

La participación ciudadana continúa siendo un enunciado político de baja intensidad

Gonzalo Delamaza¹

1 ¿En qué consiste actualmente el desafío de la participación ciudadana en Chile?

Nuestro análisis sobre el tema de la participación ciudadana durante el primer año del gobierno que ahora termina, fijaba así el problema que había que abordar: “No se aprecia aún voluntad política para convertir el asunto de la participación ciudadana en un tema políticamente relevante, para lo cual se debe avanzar simultáneamente en tres aspectos: extensión y fortalecimiento de la institucionalidad participativa en la gestión pública; medidas para fortalecer las capacidades de la sociedad civil organizada y —*last but not least*— reformas políticas” (Delamaza, 2015, p. 59). Esto se debe a que a lo largo de los años —y especialmente desde la promulgación y reglamentación de la Ley 20500 (2012)— se ha instalado en Chile una gran cantidad de mecanismos que involucran participación de actores externos al Estado, que abarcan desde consejos mixtos (para la producción limpia, para la cultura, para el Fosis, para el desarrollo urbano, para el financiamiento de organizaciones de la sociedad

1 Gonzalo Delamaza. Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda; director del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (Cispo), Universidad de Los Lagos.

civil, entre otros), hasta procesos de consulta a los afectados por determinadas decisiones de política y las múltiples “mesas de trabajo” donde se dialoga acerca de la mejor implementación de diversos programas. De esta forma, el problema de la participación en Chile no se debería tanto a la “falta de mecanismos”, sino a la naturaleza y eficacia de estos mecanismos. El diagnóstico que recogió el Consejo Nacional para la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (CNPC) en su informe, señala:

La Ley 20500 carece de mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren su cumplimiento (...). Tampoco se establece el financiamiento de los mecanismos de participación de modo de garantizar su funcionamiento estable. El carácter de estos mecanismos como informativos, consultivos y no vinculantes, los hace muy poco efectivos, lo que desmotiva a muchos dirigentes para participar en ellos. Los consejos (...) no cuentan con una definición precisa ni se les asigna un lugar en el sistema de administración pública, mientras el nivel regional continúa excluido de los mecanismos previstos por la ley. (CNPC, 2017, p. 30)

En tales condiciones, evaluar la gestión gubernamental en materia de participación requiere abordar principalmente los avances en relación con tres grandes órdenes de problemas: la institucionalidad participativa poco relevante para la gestión pública; la fragmentación y debilidad de la sociedad civil organizada; y la falta de mecanismos de democracia directa que complementen aquellos propios de la democracia representativa.² El capítulo se organiza en torno a esos tres asuntos.

2 Avances en materia de participación ciudadana en Chile

2.1 *Iniciativas institucionales*

Como se sabe, la Ley de Asociatividad y Participación en la Gestión Pública fue impulsada por los gobiernos de la Concertación desde 2004, pero fue promulgada en 2011 bajo el gobierno de Piñera. Su reglamentación se completó en febrero de 2012. Eso significó que la voluntad política de ese gobierno fue suficiente para concurrir a su aprobación, pero no para desarrollar una estrategia clara para ponerla en práctica, por lo que múltiples instancias de consejos de la sociedad civil no se constituyeron, o lo hicieron pero prácticamente no funcionaron. Tampoco se implementó un programa para promover su instala-

2 Un desafío complementario al de la necesidad de instituciones de democracia directa es el de perfeccionamiento de la propia democracia representativa, aquejada de fuertes problemas de legitimidad y corrupción: sistema electoral; financiamiento de la política; democratización de los partidos políticos; probidad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. No abordaremos esos temas en este capítulo, pero puede señalarse que durante el gobierno de Bachelet se registraron mayores avances en esa materia que en la dimensión participativa de la democracia.

ción en el ámbito comunal, ni se establecieron mecanismos de seguimiento y monitoreo de los avances en la materia.

