



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Psicología
Programa de Magíster en Psicología mención Psicología Comunitaria

TESIS DE MAGISTER:

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
CHILE DESDE UNA PERSPECTIVA COMUNITARIA

Por

ANDREA M. DÍAZ LE-FORT

Director de Tesis: Germán Rozas

Marzo 2014

“Todo parece imposible hasta que se hace”

Nelson Mandela

Resumen

La presente investigación, realiza un análisis a la normativa de Participación Ciudadana desde un perspectiva comunitaria, que pueda determinar las tensiones latentes entre el vínculo público y comunitario, históricamente fracturado. De ésta manera, se realiza un recorrido a los discursos de Participación Ciudadana presentes en los últimos 3 gobiernos, períodos presidenciales en que dicha normativa se encontró en el trámite parlamentario y sufrió diversas modificaciones. Mediante la implementación de una metodología cualitativa de investigación, aplicando como técnica de producción de datos el análisis documental especificado por Valles (1999) y como método de análisis, el análisis de contenido categorial propuesto por Vásquez (1996), se respondió a la pregunta de investigación ¿Cuáles son las tensiones latentes entre ciudadanía y Estado, reflejadas en la normativa de participación ciudadana en la gestión pública, desde una perspectiva comunitaria? En donde las principales problemáticas encontradas, se refieren al desarrollo de una normativa de ley construida desde una visión que asume el orden institucionalizado de acciones propiamente civiles, así como también legaliza la forma de relación entre Estado y ciudadanía desde un paradigma integrativo y dirigido, que no responde a la subjetividad y la acción situada propia de las comunidades, estableciendo formas de comunicación unidireccionales no vinculantes y que no responden a la insistencia permanente de los movimientos sociales a formar parte activa de las decisiones a nivel país; proponiendo a través de la ley la construcción de un camino de participación estrecho, regulado y determinado por el mismo Estado.

Índice

I.	Introducción	6
II.	Antecedentes	10
2.1	Antecedentes históricos de la Participación ciudadana en Chile.....	10
2.1.2	Participación ciudadana en los últimos gobiernos.....	13
2.1.3	Ley 20.500: Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.	14
2.2	Marco conceptual de referencia	18
2.2.1	Ciudadanía, participación y poder.....	18
2.2.2	Políticas públicas como acción de intervención socio política	27
2.2.3	La relación Estado ciudadanía y su consecuencia en las formas de participación	33
3.	Pregunta de investigación.....	37
4.	Objetivos	37
III-	MÉTODO	38
3.1	Enfoque de la Investigación	38
3.3	Métodos y técnicas de producción de datos	39
3.5	Muestra.....	40
3.6	Plan de Trabajo.....	41
IV-	RESULTADOS	42
4.1	Concepción y contradicciones de la Participación Ciudadana en los últimos Gobiernos.	43
4.1.1	Concepción de la Participación Ciudadana y rol de los actores	43
4.1.2	Participación Ciudadana en la Gestión Pública.....	46
4.1.3	Grado de Incidencia de la Participación Ciudadana.....	49
4.1.4	Asociatividad en Organizaciones de la Sociedad Civil y su acción Voluntaria	52
4.2	Ley 20.500, Sobre asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública: ¿efectiva normativa de participación?	54
4.2.1	Regularización e innovación: Asociatividad, Organizaciones de Interés Público y Voluntariado.....	54
4.2.2	Concepción de la Participación Ciudadana y rol del los actores	56
4.2.3	Participación Ciudadana en la gestión pública	57
4.2.4	Grado de incidencia de la Participación Ciudadana	60
V-	DISCUSIÓN	62
5.1	Formas de participación en los últimos gobiernos	62

5.1.1 Ciudadanía, participación y poder.....	62
5.1.2 Acciones participativas	65
5.2 Paradigmas sociales a la base de La Ley 20.500.....	67
5.2.1 La Ley como acción ciudadana y de asociatividad	67
5.2.2 La Ley como acción de Política Pública	69
5.2.3 La ley como mediador de la relación Estado- Ciudadanía.....	71
5.3 Directrices comunitarias pertinentes para la Participación Ciudadana	74
VI- CONCLUSIONES	79
VII- REFERENCIAS	82
VIII- ANEXOS.....	86
ANEXO N°1: Matriz Comparativa Participación Ciudadana en los diferentes Periodos Presidenciales.....	86
ANEXO N°2: Esquema de Participación Ciudadana en los diferentes niveles de la gestión pública.....	88
ANEXO N°3: Matriz comparativa Participación Ciudadana (II).....	89
ANEXO N°4: Ley 20.500, contraste del contenido con las concepciones teóricas.	90

I. Introducción

La realidad chilena actual, los movimientos sociales, las marchas estudiantiles, las pasadas elecciones, el descontento generalizado y la búsqueda de nuevas formas de comunicarnos, invitan a la reflexión del país que estamos construyendo y el rol que conformamos al interior de dicha sociedad. Claramente la ciudadanía y las organizaciones sociales están invitando a la ruptura de paradigmas impuestos y al quiebre de una relación autoritaria entre ciudadanía y Estado. Hay un llamado claro a la deconstrucción de lo instruido y a la reconstrucción de “otro o nosotros” desde la alteralidad, en donde exista comprensión del yo en la medida que comprendo y respeto lo que me rodea.

