Carta de Lisboa y Ley 20.500: Análisis Comparativo de la Participación Ciudadana en la Normativa Jurídica de Chile

Lisbon Charter and Law 20.500: Comparative Analysis of Citizen Participation in Chile's Legal Regulations

Iván Godoy Flores*
Oscar Palleres Flores**
Jesús Archilla Guío

Resumen

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Plan de Acción de Lisboa) de 2009, establece un detallado marco referencial de principios que buscan perfeccionar el derecho de participación, principalmente en el conjunto de acciones que engloban las políticas públicas de las naciones iberoamericanas. Sin embargo, ¿cómo se reflejan estos principios de participación ciudadana centrada en la elaboración de políticas públicas regionales en el marco jurídico chileno? Mediante un análisis comparativo y crítico de la Ley 20.500 de 2011 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, se pudo apreciar que la legislación chilena aborda de manera muy limitada este componente relevante en la formulación de políticas públicas.

Palabras claves: participación ciudadana, políticas públicas, Ley 20.500

Abstract

The 2009 Ibero-American Charter for Citizen Participation in Public Management (Lisbon Action Plan) establishes a detailed framework of principles that seek to perfect the right to participate, mainly in the set of actions that encompass the public policies of the Ibero-American nations. However, how are these principles of citizen participation focused on the development of regional public policies reflected in the Chilean legal framework? A comparative and critical analysis of Law 20,500 of 2011 on Associations and Citizen Participation in Public Management showed that Chilean legislation addresses this relevant component in public policymaking in a very limited way.

Key words: citizen engagement, policies, Law 20500

* Licenciado en Administración de Empresas. Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas e investigador de – Universidad de Tarapacá. Doctorando en la Universidad de São Paulo.

** Licenciado en Ciencias Jurídicas – Universidad Arturo Prat, Tesista en Antropología – Universidad de Tarapacá.

Introducción

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada los días 25 y 26 de junio de 2009, en Lisboa, Portugal, y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009, en Estoril, Portugal¹, considera en su preámbulo que la gestión pública es buena si se cumple con parámetros como la integralidad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad. Y que estos parámetros se reflejen en un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas. Pero por sobre todo, afirma, que la democratización de la gestión pública es consustancial con el perfeccionamiento de la democracia como sistema político que favorece la inclusión y la cohesión social.

En la democratización de la gestión pública, el ciudadano – en cuanto sujeto de derechos –, juega un rol protagónico pues no solo es sujeto de una democracia representativa cada cierto periodo, sino que es también sujeto de una democracia que reconoce la participación de la agenda política (Linares, 2017).

Y en la búsqueda de una democracia plena, precisa el Plan de Acción de Lisboa, esta debe estar soportada sobre derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, lo que denominó “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” (CLAD, 2010).

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana es un medio para la transformación social, el mayor desafío apunta hacia la universalización de esta para la defensa y exigencia de sus derechos, principalmente para el acceso de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Ciertamente, las políticas públicas representan parte de las iniciativas más visibilizadas de la gestión pública del Estado. En ellas, los programas, planes y proyectos impactan directamente a los ciudadanos, en ocasiones de forma

¹ Resolución N° 38 del “Plan de Acción de Lisboa”, CLAD, 2010.

negativa en el desarrollo social y la calidad de vida. De allí surge la importancia de participar activamente en las distintas etapas de la gestión de políticas públicas.

En este sentido, el Plan de Acción de Lisboa, establece un amplio y detallado marco referencial de principios, que buscan perfeccionar el derecho de participación, principalmente en el conjunto de acciones que engloban las políticas públicas de las naciones iberoamericanas. Sin embargo, ¿cómo se reflejan estos principios en la normativa de Chile sobre participación ciudadana centrada en la elaboración de políticas públicas? Mediante un análisis comparativo y crítico de la legislación que se hace cargo de este componente, la Ley 20.500 de 2011 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, se pudo apreciar que esta aborda de manera muy limitada este aspecto relevante en la formulación de políticas públicas.

En este artículo, nos referiremos a este comparativo crítico, analizando distintos componentes que, a juicio nuestro y de variados autores, deben siempre considerarse al momento de resguardar un sólido desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública de los estados, enfatizando su relevancia sobretodo en el diseño de políticas públicas aplicables en determinados territorios de esos estados.

En función de esto último, se ha estimado necesario, primeramente, avanzar en algunas definiciones sobre políticas públicas, a fin de situar el contexto en el cual abordaremos el componente de la participación ciudadana. Precisamente, en un segundo acápite, se establecerán aproximaciones conceptuales y metodológicas de lo que se entiende por participación ciudadana.