El segundo gobierno Bachelet se planteó simultáneamente conseguir la implementación completa de la ley, elaborar una propuesta de reforma y crear una nueva institucionalidad (el Consejo Nacional de Participación) que monitoreara, fiscalizara y promoviera avances futuros en la materia. Estos elementos quedaron plasmados en el Instructivo Presidencial 002 de agosto de 2014, orientado bajo la idea de pasar de una participación consultiva a una deliberativa. Se estableció un plazo de seis meses para que ministerios y servicios públicos elaboraran una nueva Norma de Participación que recogiera esta orientación, crearan una Unidad de Participación Ciudadana dependiente del primer nivel jerárquico, llevaran a cabo Cuentas Públicas Participativas cumpliendo ciertos estándares definidos y constituyeran su Consejo de la Sociedad Civil, garantizando estándares mínimos de funcionamiento (cantidad de reuniones, materias que consultar). En otros términos, culminar la implementación completa de la Ley 20500 en lo referido al ámbito sectorial. Adicionalmente se recomendó a los ministerios y servicios ampliar los mecanismos participativos a través de cabildos, consultas, audiencias y presupuestos participativos. No se establecieron mecanismos de monitoreo de cumplimiento del instructivo, por lo que no se cuenta con datos oficiales sobre la materia, pero en términos globales puede decirse que lo relativo a la implementación de la 20.500 fue impulsado activamente por la División de Organizaciones Sociales (DOS), a cargo del exdirigente estudiantil comunista Camilo Ballesteros. La mayor parte de los servicios públicos considerados (127) han cumplido con la instrucción de renovar las Normas, crear las Unidades, constituir los Consejos y realizar las Cuentas Participativas. Por el contrario, no se conocen iniciativas que recogieran las recomendaciones adicionales del Instructivo.

Durante el primer trimestre de 2015, una gran cantidad de ministerios y servicios realizaron cuentas públicas participativas (lo propio hicieron los intendentes e intendentas). Durante ese año y el siguiente habían aprobado las nuevas normas de participación ciudadana y habían constituido las unidades respectivas. La mayor parte de los Consejos estaban funcionando con integrantes electos, aunque con excepciones importantes, como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Un caso particular lo constituyó el Ministerio de Energía que, como reacción a las dificultades planteadas a la inversión energética por la oposición y los conflictos impulsados por las comunidades locales en múltiples localidades, inició una reestructuración ministerial y un proceso participativo de amplio alcance para la formulación de una política energética. De esta manera constituyó una División de Participación y Diálogo Social, integrando de este

modo la tarea a la gestión regular del Ministerio, superando el estatus consultivo que tienen los consejos y otros mecanismos contemplados en las normas sectoriales.³ Ello implicó también destinar recursos de financiamiento a la labor, cuestión que los demás sectores tampoco han podido resolver de manera adecuada.

En el mismo Instructivo de agosto, se anunciaba la creación del CNPC para 2014, lo que finalmente ocurrió a través de un decreto en enero de 2016, pero no con las funciones previstas, que hubiesen requerido una ley que lo regulase. Fue implementado, así, como una comisión formada exclusivamente por dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, con la misión de elaborar un diagnóstico de la participación ciudadana en Chile, estándares deseables en la materia y una propuesta de reforma legal (que incluyese la institucionalización del Consejo). El CNPC —dirigido por el autor de este capítulo— sesionó durante un año, durante el cual realizó audiencias públicas y encuentros en todas las regiones del país. Recibió la información proveniente de las distintas reparticiones públicas involucradas en la implementación de la Ley 20500.⁴

El retraso en la constitución del CNPC implicó que coincidiera con el inicio del proceso constituyente en su fase participativa y con la implementación del Consejo Ciudadano de Observadores, lo cual produjo confusión respecto de los roles de los respectivos consejos y una cierta duplicidad en los contenidos y oportunidad de los diálogos ciudadanos organizados en torno a ambos procesos.⁵ Por otra parte, al no contar con una ley que lo respaldara, el CNPC no podía asumir las funciones fiscalizadoras y promotoras que se habían planteado en el programa presidencial, debiendo limitarse, por tanto, a la elaboración participativa de un diagnóstico y una propuesta de reforma.

El Informe Final del CNPC (2017) plantea un diagnóstico de la participación ciudadana como una “tarea pendiente” en Chile, haciendo hincapié en las principales debilidades de la Ley 20500 en la materia. Algunas de ellas son la poca incidencia de los mecanismos existentes en el proceso de toma de decisiones, dado su carácter estrictamente consultivo y débilmente articulado al proceso mismo de las políticas públicas; la inexistencia de financiamiento para la operación de los mecanismos institucionales puestos en marcha; la falta de sanción ante incumplimientos de la norma legal; la exclusión del ámbito regional; la insuficiencia de instrumentos para el fortalecimiento de las organiza-

3 La “División” es el nivel jerárquico superior de la burocracia ministerial, dependiente directamente de la Subsecretaría correspondiente. Sobre las modificaciones en el Ministerio, véase <http://www.energia.gob.cl/que-entendemos-por-participacion-ciudadana>

4 Véase el texto completo del Informe, así como la sistematización del proceso de consultas y audiencias en <http://consejoparticipacion.cl>

5 En su discurso de instalación del CNPC, la Presidenta hizo mención a esta situación y pidió al CNPC que se vinculara con el proceso constituyente que se estaba también iniciando.

ciones de la sociedad civil y la necesidad de abordar las debilidades de la Ley 19418 relativa a las Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias. Cada una de estas fallas dio origen a propuestas de modificación.