La ciudadanía desde su constitución individual como desde su construcción colectiva, lleva consigo misma un sin número de subjetividades que determinan las diversas formas de pensar, sentir, actuar y vivenciar una misma experiencia sociocultural. El conjugar todas esas subjetividades, requiere construir un colectivo, una organización o una sociedad que permita el desarrollo del bien común. Ésta búsqueda del bienestar colectivo se canaliza desde la institucionalidad estatal como un supuesto representante fiel y democrático de dichos intereses. Sin embargo, la relación ciudadanía-Estado se ha construido en base a permanentes e históricas dificultades que han imprimido una distancia en la forma de dialogar y relacionarse, más aún, se han revestido de lógicas en muchos casos antagónicas que han provocado que exista una ciudadanía que no se sienta efectivamente representada, escuchada y/o comprendida por el aparato estatal y por otra parte, una institucionalidad que no permite responder efectivamente a las necesidades planteadas y a los derechos constituidos, así como también que cuente con el respaldo de quienes supuestamente representa.

De ésta manera, nos encontramos en un espacio social en donde la ciudadanía requiere y exige mayores espacios de participación al interior de la gestión pública y un aparato estatal de estructura “cerrada y un tanto pesada” que intenta dar esfuerzos y espacios de participación, pero que está conformado a nivel estructural como una plataforma que dificulta la acción conjunta. La Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana

en la Gestión Pública, llega al parlamento como una herramienta que pretende disminuir las diferencias establecidas y la distancia existente entre ambos actores. El presidente Lagos realiza el primer esfuerzo post dictadura, por incorporar a la ciudadanía en el quehacer público como una forma de comprender la importancia de su rol al interior del desarrollo del país. Dicha ley tuvo un proceso de trámite de 7 años,; se le realizaron cambios durante 3 gobiernos diferentes y fue aprobada el año 2011 con algunas diferencias respecto al proyecto presentado. Hoy, esa ley se conforma como la forma de relación legalizada entre ciudadanía y Estado, institucionalizando la forma de comunicarnos, considerarnos y articularnos, que denota importantes rasgos de la cultura autoritaria presente en el país y matices participativos que no responden a las exigencias actuales de la sociedad civil.

Dicha ley, se presenta como un agente innovador en materia de asociaciones y participación ciudadana, dada la inexistencia de un piso normativo en estas materias (o al menos uno que tuviese un alcance interministerial y nacional), estableciendo la participación como un derecho y al Estado como un actor garante de dicho derecho; en donde, a través de este estudio, se explorarán los paradigmas impresos en la misma que podrían determinar acciones de permanencia de la forma de relación existente, normalizando un modo de vinculación que impide romper con los patrones relacionales históricos.

Esta investigación justamente pretende analizar la normativa de Participación Ciudadana desde un perspectiva comunitaria, que pueda determinar las tensiones latentes entre el vínculo público y comunitario, históricamente fracturado, cuya dificultad ha sido causante de la ineficiencia de muchas políticas sociales, desafección política, desconfianza del sistema público, deconstrucción de identidades y poca valoración a las organizaciones sociales, movimientos sociales y ciudadanía en general, otorgando en manos de elites gobernantes el rol único de establecer el cómo, cuándo y hacia donde se debe conducir el país; tal como lo establece De la Maza (2011) *“la débil institucionalización alcanzada y su desvinculación con el espacio público de deliberación tienen como efecto la reproducción de las desigualdades de acceso a las decisiones públicas y una cierta irrelevancia de los mecanismos implementados en la trayectoria de las políticas”* (p. 1). Dicha desvinculación pretende generar un punto de encuentro en la normativa establecida, sin embargo, ésta se

enfoca en lógicas institucionalizadas que no comprenden la naturaleza de lo comunitario, puesto que no considera la complejidad sistémica psicosocial existentes en el territorio, pretendiendo una búsqueda permanente a la objetivización y homogeneización de las realidades. De ésta manera el mundo institucional tradicional, está construido sobre lógicas burocráticas, lineales y racionales (Martínez, 2006) en donde existe una amplia concentración en la toma de decisiones, especificando los roles y con una mirada que impide comprender las acciones colectivas, las lógicas propias del mundo comunitario y la subjetividades impresas y diversas de la ciudadanía, dificultando la comprensión de la existencia de varios mundos y el valor propio en dicha pluralidad.

Esta investigación pretende deconstruir la política de participación ciudadana en Chile, con el fin de comprender cuales son los paradigmas impresos en la misma, los facilitadores y obstaculizadores que promueve, en donde la deconstrucción de los significados socialmente aceptados o compartidos permite el desarrollo de una transformación social en sí misma, puesto que tiene efectos políticos al denostar que el lenguaje crea realidades y posibilita la construcción de nuevas alternativas a las socialmente impuestas (Balasch & Montenegro, 2003). Por sobre todo, esta investigación pretende establecer cómo el lenguaje utilizado en documentos oficiales establecen paradigmas sociales que normalizan una forma específica de relación entre los actores que dificulta la existencia de una relación fluida, horizontal y acorde a los tiempos postmodernos.

La participación ciudadana, ha sido preocupación de muchos estudios académicos y eslogan de muchas campañas políticas, por lo mismo existen una diversidad de investigaciones referidas al tema que permiten comprender el “estado del arte” de la misma al interior del país; sin embargo, esta investigación pretende ser un aporte crítico a la forma de participación ciudadana promovida por el mismo Estado desde los discursos y acciones propias de los últimos tres gobiernos. De ésta manera, existe la intención de especificar cómo los programas y planes planteados por el ex Presidente Lagos, la ex presidenta Bachelet y el actual Presidente Piñera, especifican diversidad en la visión de participación ciudadana, pero que confluyen en un discurso de verticalidad en la forma de relacionarse con la ciudadanía y escasos espacios de participación. Claramente la inequidad producida

en la distribución del poder manifestada en los tres gobiernos, determinó los fundamentos bases de la normativa de participación ciudadana. De ésta manera, la investigación desglosa cómo los discursos y el lenguaje utilizado genera una línea concordante en la existencia (o no) de efectivas instancias participativas.