Establecidos estos dos marcos teóricos, posteriormente desarrollaremos el núcleo central de este artículo, estos es, el análisis comparativo y crítico entre la Carta de Lisboa de 2009 y la Ley 20.500 de Chile, de 2011. Este análisis nos permitirá realizar algunos comentarios sobre la actualidad de la participación ciudadana en el contexto de la formulación de las políticas públicas regionales.

Finalmente, con el propósito de establecer puntos de conexión con el necesario debate que debe seguir desarrollándose, se establecen a modo de consideraciones, algunas reflexiones finales sobre el tema abordado en el artículo.

I. Un primer planteamiento. ¿Qué son las políticas públicas?

Para contextualizar este estudio, queremos defender la tesis que las políticas públicas son un instrumento de planificación del gobierno para atender a los problemas definidos como públicos, y que como tales, poseen el potencial para la transformación social, siempre y cuando la participación ciudadana se constituya en un componente relevante.

Vale la pena recordar que la palabra política (pública) se refiere a la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (Roth, 2017) y a los principios que rigen esta acción política, entendiéndolas como un conjunto de elementos que, con la aparición activa o voluntariamente inactiva de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social. En este sentido, Roth advierte que existirán políticas públicas cuando el Estado, el gobierno o las instituciones públicas (o los funcionarios) asuman la tarea de alcanzar las metas, estimadas como deseables o necesarias, a través de un proceso dirigido a cambiar el estado de las cosas percibidas como problemáticas o insatisfactorias (Roth, 2017, p. 36-37).

El concepto expresa una acción sobre medios y fines, muchas veces basada en la definición de un problema definido como público que contiene en su diagnóstico causas y efectos consecuentes, implicando, por lo tanto, para la sociedad cambios significativos: modificación de situaciones, sistemas, prácticas y conductas individuales y colectivas (Titmuss, 1981).

Revisaremos una serie de definiciones de políticas que, desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días, se refieren indistintamente tanto a los procesos como a su estructura y objetivos. Esto es relevante en la medida en que podemos

detectar ciertos patrones en la comprensión de las políticas públicas, ya sea en cuanto a su origen, como a su caracterización teleológica.

En la misma línea, (Meny & Thoenig, 1989, págs. 8-12) propusieron que la política pública es una acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad. Asimismo, para (Muller & Surel, 1998) las políticas públicas designan el proceso por el cual se diseñan y ejecutan los programas de acción pública, es decir, dispositivos de coordinación político-administrativos, en torno a objetivos explícitos.

Tenemos el caso de autores que ponen el énfasis en el conjunto de decisiones tomadas en las políticas y acciones públicas emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas a la solución de un problema público claramente delimitado (Subirats, Knoepfel, & Varone, 2012).

En México, Franco (2016) define a las políticas públicas como acciones de gobernanza, con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en el que la ciudad participa en la definición de problemas y soluciones. De esta manera, a pesar de apoyar toda su definición en diagnósticos y análisis como insumos para la acción gubernamental, innova incorporando la participación ciudadana no sólo en la definición de los problemas sino también en las soluciones.

Por su parte Matus (1996) definió las políticas públicas como una decisión o grupo de decisiones - explícitas o implícitas - que pueden establecer pautas para la acción presente, para guiar las decisiones futuras o para iniciar o retrasar la acción. Así también Lahera (2004), propuso que las políticas públicas corresponden a soluciones específicas sobre cómo dirigir los asuntos públicos. Para ello, debe contar con cursos de acción y flujos de información en relación con un objetivo público -desarrollado por el sector público, la comunidad y el sector privado-, incluyendo directrices o contenidos, instrumentos o mecanismos, y definiciones o modificaciones institucionales (Lahera, 2002).

Como se puede observar, no hay definiciones que puedan cubrir de manera práctica todos los aspectos de las políticas públicas sin caer en la tipología, el propósito o el énfasis. En vista de todas estas definiciones, es importante hacer algunas consideraciones:

- 1) Estas definiciones de políticas públicas representan una pequeña muestra del extenso trabajo de estos autores. Por lo tanto, no son definiciones exhaustivas.
- 2) En conjunto, estas definiciones representan en sí mismas una breve referencia a las políticas públicas y también representan sólo un conjunto delimitado de autores.
- 3) Estas definiciones tampoco son comparables a lo largo del tiempo. En esta trayectoria, los énfasis, los significados y los contextos varían con cada autor.