A las propuestas de reforma de la Ley 20500, se agregó también una proposición acerca de cómo garantizar constitucionalmente el derecho a la participación en una nueva Constitución Política, modificar la definición de ciudadano, e incluir en la Constitución mecanismos de democracia directa. El Informe del CNCP se enmarca en el enfoque de derechos humanos, utilizando para ello los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito en la materia. A partir de ese enfoque, establece estándares de participación que lo operacionalizan y permitirían crear indicadores de avance en participación. Finalmente propone doce medidas inmediatas —es decir, materias que pueden abordarse sin reformas legales—, a través de medidas administrativas que dependen principalmente de la voluntad política gubernamental. A la fecha del cierre del Informe del CNCP en agosto 2017, se había constituido un Comité Interministerial que se encuentra estudiando estas propuestas, sin que se pueda esperar la concreción de algunas de ellas durante el periodo de gobierno de Bachelet.

La Ley 20500 establece mecanismos en el ámbito sectorial del gobierno central y en el de las municipalidades, pero omite el nivel regional. Por ello, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) impulsó la innovación participativa en los gobiernos regionales, adelantando lo que podría contener una reforma en la materia. Para ello desarrolló el Programa “Incide”, en cinco regiones del país (Tarapacá, Coquimbo, Biobío, Los Ríos y Aysén) con el fin de establecer allí Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil, dictar reglamentos regionales y formular políticas de participación ciudadana. Los avances fueron modestos, encontrándose recién al final de periodo en proceso de licitación la elaboración de políticas regionales de participación en algunas de las regiones seleccionadas. La experiencia de la región de Los Ríos fue diferente, puesto que con recursos propios formó el Consejo, elaboró el reglamento y aprobó la destinación del 30% de los recursos del Fondo Regional de Inversión Local (FRIL) a decisión de los dirigentes sociales de las comunas a partir de 2015. También consideró financiamiento regional para algunos plebiscitos comunales.⁶ La experiencia del FRIL participativo ha sido replicada a partir de 2016 por la región de Tarapacá.

En otro ámbito, en abril de 2015 la Presidenta anunció, una vez más, la creación del Defensor Ciudadano, ligándolo a la salida de la crisis de corrup-

6 Hasta mayo de 2017 el intendente de Los Ríos fue el socialista Egon Montecinos, profesor universitario e investigador de los presupuestos participativos. Sobre la primera experiencia de FRIL participativo en 2014, véase “FRIL Participativo 2014. Región de Los Ríos”, en <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/130>

ción y financiamiento ilegal de la política. Esta iniciativa se viene planteando desde el gobierno de Aylwin, sin concretarse hasta la fecha.

Un último aspecto necesario de mencionar es la utilización cada vez más regular de la consulta indígena en diversas materias relacionadas con iniciativas del sector público, aplicándose así la normativa del Convenio 169 de la OIT. Inicialmente se la aplicó a la institucionalidad del Consejo de la Cultura y las Artes (que llevó a modificar su nombre a Consejo de las Culturas y las Artes) y a la nueva institucionalidad del Ministerio de Desarrollo Social. Luego se la utilizó en múltiples oportunidades frente a proyectos de inversión en territorios indígenas y por parte de ministerios como Salud y Bienes Nacionales. Finalmente se realizó un proceso de consulta indígena sobre el proceso de elaboración de una nueva Constitución.

2.2 La ausencia de iniciativas en torno al fortalecimiento de la sociedad civil

El segundo componente de evaluación de las políticas de participación ciudadana muestra mucho menor dinamismo que el anterior. Por una parte, la propia Ley 20500 es muy restrictiva en la materia: solo establece el Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público (FOIP) y el Registro Nacional de Organizaciones sin Fines de Lucro; y permite la federación y confederación de las organizaciones territoriales. Por otra parte, norma la calificación de elecciones de las organizaciones territoriales por parte de los Tribunales Electorales Regionales.