Así mismo y a nivel disciplinar, el análisis planteado pretende ser un aporte a la psicología comunitaria, la cual ha estado involucrada en la generación y desarrollo de políticas públicas en las últimas décadas como un actor que cuestiona, resignifica, critica, construye y deconstruye una nueva forma de mirar la intencionalidad estatal desde un enfoque sociocomunitario. Desde dicha crítica epistemológica y disciplinar, es desde donde se desgrana la política de participación ciudadana, como una manera de comprender el aporte de la psicología comunitaria al momento de analizar las formas de articulación ciudadanía-Estado y cómo ésta se puede desarrollar en un escenario más efectivo en la medida que se permita el respeto y la comprensión de las diferentes lógicas existentes. Esta investigación pretende aportar como una acción de resignificancia a las políticas públicas desarrolladas desde la psicología comunitaria, como una disciplina que contiene paradigmas, metodologías y herramientas propias que son un aporte al análisis y ejecución de programas públicos que permiten comprender las lógicas propias de los movimientos, comunidades y territorios existentes.

En un comienzo se presentan los antecedentes históricos y conceptuales que le otorgan sustento y directriz a la presente investigación, especificando la conceptualización teórica que rige el desarrollo y la visión de la misma. Posteriormente se especifican los objetivos y el tipo de metodología cualitativa a utilizar, que permita determinar específicamente la forma de relación existente entre ciudadanía y Estado. Finalmente, se presentan los resultados y discusión encontradas a partir del análisis categorial de los documentos oficiales seleccionados, guiados por los objetivos planteados y respondiendo a la pregunta de investigación.

ASOCIACION ENTRE PARTICIPACION CIUDADANA Y DEMOCRACIA

II. Antecedentes

2.1 Antecedentes históricos de la Participación Ciudadana en Chile

“*El Estado es la matriz de la nacionalidad, la nación no existiría sin el Estado*”, (Góngora, 1981 citado en De la Maza 2010). El Estado de Chile, ha tenido una compleja historia en su relación con la ciudadanía. Se puede establecer que desde sus inicios en el siglo XIX, posterior a la independencia, Chile tuvo una temprana estabilidad política, en donde debido al manejo de las elites se excluyó la participación política de los sectores populares, sumado a un régimen profundamente presidencialista que gobernaba con unos pocos (Garcés & Valdés, 1999). Esta dinámica centralista y excluyente, generó que el Estado chileno se constituyera bajo una base conflictiva con la sociedad civil y en una búsqueda homogeneizadora implementada por la elite.

A mediados de siglo XIX, y en base a dos guerras civiles (1851, 1859) existe una importante lucha por liberalizar y hacer más inclusiva la constitución de 1833, motivo por el cual algunos grupos populares, como los artesanos y movimientos obreros, comienzan buscar espacios en el desarrollo político de la época, fomentando una regeneración del pueblo y una búsqueda de la representatividad (Garcés & Valdés, 1999).

El siglo XIX termina con un consenso liberal que lleva a un régimen parlamentario, sin embargo, como establece De la Maza (2010 p.69) “... *el sistema político funciona y admite nuevos grupos, pero arrastra también un déficit de representatividad, debido a los procedimientos de estructuración política básica del Estado*”.

A principios del siglo XX, la “*cuestión social*” denotó nuevos quiebres entre ciudadanía y Estado, en donde importantes manifestaciones populares terminaron con terribles medidas represivas por parte del gobierno (Valparaíso, 1903; Santiago, 1905, Antofagasta, 1906 y Santa María de Iquique en 1907). A partir de éstos estallidos sociales, la autoritaria

constitución de 1833 debió ser remplazada por la constitución de 1925, la cual *“recuperó el espíritu portaliano, orientado a fortalecer la autoridad presidencial, limitando la intervención de los partidos políticos”* (De la Maza, 2010 p.72). Por tanto, a partir de ésta constitución, se crearon las primeras leyes laborales sistematizadas en el código del trabajo (1931) y una búsqueda de generar un “Estado de bienestar” desarrollando reformas sociales educacionales y en el ámbito de la salud (Garcés & Valdés, 1999).

El alto protagonismo de la vida pública, comienza a ser canalizado por los partidos políticos, los cuales llevan las necesidades del pueblo a los estratos de liderazgo, generando por una parte una radical importancia de los partidos políticos en ésta época. Por otra parte, el régimen presidencialista continua imponiendo proyectos políticos desde arriba que erosionan la relación Estado/ ciudadanía.

En éste contexto, se efectuaron las mayores propuestas de cambio social en Chile: la Revolución en Libertad del Presidente Eduardo Frei Montalva y la Vía Chilena al Socialismo del presidente Salvador Allende (Oxhorn, 2004) los cuales promueven el alto protagonismo de los grupos sociales y una serie de reformas populares que permitan generar cambios efectivos para las necesidades del pueblo. Dichas reformas generan una alta polarización de las clases políticas chilenas, llevando al término del gobierno democrático en 1973, con el golpe militar, el cual entre muchas cosas, rompió radicalmente todas las formas de participación y/o acción ciudadana.