Sin embargo vale la pena resaltar un patrón presente en la mayoría de estas definiciones que van más allá de lo meramente teórico de su construcción: la clara intención del carácter estado-centrista de las políticas públicas observadas en la aplicación práctica de la gestión pública. En ellas, la participación ciudadana se rige por el conservadurismo de la tradición centrada en el Estado (y gobierno). Es decir le da una menor importancia al rol de la ciudadanía en las decisiones del Estado en democracia.

Las políticas públicas en suma son la suma de los instrumentos que disponen los gobiernos, dentro de su ordenamiento jurídico, para actuar en favor de los intereses de la sociedad civil, cuya finalidad es el bien común. Sin embargo, esta visión estado centrista ha contribuido al beneficio de intereses distanciados de la ciudadanía, ampliando las brechas de desigualdad y el mantenimiento de una pobreza estructural. Como hemos visto, las definiciones de políticas públicas no han incluido a la ciudadanía como actor de las decisiones públicas y ha sido el ron de los acuerdos internacionales que de alguna manera impone jurídicamente la inclusión de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, más visible en sus elaboraciones y en menor medida en la evaluación de las mismas.

II. Un acercamiento a la participación ciudadana

En su definición, participación es la posibilidad de ser parte de algo. La participación en la vida política, en las decisiones públicas es un anhelo que perfecciona la democracia. Además, se pueden señalar las siguientes características: no implica ser parte de un partido o de un aparato del Estado, se hace de forma independiente y busca intervenir en las decisiones definidas como públicas. Ciertamente, la participación es uno de los temas más discutidos en la elaboración de políticas públicas, dada la complejidad de su ejercicio y sus resultados inciertos.

Para González Madrid (2016), desde una perspectiva normativa, la participación es eminentemente vinculatoria. La virtud vinculante de la política pública destaca de manera relevante y excluyente en dos dimensiones: a) la dimensión participativa y b) la dimensión representativa. Autores como Roth (2017), se refieren a la democracia participativa como un complemento a la democracia representativa. La participación democratiza el proceso de elaboración de las políticas públicas. La participación social en las políticas es una instancia de intervención sobre las decisiones públicas en la tensa relación existente entre el Estado y la sociedad. Si la expresión de la democracia puede ser representativa, la expresión participativa es una instancia permanente de la ciudadanía en la vida política. Lahera (2002) propone que la participación es un modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones pueden hacer valer sus opiniones en el período entre elecciones. En la visión republicana y liberal, esta participación social también es ciudadana en la concepción de Habermas, pues presupone remitirse al concepto de derechos (y deberes).

Teixeira (2002) entretanto, dice que toda acción participativa es política, pues ésta se hace teniendo en vista el deseo de ser parte o tomar parte de un grupo, de nicho asociativo o de una esfera social orientada por algún tipo de poder. La aspiración sobre la descentralización regional es el anhelo de obtener mayores cuotas de poder para las regiones y sus procesos de autodeterminación y decisión.

Por lo tanto, Una política pública elaborada de manera más participativa, según Secchi (2015), proporciona una mayor calidad y cantidad de información disponible para las decisiones de carácter público, además de una mayor heterogeneidad de esquemas cognitivos. “La participación también trae la posibilidad de consolidación del sentido de pertenencia y responsabilidad colectiva” (2015, p. 142).

Fung (2006) nos recuerda que la participación afecta directamente la legitimidad, la justicia y la eficacia de las políticas públicas. Y en esta relación de poder entre Estado y sociedad, la efectiva participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, representa una forma de legitimación mediante un consentimiento expreso (y explícito) en el modelo de Beethan (2016 [1991]). Las acciones del Estado, en este sentido, deben proporcionar evidencia de este consentimiento. Este consentimiento debe ser explícito en el momento en que las políticas públicas son legitimadas socialmente. Esto implica no solo validar el diagnóstico compartido por los técnicos elaboradores de políticas públicas (policy makers), sino también legitimar el documento final.

En el marco del neomarxismo, el análisis de políticas públicas, se refiere a una legitimación secundaria cuando estas políticas cuentan con el beneplácito de actores relevantes (Subirats et al., 2012). En la misma línea, Cano (2008) se plantea que cuando la legitimidad y el apoyo a la política pública están en juego, es innegable la necesidad de la participación de los ciudadanos de alguna manera.

En otra perspectiva, la “participación ciudadana constituye una de las condiciones macro estimulantes del sentido vinculante de las políticas públicas, independientemente del grado de autonomía que pueden tener los ciudadanos o sus organizaciones, así como las restricciones que ella enfrenta de manera endógena o bien exógena”. En el campo de la interacción global entre lo gubernamental y lo no gubernamental es evidente que la formación de un sistema político requiere la participación de actores e instituciones relevantes y representativas, en el marco de unas reglas y unos mecanismos de negociación

reconocidos bilateral o multilateralmente (Guerra (1996), citado en González, 2016).