En relación con el FOIP, este existía como un programa de la Secretaría General de Gobierno desde 2003, y luego fue establecido por ley a partir de 2012. Su asignación presupuestaria es reducida, llegando a 1.427 millones de pesos, cifra que no experimentó reajuste alguno en el periodo. Cabe recordar que esta cifra es inferior a la que comprometió la Presidenta Bachelet en su discurso de lanzamiento de la Agenda Proparticipación en el inicio de su anterior gobierno. Durante el gobierno de Piñera, el Fondo fue recortado en 400 millones de pesos, que se traspasaron a un Fondo de Iniciativas Locales ejecutado discrecionalmente por la autoridad. La gestión principal del gobierno de Bachelet fue reponer la partida completa al Fondo, bajo administración del Consejo Mixto establecido por la ley. Las modalidades de asignación de proyectos continúan sin variación: un pequeño número de proyectos de muy corta duración (unos cuatro meses), sin continuidad en el tiempo y con difíciles normas de rendición para las organizaciones comunitarias. En definitiva, se trata de un instrumento de baja relevancia para las organizaciones, que no ha experimentado avances en el tiempo.

En cuanto al Registro de Organizaciones, la situación no ha sido muy diferente, por cuanto el Servicio de Registro Civil recibió el mandato de man-

tenerlo, pero sin asignaciones presupuestarias ni de personal para hacerlo. Tampoco se realizaron modificaciones institucionales para un mejor desempeño. La información que recibe el Registro Civil proviene de los secretarios municipales, no recibe un tratamiento de validación y tampoco se actualiza en el tiempo. Durante 2017 se ha llevado adelante una mesa de trabajo al interior del Gobierno para intentar dotarlo de efectividad y brindar algún servicio a las organizaciones.

Finalmente, se debe señalar el difícil problema que enfrenta una gran cantidad de organizaciones de base que no han podido validar sus elecciones de directiva ante los Tribunales Electorales Regionales. Por una parte, estos solo tienen domicilio en las capitales regionales; y por otra, carecen de la capacidad y recursos para atender el enorme caudal de organizaciones que requiere la calificación electoral. Ello ha significado que muchas organizaciones no cuenten con directivas calificadas legalmente y experimentan diversas dificultades para participar en el escenario local (Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, Cosoc) y postular a proyectos.

En definitiva, se constata que los instrumentos contemplados en la Ley 20500 para el fortalecimiento de la asociatividad tienen existencia legal, pero no han dado lugar a un efectivo fortalecimiento e, incluso, como ocurre con los Tribunales Electorales Regionales, representan un obstáculo para su desarrollo.

En las condiciones expuestas, no es extraño constatar que la dinámica de los principales movimientos sociales en el país no se relaciona mayormente con los instrumentos que provee la institucionalidad, ni en términos de una participación colaborativa, ni tampoco como espacios de influencia real. Tanto en términos sustantivos como procesales —es decir, de modalidades de participación—, los diferentes movimientos se han manifestado más bien en contra de la política gubernamental y sus medidas de reforma. Así ha ocurrido con las reformas educacional, laboral y del sistema de pensiones, por mencionar las principales.

3 El proceso constituyente y el lento avance de las reformas políticas

El último componente por revisar, quizás el más decisivo, es el relativo a las reformas políticas que permitirían ampliar de manera más significativa la participación ciudadana. Por una parte, se han verificado avances en materias de política representativa: ley del *lobby*, financiamiento de la política, cambio del sistema binominal y obligatoriedad de elecciones primarias. Son temas que se analizan en otros capítulos de este volumen. Por otra parte, conviene hacer mención de los avances producidos en relación con el proceso constituyente, especialmente en la construcción de las llamadas “Bases Ciudadanas” para una

nueva Constitución, que marcaron el año 2016. A comienzos de ese año, el Gobierno anunció dos medidas que pretendían darle viabilidad a un proceso que culmine en una nueva Constitución. En primer término, en abril se envió al Congreso un proyecto de ley para reformar el Capítulo XV de la actual Constitución, agregando un artículo que establece que se podrá convocar a la elaboración de una nueva Constitución —la actual solo contempla reformas parciales—, la realización de una convención constitucional y la regulación de dicha convención mediante una ley orgánica constitucional. En la práctica ello significa que se le entrega al Congreso la facultad para determinar el mecanismo que se utilizaría para la elaboración de un nuevo texto constitucional: si una comisión parlamentaria, si un grupo mixto entre ciudadanos y parlamentarios o si una asamblea constituyente.