La larga dictadura imperante en Chile, generó cambios radicales en el modo de desenvolverse del Estado, en donde existió una importante represión a los partidos de izquierda y los movimientos sociales populares; además se cancelaron todas las formas democráticas del sistema político, sumado a un cambio del modelo económico, el cual buscaba poner a Chile en sintonía con los requerimientos del régimen capitalista mundial (Garcés & Valdés, 1999). Como establece De la Maza (2010, p. 81) *“...A través de las reformas legales y el ejercicio de la represión, se promovió la atomización de las organizaciones sociales populares; la privatización de las esferas del conflicto social a través de reformas privatizadoras en salud, previsión, educación y legislación laboral; o,*

simplemente el control gubernamental directo o indirecto (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros de Alumnos y Federaciones Estudiantiles, Centros de Padres, Municipios) (...) se quebraron todas las relaciones existentes entre sociedad y Estado”.

De éste modo, el golpe militar, destruyó tanto la democracia, como el modelo de Estado, en donde éste se separó de la ciudadanía y de la nación fortaleciendo un papel represivo ante los sectores populares, manifestaciones partidarias, sindicatos y gremios, evitando cualquier tipo de expresión de la sociedad civil (De la Maza, 2010).

En el comienzo del fin de la dictadura se empezaron a gestar importantes protestas nacionales que exigían y buscaban el retorno a la democracia, desarrolladas por un importante tejido social compuesto por la iglesia católica, ONG, movimientos populares y partidos políticos clandestinos; se manifestaban motivados por la represión sufrida y por la importante crisis económica que llevó al quiebre de la banca e innumerables empresas (Garretón 1995, citado en De la Maza 2010).

El retorno a la democracia, estuvo marcado por una búsqueda pacífica e institucional de la democratización de la sociedad Chilena. De este modo, y a partir de los estatus expendidos en la constitución de 1980, la estrategia del pueblo fue derrotar a Pinochet en el plebiscito que él mismo convocó, generando el término de la dictadura en 1988.

Sin embargo, esta vía pacífica, produjo que el proceso de restitución democrática estuviera basado en una serie de acuerdos entre personeros de la dictadura y los partidos políticos de oposición, motivo por el cual la “nueva democracia” estuvo y está marcada por una serie de políticas impuestas en dictadura, que han hecho muy difícil la construcción de una sociedad de plena amplitud hacia la ciudadanía. Es así como se realizaron pocos cambios en la constitución, la mantención de un sistema político binominal, permanencia del modelo de desarrollo, inamovilidad del jefe general del ejército (en los primeros años), parlamento constituido por un número de funcionarios designados, entre otros aspectos que ha marcado la forma de desarrollo y vinculación entre el Estado y la ciudadanía hasta nuestros días.

2.1.2 Participación Ciudadana en los últimos gobiernos

Claramente, volver a consolidar mecanismos democráticos ha requerido cambios profundos y complejos en la forma de hacer política. Dado el modo de transición de dictadura a la democracia, sumado al intenso protagonismo de los partidos políticos por sobre los movimientos populares, éste nuevo capítulo estuvo marcado por una desafección política (De la Maza, 2010) que disminuyó considerablemente las formas de participación ciudadana, característica de las movilizaciones sociales generadas en los últimos años de dictadura. Así mismo, los primeros gobiernos democráticos (Patricio Aylwin 1990- 1994/ Eduardo Frei 1994- 2000) se ocuparon de reactivar importantes políticas sociales, que permitieran saldar la “deuda pendiente” existente con la sociedad. Se generaron ministerios y reformas sociales, educacionales, de salud y vivienda, que permitieran disminuir los altos niveles de pobreza heredados de la dictadura. Adicionalmente, se restituyeron una serie de mecanismos democráticos que permitieran la elección popular de las autoridades nacionales, regionales y comunales. Sin embargo, estas reformas fueron realizadas con poca consulta ciudadana y con bajo incentivo a la participación de las asociaciones y representaciones sociales. A pesar de un profundo reconocimiento a la importancia de la participación social, éste tiempo no estuvo caracterizado por promoverlo, produciendo un enfriamiento de la relación entre el Estado y la ciudadanía (Oxhorn, 2004).

El gobierno de Ricardo Lagos (2000- 2006), intentó construir un nuevo camino, que abriera puertas a la participación de la ciudadanía en el quehacer público; de éste modo, se constituyó el primer *Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, el cual desarrolló líneas para fomentar la participación ciudadana al interior del quehacer público (Lagos, 2000. Instructivo presidencial), así como también la primera legislación sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública, la cual fue enviada al congreso el año 2004 y sólo fue aprobada el año 2011.

Durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), se aprecia una continuidad a las políticas de participación construidas en el gobierno anterior, estableciendo que “*Sólo en la medida que los ciudadanos se comprometan activamente en*

la construcción de futuro del país, será posible la sintonía entre las diversas necesidades de la sociedad y la misión del Estado: contribuir al bien común. La pertinencia y la eficacia de las políticas, planes, programas y acciones del sector público, están vinculadas al protagonismo de ciudadanas y ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación” (Bachelet, 2008 p.1). De este modo se constituye una Agenda Pro Participación la cual pretende comprometer transversalmente a todos los órganos de la administración pública a generar iniciativas de participación en concordancia con su eje de acción. Claramente estas iniciativas fueron un avance, sin embargo durante este gobierno tampoco se pudo llegar al consenso necesario que permitirá legislar sobre la ley de participación ciudadana y de éste modo imprimir una acción normativa de derecho ciudadano.