La participación ciudadana y social tiene la virtud de constituir una forma cooperativa de la interacción social, en el cual tanto el sistema político como la esfera de lo político pierden su razón de ser (González, 2016).

La temática de la coproducción es, igualmente, abordada por los responsables de la administración, no solo para encontrar en ésta, un medio para mejorar la calidad de los servicios, sino porque se encuentra aquí una solución a las restricciones presupuestales impuestas (Warin, 2016).

Finalmente Souza (2017), concluye que la participación ciudadana al provocar un tensionamiento en las agencias estatales, torna la elaboración de políticas públicas, más transparentes, más responsables y más susceptibles al control de la sociedad.

La participación ciudadana, en sus distintas facetas, otorga legitimidad a las políticas públicas. La ciudadanía, de cierto modo, conoce mejor el territorio y sus malestares y aboga por el bien común de su comunidad, su interés mayor. Pero al mismo tiempo es parte de una disputa de poderes y de espacios en la toma de decisiones. La participación ciudadana compite con los grupos de interés, normalmente distanciados del objetivo territorial en disputa y configura una expresión de la democracia revelando un complemento a la democracia representativa.

III. Elementos Centrales de la Carta Iberoamericana de Lisboa de 2009, sobre la participación ciudadana en la gestión pública.

La Carta Iberoamericana, señala que se entiende por participación ciudadana en la gestión pública, el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las

personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

De esta definición, se desprenden algunos de los principios y elementos centrales que conllevan los procesos de participación ciudadana. A saber:

1) La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

2) La participación ciudadana en la gestión pública fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural.

3) La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas, un derecho activo exigible a los poderes públicos y una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

4) La participación ciudadana en la gestión pública, se funda y establece como principios rectores, la Constitucionalización de este derecho, la Igualdad, Autonomía y Gratuidad en sus condiciones y ejercicio efectivo. La Institucionalización, que asegure un correcto funcionamiento, la Corresponsabilidad Social, pública y privada, el Respeto a la diversidad y no discriminación, y la Adecuación Tecnológica, con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública (CLAD, 2010).

Por otro lado, en relación con el diseño y formulación de políticas públicas, la Carta Iberoamericana de Lisboa, señala que la participación ciudadana debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, los

cuales deben velar para que sea ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos, tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados.

Todos estos elementos constituyen sin lugar a dudas, un soporte teórico de alto valor para los Estados y sus instituciones, un marco general que permita, en su relación con la ciudadanía, recuperar la confianza de sus ciudadanos y avanzar en una nueva forma de retroalimentarse; y significan también, un punto de inflexión en el debate sobre la democratización del poder, el acceso a la información y el conocimiento de los asuntos de la gestión pública, y la participación ciudadana en la gobernanza de los territorios y de las comunidades.

IV. La ley 20.500. La participación institucionalizada

La ley 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, luego de una larga tramitación en el Parlamento, desde junio de 2004, finalmente fue aprobada y publicada en el Diario Oficial el 26 de febrero de 2011, paradójicamente previo a que se desplegarán importantes movilizaciones sociales y de participación ciudadana, que caracterizaron el devenir sociocultural y político de la sociedad chilena en 2011.

Durante ese año, diversos sectores de la sociedad civil, llevaron a cabo y desarrollaron un movimiento social ascendente, que significó en los hechos rebasar los cauces de participación que la autoridad gubernamental disponía para la ciudadanía organizada. Los estudiantes y profesores, así como los trabajadores formales e informales, privilegiaron sus propias orgánicas para hacer valer sus voces y demandas. Resurge de manera renovada un poderoso movimiento por la educación pública y surge con mucha fuerza un nuevo referente ciudadano en torno al problema de la seguridad social y las pensiones de los jubilados, el Movimiento NO+AFP.

Es en este contexto que inicia su vida jurídica y su aplicación la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

En términos concretos, esta Ley aborda de manera indirecta el componente de la participación ciudadana en la gestión pública, a través de la modificación de determinados cuerpos legales que se refieren a este aspecto relevante de la formulación de políticas públicas.

En efecto, sobre el particular la Ley 20.500, en su Artículo 32 establece modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado en un doble sentido:

1) Intercala, en el inciso segundo del artículo 3º la frase "y participación ciudadana en la gestión pública"; y

2º Intercala antes del Título Final, un nuevo Título IV, denominado "De la participación ciudadana en la gestión pública".