El segundo componente que se anunció a comienzos de 2016 fue el inicio de una fase participativa para la elaboración de contenidos de la nueva Constitución. Para ello, durante el primer semestre se organizaron encuentros en todas las provincias y regiones sobre el tema, convocados por las autoridades respectivas. Por otra parte, se puso en marcha una consulta virtual y se estableció un protocolo para la realización de Encuentros Locales Autoconvocados (ELA) sobre la nueva Constitución. En estos eventos los participantes debían pronunciarse sobre listas prefijadas de principios y valores, derechos, deberes y responsabilidades, e instituciones que consideraban prioritarios para incluir en la nueva Carta Constitucional. Para la regulación y fiscalización de este proceso se nominó un Consejo Ciudadano de Observadores (CCO), de carácter pluralista, que debía dar garantías de imparcialidad y transparencia de lo que realizase. El Informe Final del CCO (2017) describe así el proceso que observó:

De las cuatro etapas que este proceso contempló —Encuentros Locales Autoconvocados (ELA), Cabildos Provinciales, Cabildos Regionales y consulta individual por internet—, fue en los ELA donde vimos aparecer más vivamente el *ethos* de una comunidad que acoge la opinión del otro y se resiste a la dispersión. Amigos, vecinos, compañeros de trabajo, familias completas se reunieron en salones comunitarios, parroquias, gimnasios, oficinas y, por sobre todo, en casas particulares, a muchas de las cuales los miembros de este Consejo Ciudadano de Observadores (CCO) llegamos como invitados para dar fe de lo que ahí estaba sucediendo. (p. 2)

(...)

En los ELA —porque la realidad de los Cabildos Provinciales y Regionales fue menos rica y diversa, más oficial, cabría decir— primó un civismo entusiasmante y esperanzador. Pudo participar más gente, es cierto. Pero cabe destacar que no existe en la historia de Chile, y hay muy pocos casos en

la historia del mundo, de procesos de participación de esta clase y dimensión. Su metodología puede ser discutida —nosotros mismos la discutimos mucho—, pero no es su efectividad y coherencia responsabilidad de este CCO. (p 3)

Al CCO le correspondió, además, seleccionar y capacitar a los facilitadores de los ELA y conducir la sistematización de los resultados del conjunto del proceso, con el fin de dar paso a la elaboración de las Bases Ciudadanas.

A pesar de que el proceso tuvo una escasa publicidad, difusión y apoyo formativo previo, ya que los recursos asignados fueron cuestionados por la oposición y que la duración total del proceso no excedió los cuatro meses, la cantidad de personas involucradas superó largamente las expectativas previas, especialmente en lo que refiere a los ELA.⁷ El resumen de la participación en este singular, inédito y breve proceso fue el siguiente:

Tabla 1. Participación ciudadana en instancias para elaboración de contenidos de la nueva Constitución

	Consultas Individuales	Encuentros Locales Autoconvocados	Cabildos Provinciales	Cabildos Regionales
Instancia	—	7.964 encuentros validados (*)	656 mesas	491 mesas
Personas	90.804	105.161	12.852	8.621

(*) Se realizaron muchos más ELA, pero no todos ellos pudieron ser validados por el CCO dadas diversas restricciones y requisitos formales que no siempre pudieron cumplirse a cabalidad.

Fuente: Comité de Sistematización (2017, p. 6).

En otros términos, si solo consideramos las dos primeras instancias, de carácter autónomo y autogestionado, participó en el proceso un total de 195.965 personas, con preeminencia del segmento de menores de 37 años, así como de mujeres en el caso de los ELA.

Como se señaló, en los ELA las y los participantes debían pronunciarse priorizando en torno a cuatro asuntos: principios y valores, derechos, deberes y responsabilidades, e instituciones. En el último ítem, se dio prioridad a las instituciones de democracia directa y participativa (lo que se repitió en el caso de los Cabildos). Una síntesis de las primeras tres prioridades expresadas en las dos instancias autónomas es la siguiente:

7 Las consultas individuales se pudieron realizar entre el 23 de abril y el 6 de agosto, mientras los ELA contaron con apenas dos meses para llevarse a cabo: entre el 23 de abril y el 26 de junio de 2016 (Comité de Sistematización, 2017, p. 6).