Durante el presente gobierno (Sebastián Piñera 2010- 2014) se han mantenido algunos de los principales lineamientos en éste ítem, imprimiendo un giro en el paradigma asociado a los criterios de participación, destacando la “corresponsabilidad” como agente garante de la participación al interior de la gestión pública. Es importante mencionar, que el año 2011, se promulga finalmente la ley 20.500 sobre asociaciones y Participación ciudadana en la gestión pública, la cual es el objeto de estudio de ésta investigación.

2.1.3 Ley 20.500: Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

El primer trámite constitucional para llevar a cabo ésta ley, se realizó el 8 de Junio de 2004. Dicho trámite fue un mensaje presidencial que contenía los fundamentos de la ley y del propio proyecto; el cual fue el resultado del Consejo ciudadano para el Fortalecimiento de la sociedad civil, *“Consciente de la urgencia de abordar el ‘déficit democrático’ que presenta también nuestro país en relación a los grados de participación de la sociedad civil en las políticas públicas, en julio del año 2000, el Presidente de la República decidió convocar un Consejo Ciudadano integrado por 28 ciudadanos, con el objeto de construir una propuesta de fortalecimiento de la sociedad civil y de mejoramiento de los mecanismos ciudadanos de participación en las políticas públicas”* (Lagos, Vidal, Huenchumila, Eyzaguirre, Insulza, 2004)

Éste consejo contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, a partir de las cuales se pudo consultar a 6.000 representantes de organizaciones sociales de todo el país. El resultado de esa consulta, estudio, reflexión y posterior sistematización, trajo el proyecto de ley de Participación Ciudadana en la gestión pública.

De acuerdo a lo establecido por el presidente de la época, éste proyecto de ley, se funda en dos principios: La libertad de asociación y del principio participativo; ambos como respuesta a lo planteado en la constitución de la república (art 19° y art 1°). Como establece el mensaje presidencial (Lagos et al., 2004):

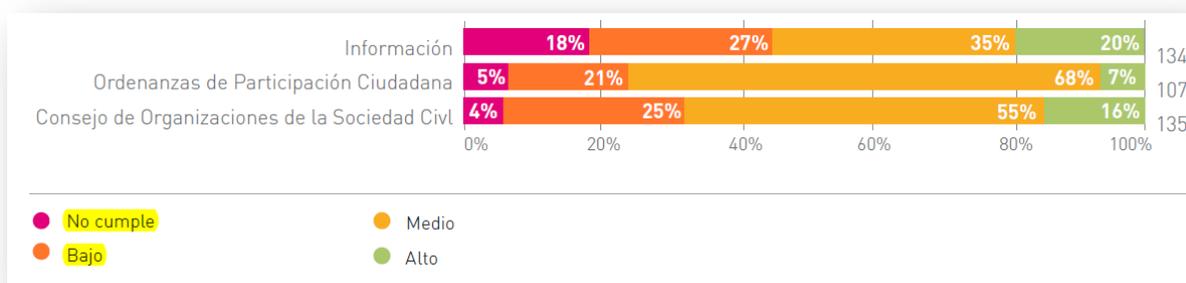
- Libertad de Asociación: “*Se trata de un derecho que refleja una tendencia natural de las personas a reunirse en torno a un objetivo común y constituye, en esas circunstancias, un instrumento de participación ciudadana de innegable importancia en la preservación de un régimen político- democrático*”. (Lagos et al., 2004). A partir de éste principio, se pretende que los individuos puedan perseguir activamente sus ideales en el encuentro de un lugar común, que les permita hacerse oír y generar cambios
- Principio Participativo: Pretende asegurar el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades, asumiendo que el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos es un elemento sustancial para el ejercicio eficiente del poder político (Lagos et al., 2004), logrando un estrechamiento de la democracia.

Después de 7 años de tramitación de la ley, la cual estuvo al alero de tres presidentes diferentes, ésta se aprobó el 16 de febrero del año 2011, siendo compuesta por 5 títulos referentes a:

- I. De las asociaciones sin fines de Lucro
- II. De las Organizaciones de Interés Público
- III. Fondo de fortalecimiento a las Organizaciones y Asociaciones de Interés Público
- IV. De la modificación de otros cuerpos legales (*de la participación ciudadana en la gestión pública*)
- V. Disposiciones transitorias

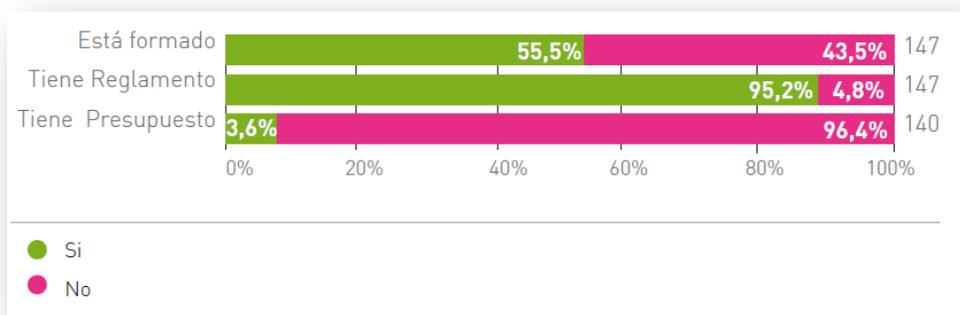
Estos 5 cuerpos, generan la normativa vigente que hoy rige las formas de asociaciones y de participación en la gestión pública; la cual, al ser la primera legislación que aborda transversalmente el tema, ha presentado una serie de dificultades en su implementación y falencias en su ejecución. El año 2012, la organización democrática comunitaria “Ciudad Vida”, realizó el primer estudio de monitoreo de la normativa de participación ciudadana y transparencia en Chile, enfocado principalmente a la implementación de estos cuerpos en los gobiernos locales: los municipios. Muchos de los resultados hablan de una pobre implementación y más aún una nula fiscalización de dichas legislaciones, lo cual claramente no permite cumplir el espíritu de la ley de participación ciudadana en la gestión pública.