En el articulado de dicho Título, el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, estableciendo la ilegalidad de toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

Se determina además, que cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su respectiva competencia. Estas modalidades de participación, deberán mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros.

Por otra parte, se incorpora un aspecto importantísimo de la participación ciudadana, el "accountability social" al establecer que los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria, pudiendo los organismos de la sociedad civil formular observaciones, planteamientos o consultas, frente a lo cual la entidad respectiva

deberá dar respuesta conforme, también del modo que asegure la participación social.

Asimismo, los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo. Sin embargo, la misma ley se cuidó de establecer que las normas jurídicas referidas a la constitución de estos consejos de la sociedad civil no les eran aplicables a determinados órganos del Estado, como la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los cuales, en todo caso, podrán establecer una normativa especial referida a la participación ciudadana.

Otro cuerpo legal que modificó la Ley 20.500, en su Artículo 33, fue la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695. Algunas de estas modificaciones, van en la línea de profundizar la participación democrática de la ciudadanía, al reemplazar el antiguo consejo económico y social de la comuna, un órgano limitado, más bien corporativo, por el actual consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

También se establecen normas referidas al control social ejercido por este consejo comunal, al establecer que el Alcalde y el Concejo Municipal deben pronunciarse sobre las materias de relevancia local que deben ser consultadas a la comunidad por intermedio de esta instancia, como asimismo la forma en que se efectuará dicha consulta, informando de ello a la ciudadanía.

En el mismo sentido del accountability social, se establece que el Alcalde y el Concejo Municipal deben Informar a las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional; a las asociaciones sin fines de lucro y demás instituciones relevantes en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, cuando éstas así lo requieran, mediante una cuenta pública y participativa, los asuntos referidos a la marcha y funcionamiento de la municipalidad.

La modificación a esta Ley orgánica Constitucional de Municipalidades, deja entregado a estos órganos del desarrollo comunal, la determinación de la forma y mecanismos a través de los cuales debe expresarse la participación ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil. De este modo, la respectiva ordenanza municipal deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

V. Análisis crítico de la Ley 20.500 de Chile.

El resultado de este estudio arroja que, en términos concretos, la normativa chilena que aborda y regula particularmente la participación ciudadana, adolece de la necesaria profundidad conceptual, limitándose a enunciados meramente declarativos, observándose adicionalmente obstáculos en su aplicación, dada la falta de un reglamento general que oriente sobre las formas y procedimientos que debiesen tenerse en cuenta al momento de llevar a la práctica los principios involucrados en la participación de la ciudadanía, dejando entregada esta materia a reglamentos específicos generados desde los distintos órganos de la administración del Estado.

Es muy probable que la deficiencia descrita se deba, entre otras razones, a la necesidad del gobierno de la época, encabezado por Ricardo Lagos, de abordar con prontitud este tema que forma parte del *ethos* de aquellos gobiernos signados como progresistas, el cual, ante el inminente cierre de su gestión y aprovechando el respaldo de las encuestas de opinión pública, consideró que había llegado el momento de avanzar en el protagonismo de los organismos de la sociedad civil, institucionalizando la participación ciudadana en un cuerpo legal, de redacción simple y fácil tramitación, que le diera sustento y respaldo normativo.

De este modo, el 8 de junio de 2004, el gobierno de Chile presentó e ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley mediante el cual se establecían los lineamientos generales y algunas particularidades sobre la conformación, existencia y funcionamiento de las organizaciones sociales, así como de las formalidades y mecanismos para su participación en los asuntos de la gestión pública.

Esto último, se ve refrendado en uno de los párrafos del Mensaje Presidencial cuando señala que la filosofía que impregna todo el articulado del proyecto enfatiza que uno de los instrumentos decisivos para que la participación ciudadana sea real y efectiva, es la existencia de una normativa legal idónea que permita la formación de un asociacionismo vigoroso.

Sin embargo, al analizar la historia de la Ley 20.500, llama la atención que mientras el Mensaje Presidencial hace hincapié en determinados componentes esenciales de la participación ciudadana, esto no se condice con la pobreza conceptual que se observa en la propuesta normativa del articulado, el cual se limita en demasía a los aspectos formales de dicha participación, sin adentrarse en los aspectos de fondo que se buscaban con esta ley.

En efecto, en otro párrafo del Mensaje, se expone claramente 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 autoridad. Una relación de cooperación Estado- individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable”.