Tabla 2. Prioridades expresadas en las Consultas Individuales y en los Encuentros Locales Autoconvocados (ELA)

Ítem	Prioridad	Consultas Individuales	Encuentros Locales Autoconvocados (ELA)
Principios y Valores	1°	Justicia	Justicia
	2°	Igualdad	Democracia
	3°	Democracia	Respeto / Conservación de la naturaleza y el medio ambiente
Derechos	1°	Educación	Educación
	2°	Salud	Salud
	3°	Igualdad ante la ley	Igualdad ante la ley
Deberes y Responsabilidades	1°	Protección, promoción y respeto por los derechos humanos fundamentales	Protección, promoción y respeto por los derechos humanos fundamentales
	2°	Protección y conservación de la naturaleza	Protección y conservación de la naturaleza
	3°	Cumplimiento de las leyes y normas	Respeto por la Constitución
Instituciones	1°	Plebiscitos, referendos y consulta	Plebiscitos, referendos y consulta
	2°	Poder Judicial (estructura y funciones)	Poder Judicial (estructura y funciones)
	3°	Congreso y Parlamento (estructura y funciones)	Defensor del Pueblo / Ciudadano

Fuente: Elaboración propia con base en Comité de Sistematización (2017).

Es interesante el énfasis ciudadano en derechos sociales y en la defensa de los derechos humanos fundamentales, así como la importancia que adquiere la defensa del medioambiente. Para este trabajo resulta de especial relevancia la prioridad institucional que los participantes realizaron sobre Plebiscitos, Referendos y Consultas. En el caso de los ELA, el Comité de Sistematización, en su Resumen Ejecutivo (2017), describe así los significados expresados en ese punto:

se describe como un mecanismo de participación ciudadana, es decir, donde se expresa la opinión de la ciudadanía, fundamental para la democracia. Se le asocian conceptos como el ser vinculantes, el de democracia directa y el de iniciativa popular. Se valora por la posibilidad que otorga a la ciudadanía de tomar de decisiones como una expresión de la participación en democracia. Se propone fundamentalmente la necesidad de que haya participación ciudadana directa y vinculante en las decisiones. Esta participación debe

materializarse en mecanismos como los plebiscitos, consultas y referendos. (p. 33)

Inmediatamente después de terminado el proceso anterior, se realizó una Consulta Indígena en materia constitucional, la que tuvo lugar entre agosto 2016 y enero 2017. Se realizaron 650 encuentros (255 organizados por el Gobierno y 350 ELA), que reunieron a 16.478 participantes. Adicionalmente, 538 participantes respondieron la Consulta Individual. Con estas cifras, la suma de participantes en la totalidad de las instancias adecuadamente validadas, se eleva a 235.705 personas. Los tres principios básicos que se priorizaron fueron el reconocimiento constitucional (50%), el multiculturalismo (23,2%) y el multinacionalismo (22,3%) (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017, p. 19).

Durante 2017, el gobierno de Bachelet trabaja —a través de un equipo en el Ministerio Secretaría de la Presidencia— en la elaboración de un texto constitucional sustentado en las Bases Ciudadanas, que será enviado por el Ejecutivo al Congreso antes del final del mandato, para que sea considerado en cualquiera de las alternativas de elaboración de la nueva Constitución.⁸

Junto a la prioridad ciudadana ya mencionada, se puede agregar que durante los últimos años se han presentado diversas propuestas legislativas para regular la iniciativa popular de ley, para establecer los presupuestos participativos y la revocatoria de mandato, aunque ninguna de ellas ha llegado a convertirse en ley.⁹

Es necesario señalar que mientras sobre el particular existe amplio respaldo ciudadano, en la elite política el tema causa importantes divisiones. Diversas opiniones señalan que solo se debe fortalecer la democracia representativa y que la introducción de mecanismos de democracia directa o participativa representan un peligro populista o autoritario o, cuando menos, una distorsión del proceso democrático. El supuesto tradicional de la ciencia política establece que primero se dirige el poder en el proceso político, donde se determinan las prioridades: qué y cuánto le toca a cada uno. Luego, los técnicos elaboran, según criterios de racionalidad instrumental, cuáles son los caminos óptimos

8 Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también observó el proceso descrito a través de una Misión Especial, la que concluye en los siguientes términos: “La etapa participativa en la reforma constitucional es un primer paso hacia un gobierno más abierto e inclusivo. El proceso participativo en el cual el gobierno de Chile se ha comprometido para la construcción del proceso constituyente ha mostrado el interés y el compromiso de una parte significativa de los chilenos para expresar sus opiniones e interés en su futuro. Chile debe construir sobre esta consulta y usarla para profundizar y fortalecer la estrategia de compromisos en el ámbito nacional y local” (OECD, 2017, p. 25). [Traducción del autor].