En detalle, se observa un bajísimo cumplimiento por las dimensiones de participación ciudadana en la gestión municipal, promediando sólo un 14% de cumplimiento en los tres aspectos especificados por la ley, en donde informar a la ciudadanía, es el aspecto que ¹denota mayor cumplimiento, alcanzó sólo un 20% en los municipios. Los resultados demuestran un bajísimo cumplimiento en todos los indicadores que componen esta dimensión.

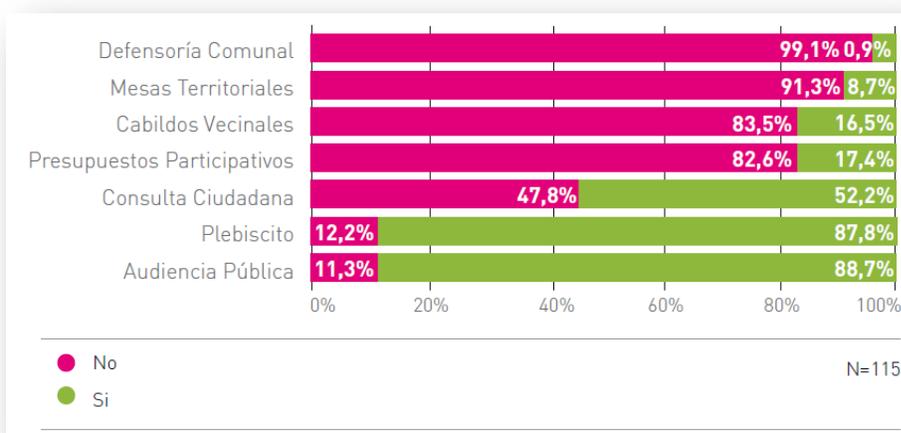


¹Marín, T, & Mlynarz, D. (2012). Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile. Santiago: Ciudad Viva (p. 35)

Así mismo, el estudio revela la baja implementación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), organismo promovido por la presente ley, y que reemplaza a los antiguos consejos económicos y sociales comunales. La formación de estos consejos ha sido igualmente deficitaria; en donde un 55,5% están conformados, pero un 95,2% tienen reglamento, por lo cual existen un sinnúmero de consejos que tienen la normativa para funcionar pero que, sin embargo, no se encuentran constituidos.



Por otra parte, y de acuerdo a los mecanismos de participación ciudadana incluidos en la normativa, se puede apreciar que el más utilizado es la Audiencia Pública, presente en un 88,7% de los municipios, y el menor es la



Defensoría Comunal, utilizada sólo en el 0,9% de los municipios. Así mismo, son muy pocos los municipios que señalan contar con un presupuesto propio para el funcionamiento de los COSOC (3,6%) y la mayoría de los municipios, de acuerdo a lo que manifiesta Ciudad Viva, aprovechó la instancia de la encuesta para modificar su ordenanza de participación ciudadana.

Existen más resultados más que se pueden analizar a partir del estudio, sobre todo la estrecha relación que existe entre los niveles de transparencia de la información pública y la implementación de la ley de participación ciudadana. Sin embargo, es fundamental rescatar que a dos años de la publicación de la ley, el nivel de ejecución de la misma en los municipios es suamamente bajo, lo cual es preocupante dado que son éstos las instituciones más cercada a los individuos, comunidad y colectividades; la primera fuente de información y el nivel de incidencia más cercano. Por ende, si en esos organismos no funciona adecuadamente, preocupa el grado de implementación que debiese experimentar la ley en otros niveles del aparato estatal.

2.2 Marco conceptual de referencia

2.2.1 Ciudadanía, participación y poder

La ciudadanía como concepto, reflexión, práctica y acción siempre ha formado parte de una búsqueda de derechos por parte de las masas. Una búsqueda que no siempre ha sido otorgada, sino que ha sido ganada en base a años de trasformaciones socioculturales impulsadas por un pueblo hostigado por la hegemonía de las autoridades políticas y sociales imperantes.

Claramente, la ciudadanía ha sido motivo de estudio de muchos y forma de encuentro de naciones, lo cual hace necesario transparentar su importancia y reconocer su compleja constitución como un proceso que se desarrolló a lo largo de siglos. Marshall (1949), en su conferencia “Ciudadanía y clase social”, logra recomponer el proceso de constitución de ciudadanía mediante la posesión de 3 derechos fundamentales, materializado en tres siglos sucesivos: *“derechos civiles, que aparecen en el siglo XVIII; derechos políticos, que se afirman en el siglo XIX y derechos sociales (educación, salud pública, asistencia sanitaria, seguros de desempleo y las pensiones de vejez) que se establecen en el siglo XX”*. (Kymlicka y Norman, 1997, p. 7). De ésta manera, se configuran las principales características de ciudadanía, la cual está íntimamente ligada con el ejercicio de derechos individuales y el sentido de pertenencia a una comunidad política organizada, reuniendo el

concepto clásico de ciudadanía que contempla: derechos propios e individuales, igualdad en el acceso y posesión de esos derechos, y la búsqueda de un ideal normativo que permita la construcción de una identidad compartida. (Checa, Lagos & Cabalin, 2011).