Por lo mismo, a nuestro juicio, esta deficiencia en la profundidad conceptual con que se aborda esta materia en la normativa jurídica chilena, encierra además una cierta desconfianza de los grupos políticos dominantes de la elite política hacia la democratización y desconcentración del poder. Un análisis jurídico riguroso permite establecer con meridiana certeza, que en ninguna parte del articulado de la ley, ni directa o indirectamente, se arriba a algún tipo de definición doctrinaria sobre lo que el legislador consideró como participación ciudadana.

Por lo tanto, la deficiencia entre lo que se propone y lo que finalmente se aprueba en términos legislativos, explica muchas de las limitaciones que se observan en el texto legal de la Ley 20.500; y como indican los juristas en sus análisis doctrinarios, “al final del día, lo que vale y prevalece es lo establecido en el texto de la ley”.

Surge de este modo, la necesidad de reformar para mejorar este texto legal, que complete y complemente el actual articulado de la Ley 20.500 a fin de incorporar, esta vez con mayor profundidad, aquellos elementos que el legislador tuvo en consideración al presentar el proyecto de ley original.

VI. Análisis comparativo entre la Ley 20.500 de Chile y la Carta de Lisboa de 2009.

Como se dijo anteriormente, el origen de la Ley 20.500, data de junio de 2004. Por lo tanto, existe una distancia de cinco años entre esta y la Carta Iberoamericana de Lisboa, aprobada en junio de 2009. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la Ley 20.500, tuvo una larga tramitación en el Parlamento de Chile, toda vez que tuvieron que transcurrir casi siete años para que finalmente el proyecto de ley se aprobara, se promulgara y se publicara en febrero de 2011, y se transformara de este modo en ley de la república.

Entonces, los legisladores chilenos, esto es, el Gobierno y el Parlamento, perfectamente pudieron tener la oportunidad de revisar y tener a la vista, las definiciones, conceptos y principios rectores de la Carta Iberoamericana de Lisboa

sobre la participación ciudadana en la gestión pública, para su incorporación en parte del articulado del texto definitivo de la Ley 20.500; sin embargo esto no ocurrió.

En efecto, al revisar y analizar la historia de la ley, que en términos prácticos significa revisar la discusión y actuación de los legisladores en las diversas instancias de la tramitación de la ley, especialmente aquella que se dio en la última etapa de su tramitación, el año 2010, es decir, después que ya se había aprobado y adoptado por los estados que suscribieron la Carta Iberoamericana de Lisboa en 2009, y de la cual Chile es signatario, se puede comprobar que en ninguna parte de los textos que registran las intervenciones en la tramitación de la ley, se tuvo a la vista o se hace mención alguna de la Carta de Lisboa, desperdiándose una buena instancia y oportunidad para haber enriquecido el contenido de la ley con las definiciones, conceptos y principios que en materia de participación ciudadana, proporcionaba el Derecho Internacional Público, a través de la mencionada Carta Iberoamericana.

La crítica en este caso, si bien es cierto abarca a todos los agentes que comparten la actividad legislativa, recae con más fuerza y de manera significativa en los representantes del gobierno de la época, tanto los del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y de la Secretaría General de Gobierno, como los de Relaciones Exteriores, toda vez que fue entre otros, el Subsecretario de este Ministerio, Edgardo Riveros, el que concurrió a la cita en Lisboa, Portugal, en representación de Chile, quien debió comunicar y difundir con mayor fuerza los acuerdos y recomendaciones de la Carta Iberoamericana referida a la participación ciudadana en la gestión pública, sobre todo entre los legisladores que estaban participando directamente en la tramitación de la ley que abordaba la misma materia y similares temáticas.

De este modo, se podría haber nutrido la legislación con mayores elementos de análisis en la discusión parlamentaria; considerando los objetivos de la ley, se hubiese podido profundizar en más definiciones estratégicas, que permitieran resolver ciertos paradigmas de la participación ciudadana.

No obstante lo anterior, y tomando en cuenta que la Ley 20.500 dispone que los órganos del estado deberán establecer respectivamente los reglamentos que normen los mecanismos y formalidades de cómo debe expresarse la participación de los organismos de la sociedad civil, es perfectamente posible que los aspectos centrales y rectores de la Carta de Lisboa de 2009, pueden incorporarse en dichas instancias, razón por la cual, la ciudadanía que se vincula con el correspondiente órgano estatal o servicio público, tiene no solo la oportunidad, sino que el deber ciudadano de velar por su incorporación íntegra.

A modo de conclusión preliminar, podemos reconocer al menos las siguientes evidencias:

1) La Carta Iberoamericana sobre participación ciudadana en la gestión pública, sin perjuicio que carece de fuerza jurídica, porque no es un tratado, tiene una importancia teórica y práctica estratégica, ya que a través del marco referencial que propone, establece recomendaciones que resultan del todo necesarias para la salud de la democracia.