9 Existen propuestas presentadas por, la senadora Alvear y los senadores Lagos Weber, De Urresti y Quinteros. También el CNPC se pronunció en 2017 en la misma dirección (CNPC, 2017, p. 41).

—más rápidos y baratos o costo-efectivos— para obtener resultados. No hay en este esquema espacio alguno para la participación ciudadana con consecuencias de decisión por fuera del proceso político-partidario, ni cabe tampoco en el ámbito de las políticas públicas. Como plantea Carlos Peña (2006): “Si la tarea de la política pública supone fines previamente definidos en el proceso político democrático, entonces la participación de las organizaciones no gubernamentales podría, en vez de mejorar la democracia, alterarla por la vía de corregir sus resultados mediante la presión y la influencia (en términos técnicos equivaldría a una falla del proceso político)” (p. 4).

La “crítica liberal” a la participación ciudadana y a la democracia participativa se fundamenta en la separación tajante entre sociedad civil y Estado. Los términos mantienen su sentido hegeliano: mientras la sociedad civil es por definición el reino de los intereses particulares y egoístas, solo en el Estado se puede realizar la síntesis abstracta de los intereses generales. Este planteamiento no considera la posibilidad metodológica de construcción de intereses públicos a partir de la deliberación ciudadana al margen de los partidos o donde estos comparten roles con otros actores. Toda construcción de voluntad política por medio de mecanismos de participación directa es vista como populismo.

Otras críticas a la participación surgen desde la política representativa, donde se considera que la participación directa de la ciudadanía podría debilitar la representación al informalizar la política a través de canales definidos de modo impreciso, pero en forma paralela a la de los representantes electos. En este sentido se contesta uno de los fundamentos principales de la democracia participativa, que es el perfeccionamiento y profundización democrática. Compartiendo el diagnóstico de los problemas que aquejan a la democracia representativa, se considera, sin embargo, que la solución participativa no es tal, pues acrecienta el problema en vez de resolverlo (Arriagada, 2007).

En el caso chileno, por último, la participación popular es vista también con temor por diferentes actores. A comienzos del gobierno de Michelle Bachelet en 2006, se suscitó un intenso —aunque breve— debate sobre la posibilidad de un “gobierno ciudadano”, planteado entonces por la Presidenta. La reacción de algunos analistas políticos, tanto de oposición como de gobierno, aludía al “peligro de desborde” que un enfoque de ese tipo entrañaba. En distintas coyunturas se ha repetido la misma reacción frente a la emergencia de demandas ciudadanas, como en las movilizaciones de indígenas en el sur del país, de los estudiantes, de los afectados por problemas medioambientales y otros. Se trata de demandas que carecen de canales institucionales de participación y, por lo tanto, se realizan fuera de ellos. Sin embargo, se verifica en las elites chilenas un énfasis muy marcado en la necesidad de “mantener el

orden”, por sobre la de ampliar la institucionalidad para la inclusión de los grupos marginados de la sociedad. Es posible que tras esa reacción subyazga un fenómeno de memoria histórica relativo a la “explosión de demandas sociales” que caracterizó el periodo inmediatamente anterior al golpe militar y que la democracia de la época no supo canalizar. Pero también puede interpretarse como un patrón de conducta de mayor duración, propio del modo de configuración histórica de la democracia en Chile, donde la idea de gobernabilidad como “mantención del orden” a través de un pacto elitario tiene una presencia preponderante.

4 Conclusiones

La principal conclusión que se puede derivar del análisis de la participación ciudadana en el gobierno de Bachelet es que continúa profundizándose la brecha entre la demanda participativa de la ciudadanía, que crece desde ser algo difuso hace un decenio a constituir una prioridad en el presente, y la oferta institucional de la misma. A este respecto, cabe señalar que el esfuerzo principal del segundo gobierno Bachelet estuvo puesto en completar la implementación de la Ley 20500, e introducir como práctica corriente la realización de consultas indígenas aplicando el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la naturaleza de esas normativas, en especial la Ley 20500, limita severamente la efectividad de dichos mecanismos institucionales. Eso también forma parte del diagnóstico que el Gobierno hizo en la materia, lo que lo condujo a plantear la introducción de reformas a través de modalidades participativas: la etapa ciudadana del proceso constituyente y la constitución del CNPC para proponer reformas en pro de la participación son muestra de ello. Ambos cometidos se llevaron a cabo, aunque con evidentes limitaciones de tiempo, visibilidad pública, recursos disponibles y respaldo político tanto del conjunto de la coalición gobernante como de la oposición de derecha. A pesar de ello, esta última terminó sumándose, dejando atrás la descalificación inicial sobre la etapa participativa del proceso constituyente.