En tiempos modernos ha existido una necesidad de redefinir la ciudadanía, con el objetivo de disminuir el autoritarismo sociocultural generado por la clase política, la desigualdad económica y profunda subordinación política existente (Dagnino, 2006). De éste modo, la ciudadanía se concibe como una demanda por la igualdad de derechos, incorporándose conceptos y subjetividades que permitan transformar prácticas culturales que reproducen la desigualdad y la exclusión de la sociedad.

De ésta manera, la Participación Ciudadana concebida como un derecho, se ha visto reforzada en la región mediante la adopción de la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, proclamada en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizó en Estoril, Portugal, en 2009, en donde “*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*” (CLAD, 2009 p. 3)

Desde ésta línea muchos autores hablan de Participación ciudadana, como una forma de relacionarse de manera efectiva con el Estado. Mujica (2008) lo concibe como una “*Forma de entender el ejercicio del poder donde los sujetos, entendiendo por tal a los ciudadanos, forman parte activa de la gestión pública. En este contexto entendemos que la participación ciudadana es un derecho ciudadano fundamental, configurándose como un prerrequisito para el ejercicio de otros derechos*” (p.22).

El mismo autor, presenta una escala de Participación Ciudadana relacionada con el grado de incidencia de la participación en los diferentes niveles de gestión Pública, en un marco

de acción en donde participan el Estado y la sociedad civil en un proceso de diálogo permanente para la búsqueda de una deliberación común (Mujica, 2008).

- 1- Acceso a la Información como Requisito: Para muchos autores el estar informado no constituye un nivel propio de participación; sin embargo, es importante mencionarlo dado que entrega el piso mínimo para la existencia de cualquier nivel de incidencia. En éste aspecto es necesario analizar si la información se entrega de manera unidireccional o bidireccional (en el caso de la cogestión participativa), así mismo, el nivel de transparencia y accesibilidad de la información.
- 2- Participación Consultiva: Grado de influencia básico de los actores en los asuntos públicos, en donde la ciudadanía participa dando su opinión y entregando aportes a las temáticas planteadas, sin que estas tengan una real incidencia en la toma de decisiones. Acá se pueden encontrar dos modalidades:
 - *Consultivo sin respuesta obligatoria*: En las opiniones solicitadas por el Estado no existe un compromiso de informar los resultados de la consulta ni de incorporar las propuestas realizadas por los ciudadanos, por ende no hay una acción vinculante entre las opiniones del ciudadano y el actor que las recibe.
 - *Consultivo con respuesta obligatoria*: A diferencia del punto anterior, en este nivel hay una acción vinculante entre el ciudadano y el Estado, pues éste debe responder e informar los resultados de la consulta realizada.
- 3- Participación Decisoria: En éste nivel los actores tienen una incidencia directa en la toma de decisiones de una temática específica. A través de una acción consultiva, la ciudadanía entrega una propuesta de carácter vinculante, la cual debe ser ejecutada por la autoridad. En la medida que esto se realiza, la ciudadanía ocupa un rol de control sobre la implementación de la medida adoptada.
- 4- Participación como Co-Gestión: Responde al grado más alto de incidencia en la labor pública, en donde la participación forma parte de un proceso periódico de trabajo y permanente en el tiempo, en donde los actores (Estado y ciudadanía) toman decisiones de carácter conjunto; pudiendo la ciudadanía emitir opiniones

resolutivas que forman parte del diseño, ejecución y evaluación de la política pública.

Existen autores como Peter Newell (2006, citado en Mujica 2008) que establecen el Control Ciudadano como una plataforma distinta de participación, en donde se ejerce fiscalización, observación, monitoreo y restricciones institucionales sobre el ejercicio del poder (Mujica, 2008). Newell establece 3 tipos de Control Ciudadano: Control Político (responsabilidad de los funcionarios públicos de llevar a cabo tareas impuestas por el propio Estado), Control Social (la acción ciudadana está dirigida a controlar a las autoridades políticas, redefiniendo la relación tradicional ciudadano- autoridad) y Control Financiero (prácticas específicas aplicadas al Estado o compañías privadas). De ésta manera, se establecen 3 condiciones para el ejercicio del Control Ciudadano:

- 1- Disposición de recursos sancionadores para el ejercicio del control
- 2- Derecho a la información y espacios de discusión
- 3- Habilitación de los sujetos del control ciudadano, en donde adquieran herramientas técnicas que permitan comprender las materias sobre las cuáles se deben pronunciar.

Así mismo, Checa, Lagos & Cabalin (2011), establecen que en cada uno de estos niveles de participación ciudadana debiesen existir acciones propias de la ciudadanía organizada: *Saber* (conocimiento de la información sobre una decisión que ya se tomó), *Voz* (manifestar la opinión y que ésta pueda o no ser considerada), *Voto* (poder formal para incidir en la decisión). Estos derechos se debiesen manifestar en los diferentes niveles de participación ciudadana y son incluyentes y complementarios entre sí.