2) La Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, por el contrario, al ser ley de la república, manda, prohíbe y permite lo establecido en su articulado. Sin embargo, de su lectura se desprenden muchas de las limitaciones ya analizadas en este trabajo, que significan un menoscabo a los objetivos institucionales que en materia de participación social, inspiraron originalmente en su momento al legislador.

3) La Carta de Lisboa, a diferencia de la Ley 20.500, establece claramente una serie de definiciones y principios de fondo, respecto de lo que se entiende por participación ciudadana en la gestión pública, con señalamiento de sus elementos constitutivos y los componentes socioculturales que le dan sentido a su ejercicio efectivo.

4) La Ley 20.500 en cambio, pone el énfasis en los aspectos formales y procedimentales de la participación ciudadana, abundando en detalles sobre

quienes componen los órganos consultivos, sus quorum de funcionamiento y los necesarios para la toma de resoluciones.

5) La Carta de Lisboa se refiere de manera específica, detalladamente, en un capítulo especial, a la participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas. Nada de esto ocurre, en cambio, en la Ley 20.500, donde solamente se hace referencia de modo general a la participación en la gestión pública.

6) Por último, señalar que tanto la Carta Iberoamericana como la Ley 20.500, establecen mandatos a los órganos de la administración del estado para que adopten las providencias reglamentarias específicas, que aseguren la práctica de los derechos de la ciudadanía en el ejercicio de su participación social.

VII. Actualidad de la participación ciudadana en el contexto de las Políticas Públicas Regionales en Chile.

En una investigación preliminar de carácter exploratoria, se analizaron los datos y prolegómenos de 59 políticas públicas regionales de Chile, formuladas de Arica a Punta Arenas, incluyendo la Región Metropolitana. El listado fue proporcionado por cada Gobierno Regional y corroborado por la Secretaria de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (Subdere) a través de las solicitudes realizadas a Plataforma de Transparencia Chile (Portal Transparencia Chile, 2019), amparado por la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública.

En este estudio se pudo observar que la variable categórica elegida, denominada “participación social”, en la gran mayoría de las políticas públicas regionales, tiene como prevalencia y se limita a la etapa de diagnóstico en la elaboración de dichas políticas. En muy pocos casos – solo en 9 políticas regionales (15%) - la participación se refleja en el diseño final de la política. Asimismo, se observan escasos indicios de validación social de las políticas regionales.

Es común encontrar frases como “Diagnóstico ciudadano a partir de los diálogos participativos”. Para muchas de las políticas públicas regionales formuladas, esta pareciera ser la instancia máxima de participación de la ciudadanía, es decir, la participación social llega solo hasta el diagnóstico. Esto priva la posibilidad de validar socialmente la elaboración de la política regional en términos de sus objetivos, ejes, directrices, metas e incluso, influir en la elaboración del financiamiento para la implementación de la acción pública.

No es una práctica habitual en la elaboración de políticas regionales en Chile, la amplia participación social en todas sus etapas de formulación, esto es, desde el diagnóstico a la elaboración del texto final y por ende su validación social. Cuestión que, como refiere Bobbio, significa e implica la esterilidad del debate (Souza, 2017), perjudicando la promesa del gobierno de democratizar de modo integral la gestión de políticas públicas.

Precisamente, se requiere reforzar la necesidad de contar con un mayor protagonismo de la ciudadanía, por cuanto la participación social “genera la posibilidad de articulación entre democratización de la relación entre el Estado y los beneficiarios de las políticas públicas y la eficacia de esas políticas” (Souza, 2017).

Esta investigación exploratoria reveló la fragilidad de la democracia regional con la observación de dos variables inherentes a las políticas públicas modernas: la participación social y el financiamiento. Por un lado los sucesivos gobiernos de Chile han promovido la participación electoral en las regiones (democracia representativa), cambiando la modalidad de elección de gobierno regional, como ya se había avanzado con los consejeros regionales. Próximamente se podrán elegir a los Gobernadores Regionales. Pero por otro lado, se revela el fracaso de la efectiva participación social en las políticas regionales (democracia participativa). De esta forma, la legitimidad de los gobiernos subnacionales también dependerá de la dimensión participativa de las decisiones en democracia. La participación ciudadana torna las políticas regionales más responsables y transparentes.

En este sentido, la voluntad política en la elaboración de las políticas regionales en Chile, en particular, garantizar la plena participación, son una tarea pendiente en los gobiernos regionales.

