uqbar editores.

Historia de la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y participación Ciudadana en la Gestión Pública, Biblioteca del Congreso Nacional, Diario Oficial del 16 de febrero de 2011, Santiago de Chile.

Huntington, S. (1994). La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires: Paidós.

Informe Auditoría a la Democracia, Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Santiago, 2014.

La Confianza en América Latina 1995 - 2015, 20 Años de Opinión Pública Latinoamericana, Fundación Latinobarómetro. Santiago de Chile, 2015.

Ley Estatutaria 1757. Ley Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial 49565, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 2015. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62230#0>

Ley n° 0. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010, Quito, Ecuador, 11 de Mayo de 2011. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org6.pdf

Ley n° 134. Ley por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana. Diario Oficial 41.373, Bogotá, Colombia, 31 de Mayo de 1994. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Ley n° 18.567. Descentralización política y participación ciudadana. Diario Oficial, Montevideo, Uruguay, 13 de Septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

Ley n° 26.300. Ley de los derechos de participación y control ciudadanos. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 26 de Septiembre de 2001. Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/54301/Peru_Ley_de_los_Derechos_de_Participacion_y_Control_Ciudadanos.pdf

Ley n° 341. Ley de Participación y Control Social. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Sucre, Bolivia, 5 de Febrero de 2013. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92662/108063/F-1298103018/BOL92662.pdf>

Ley orgánica del poder popular. Gaceta Oficial N° 6.011, Caracas, Venezuela, 21 de Diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.minamb.gob.ve/files/leyes-2011/No6011lorgpp.pdf>

Mella, Marcelo. (2012). Elementos de Ciencia Política. Conceptos, actores y procesos (Volumen 1). Santiago, septiembre del 2012. RiL editores.

Martínez, M. (2011). Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial. Septiembre 23, 2015, de JSTOR Sitio web: <http://www.jstor.org/stable/41061272>

Ministerio Secretaría General de Gobierno (2007). Agenda Pro Participación Ciudadana. Gobierno de Chile. Santiago de Chile, mayo.

Núñez, R. (2007). La participación ciudadana. Cambio paradigmático de la Constitución venezolana. Octubre 13, 2015, de Scielo Sitio web: http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-14062007000200004&lng=es&nrm=i

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1988). Transiciones desde un gobierno autoritario. Barcelona: Paidós.

OEA. (2011). Guía de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva (GEMGPE) - Uruguay. Octubre 9, 2015, de Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos Sitio web: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe/uruguay/participacion.asp>

Pérez, F., Mendonca, C., & Coelho, A. (2010). Participación ampliada y reforma del Estado. Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Septiembre 5, 2015, de OSAL Sitio web: <http://www.unirio.br/ccjp/cienciapolitica/arquivos-1/participacion-ampliada-y-reforma-del-estado-mecanismos-constitucionales-de-democracia-participativa-en-bolivia-ecuador-y-venezuela>

Prieto, P. (2010). Las alas de Leo: la participación ciudadana del siglo XX. Septiembre 15, 2015, de KyoPol Sitio web: <http://www.kyopol.net/docs/LasAlasDeLeo.pdf>

Prieto, P & Ramírez, A. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. Septiembre 21, 2015, de Revista del CLAD Reforma y Democracia Sitio web: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/058-Febrero-2014/Prieto.pdf>

Przeworski, A. (1995). Democracia y mercado. Cambridge: Cambridge University Press.




Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social...Serie Políticas Sociales, N 189. CEPAL & Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Torres, R., & López, O. (2008). Mecanismos de participación ciudadana y transparencia en la gestión municipal: Guía para la implementación. Octubre 9, 2015, de FUNDE Sitio web: <http://www.repo.funde.org/21/1/TR-001.pdf>

Viveros, F. (2010). Marco jurídico de la participación ciudadana en Chile. Septiembre 15, 2015, de Universidad de Los Lagos Sitio web: <http://www.knowhowchile.cl/KNOWHOWCHILE/wp-content/uploads/downloads/2012/06/MarcoJur%C3%ADdico-Felipe-Viveros.pdf>

Ziccardi, A. (2004). Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa. Septiembre 22, 2015, de JSTOR Sitio web: http://www.jstor.org/stable/3541449?seq=1#page_scan_tab_contents



 www.participemos.gob.cl
 [@dos_segegob](https://twitter.com/dos_segegob)
 [Facebook.com/divisionorganizacionessociales](https://www.facebook.com/divisionorganizacionessociales)