La voluntad presidencial fue decisiva para mantener las iniciativas mencionadas en pie, pero no fue suficiente para diseñar un proceso coherente y poderoso de transformación que alineara al conjunto de los sectores políticos que apoyan al Gobierno. Tampoco el Gobierno recibió el respaldo de los movimientos sociales, que criticaron fuertemente las reformas impulsadas por este en diversas materias. A partir de inicios de 2015, el tema de la corrupción y el financiamiento ilegal de la política se tomaron el escenario del debate público, afectando gravemente la confianza ciudadana en los actores políticos, así como la popularidad de la Presidenta.

El problema pendiente más importante es el destino político de las refor-

mas participativas planteadas. En cuanto a la Ley 20500, la tardanza en constituir el CNPC y la debilidad política del Gobierno en su etapa final le han impedido siquiera formular un proyecto de ley que pudiese ingresar al Congreso antes de finalizar el mandato, con lo que las propuestas del Consejo, a pesar de ser relativamente compartidas por sectores del Gobierno, corren el riesgo de no tener consecuencias prácticas. En cuanto a la nueva Constitución y la inclusión en ella de mecanismos de democracia directa y garantía del derecho a la participación, eso es un asunto que dependerá completamente de una próxima administración y periodo político. Es evidente que esas propuestas causan fuerte reacción en contra de importantes sectores de la derecha, al igual que en sectores presentes en la mayoría de los partidos de la actual coalición gobernante.

El incremento de la demanda ciudadana, sin embargo, ha sido tomado en consideración por algunas de las candidaturas presidenciales que han surgido durante el año 2017. Es el caso del candidato Alejandro Guillier, apoyado por todos los partidos de la Nueva Mayoría con excepción de la Democracia Cristiana, y la candidata Beatriz Sánchez del Frente Amplio, coalición de doce agrupaciones de izquierda surgidas mayoritariamente de la movilización social del último quinquenio. Ambos han hecho referencias explícitas de apoyo a las propuestas del CNPC y han puesto temas de participación en el centro de sus campañas, al menos durante la primera fase. Si este fenómeno se estabiliza, podríamos estar en el inicio de una nueva etapa, donde la prioridad política de la participación ciudadana como componente de la democracia adquiera mayor relevancia, lo que no ha sucedido en todos estos años. Si ello acontece, deberá expresarse en el impulso a la garantía constitucional del derecho a la participación, a mecanismos de democracia directa, incorporación del ámbito regional, establecimiento de instrumentos nuevos y más poderosos para fortalecer a la sociedad civil organizada y en dotar a la institucionalidad de mecanismos de participación vinculantes y efectivos.

Referencias bibliográficas

- Arriagada, G. (2007). A un año de Bachelet, ¿gobierno ciudadano? ¿Qué pasó? *Asuntos Públicos*. Informe N° 603 | Política, 3 de mayo 2017. <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2007/05/603.pdf>
- Comité de Sistematización (2017). *Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía. Informe Ejecutivo*: <http://bit.ly/2vVrK05>. *Resultados*: <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/resultados/>

- Consejo Ciudadano de Observadores (CCO). (2017). *Informe Final sobre el proceso de participación y diálogos constitucionales que convocó el Gobierno de Chile en 2016*. Santiago: CCO. <https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC). (2017). *Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago: CNPC. <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>
- Delamaza, G. (2015) La participación ciudadana durante el primer año: la pieza que falta. ¿Surge una nueva oportunidad? Barómetro Política y Equidad, vol. 10: *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 44-61). Santiago: Fundación Equitas, http://www.fundacion-equitas.org/descargas/barometro/barometro_bpe10_01.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). *Chile. Scan report on the citizen participation in the constitutional process*. OECD Public Governance Reviews. <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>
- Peña, C. (2006). Notas sobre la sociedad civil. Comentario a Ximena Abogabir en Seminario 'Participación Ciudadana en Políticas Públicas'. Expansiva, inédito.