VIII. Consideraciones Finales

En general, diversos autores coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, no depende de la mera existencia declarativa de mecanismos participativos, sino que en primer término, de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad para hacerlos exigibles.

Algo similar ocurre del lado del sector público, ya que el éxito de la gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques.

Vale decir que la mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa no resulta en si misma suficiente (Delamaza, 2011).

Este factor pone de relieve la importancia de las experiencias en el ámbito subnacional, que experimentan y dan forma a mecanismos y estructuras de participación, y examinar las condiciones en las cuales estas pueden extenderse a otros campos y alcanzar mayor difusión e institucionalización.

La ley 20.500 es una oportunidad clara de participación ciudadana por cuanto está institucionalizada, sin embargo requiere mayor difusión y fiscalización. Es factible de ser perfeccionada incorporando mejores mecanismos de vinculación efectiva. La participación ciudadana en la gestión pública aún depende en gran medida de la voluntad política de alcaldes, intendentes, subsecretarios y ministros.

Se observa, por otro lado, un cierto fracaso de la efectiva participación social en la formulación de las políticas regionales (democracia participativa). Esto significa de algún modo, una merma importante en la legitimidad de los gobiernos subnacionales, ya que esta depende, en un grado cada vez más creciente, de la

dimensión participativa de las decisiones que se adopten en democracia. La participación ciudadana torna las políticas regionales más responsables y transparentes.

En este sentido, las políticas bottom-up, es decir, aquellas elaboradas de abajo hacia arriba, como elemento de desarrollo endógeno, contribuyen a la principal modalidad de descentralización de las decisiones políticas. Por esta razón, los valores mostrados en este trabajo revelan también el camino que falta por recorrer para lograr la descentralización de Chile como mecanismo democrático y no caer en una descentralización de tipo simbólica.

Se constata que muchas de las políticas regionales diseñadas en Chile, ostentan una dimensión declarativa de la participación social como elemento fundamental de su elaboración. Sin embargo, la evidencia muestra que en la gran mayoría de estas políticas, la participación social está limitada a la validación de los diagnósticos. La participación ciudadana en muchas ocasiones no tiene la opción de llegar a la validación del diseño final de la política.

La escasa participación priva a las políticas regionales de una mayor calidad y cantidad de información disponible para las decisiones de carácter público, de la posibilidad de consolidación del sentido de pertenencia regional y de la responsabilidad colectiva.

Referencia

Beethan, D. (2016 [1991]). Max Weber and the Legitimacy of the Modern State.

Analyse & Kritik, 13(1), 34-45.

Cano, L. (julio-diciembre de 2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, 147-177.

CLAD. (2010). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*.

Recuperado el 27 de diciembre de 2019, de Carta Iberoamericana de

Participación Ciudadana en la Gestión Pública adoptada por la XIX Cumbre:
<http://old.clad.org/reforme/boletin-304/>

CLAD. (diciembre de 2010). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Recuperado el 28 de marzo de 2020, de Carta Ibero Americana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública:
<http://old.clad.org/reforme/boletin-304/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica-adoptada-por-la-xix-cumbre/view>

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(30), 45-75.

Franco, J. (2016). *Diseño de políticas públicas. Una guía para transformar ideas en proyectos viables*. Puebla: IEXE.

Fung, A. (diciembre de 2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review, special issue*, 66-75.

Gonzalez, M. (2016). Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes. *Revista Polis*, 00(1), 13-45.

Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. México: Fondo de la Cultura Económica. México: Fondo de Cultura Económica.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas. Serie Políticas Sociales N° 95*. Santiago: Cepal.

Linares, S. (2017). *Democracia participativa epistémica*. Madrid: Marcial Pons.

Matus, C. (1996). *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: Fundap.

Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Les politiques publiques*. Paris: PUF.

Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montcheretien.

- Portal Transparencia Chile. (2019). *Portal Transparencia Chile*. Recuperado el 30 de marzo de 2020, de <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/>
- Roth, A.-N. (2017). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Secchi, L. (2015). *Secchi, L. (2015). Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage. São Paulo: Cengage.*
- Souza, T. (2017). Controle Social no Sistema Unico de Saúde: sentidos da participação, poder político e democracia participativa - um estudo de caso na perspectiva da psicologia política. *Psicologia Política, 17(38)*, 121-140.
- Subirats, J., Knoepfel, P., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Teixeira, E. (2020). *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: AATR-BA.
- Titmuss, R. (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.
- Warin, P. (2016). Beneficiarios. En J. Cuervo, J. Jolly, & D. Soto (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (págs. 97-103). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.