Por otra parte, Dagnino (2006) presenta una mirada más crítica frente al concepto de Participación Ciudadana, identificándolo como una *confluencia perversa*, la cual establece que la participación ciudadana ha sido apropiada y estimulada por el Estado como una estrategia para desarrollar proyectos neoliberales, generando una contradicción entre un proyecto que promociona la participación y el desarrollo de la democracia, y que por otro lado -el proyecto neoliberal- que genera una progresiva reducción de la responsabilidad del Estado como actor garante de derechos. Por ende, la perversidad es resultante en que ambos

proyectos requieren de una sociedad civil que sea activa y proactiva, pero de modos que generan oposición y antagonismo.

En ésta misma línea, Montenegro (2004), establece que la Participación Ciudadana (o política, como la llama la autora) difiere si ésta es institucional o instituyente, las cuales se diferencian según el espacio bajo el cual es promovida la participación. La Participación Institucional, se refiere a las propuestas posibilitadas e impulsadas desde la administración pública (consultas populares, consejos asesores, entre otros), que permiten complementar la democracia representativa. Si bien existe un nivel de incidencia en el quehacer público, casi siempre estas instancias son de carácter consultivo y por ende no permiten la toma de decisiones efectivas sobre las políticas públicas. Por otra parte, está la Participación Instituyente, las que surgen desde la iniciativa civil y autónomamente de la administración pública. Se refieren principalmente a las acciones colectivas que se desarrollan como una forma de ejercer presión política sobre otros agentes, con el fin de transformar un algo definido (Montenegro, 2004).

Por otra parte, Cunil (2004, citado en Marín & Mylrnaz 2012) distingue una ciudadanía pasiva y una ciudadanía activa. La primera se refiere aquella formal y que está consagrada por las legislaciones estatales, y la segunda, requiere de sujetos que desarrollen un rol político al interior de su sociedad, buscando el modo de hacer exigible sus derechos y construyendo formas de vincular de manera más cercana lo público y lo político, generalmente distanciados por las relaciones verticales existentes.

Así mismo, Evelina Dagnino (2006), establece que el conflicto actual de la ciudadanía, tiene que ver con el reafirmamiento de los derechos establecidos en la mediación Estado/sociedad, en donde dichos derechos no sean concebidos desde una relación de dominio y sumisión, sino desde la comprensión del *“derecho a tener derechos”* (p. 393). La relación de dominio y sumisión, conlleva una distribución poco pareja del *poder*. Duhart (2006), establece que el poder es comprendido tradicionalmente como *“la capacidad de controlar e influenciar a otros e imponerles la propia voluntad”* (p.6). De igual manera, Moscovici

(1996) en su teoría de la psicología de las minorías activas, menciona al poder como un factor de influencia social, la cual actúa para modificar o conservar la organización social de tal modo de unirse a los planteamientos de la mayoría ciudadana o fortalecer la condición minoritaria de la organización social. Claramente éste tipo de influencia social, no sólo se vive desde la ciudadanía, sino que determina la forma de vincularse entre el Estado y la sociedad. Michael Kalberg (2004, citado en Duhart, 2006) determina que éste

vínculo generado con el poder ha sido desarrollado socioculturalmente como un acto de competencia, en donde una parte está por sobre y en contra del otro. Dicha concepción permite subyugar a otros, pero no generar instancias para transformar una realidad. De ésta manera, el autor, plantea una alternativa del poder “para” que

Tabla N°1: El poder como Capacidad			
Relaciones adversarias “poder contra”		Relaciones mutuales “poder con”	
<i>Competencia</i>		<i>Cooperación</i>	
Inequidad “poder sobre”	Equidad “balance de poder”	Inequidad “empoderamiento asistido”	Equidad “empoderamiento mutuo”
Coerción Dominación Opresión	“Tabla” Compromiso Frustración	Educación Nutrición Asistencia	Sinergia Colaboración Coordinación
Ganar/perder	Perder/perder	(Ganar)/ganar	Ganar/ganar

permita generar relaciones mutualistas y de cooperación mediante el poder como capacidad de acción (Duhart 2006).²

La propuesta de Kalberg, plantea que las relaciones y vinculaciones de la ciudadanía con el Estado y el conocimiento mundano del poder, se relacionan permanentemente con el control del otro y un nivel importante de determinismo del actuar, siendo que dicha capacidad vista desde otra manera, podría ser una acción transformadora.

En nuestro país, la búsqueda de la distribución del poder ha sido históricamente compleja. Tal como lo establece el informe de Desarrollo humano del PNUD (2004): *“La primacía de la idea absoluta de orden parece haber tenido un especial acento en el caso chileno. A ello contribuyeron varios hechos históricos. En primer lugar, por ser una colonia pobre aquí no existieron poderes fuertes que disputaran su papel al Estado o a la Iglesia. La*

²Duhart, D (2006). Exclusión, poder y relaciones sociales. Programa de Magister en Antropología y Desarrollo Universidad de Chile. *Revista MAD*, número especial.

institucionalidad central primó siempre por sobre los poderes locales, agrarios o mineros. Se sumó a esto el hecho de que Chile fuese la única colonia que no logró someter a la más importante de sus etnias originarias, los mapuches, lo cual llevó a una guerra permanente que fortaleció el rol del Estado defensor. Ese orden representado por el Estado y la Iglesia fue pensado como una protección frente a la amenaza de desorden por las guerras de colonización y una naturaleza especialmente indócil. Orden y temor forman, muy tempranamente, el contexto que dio sentido a las relaciones de poder” (p.73). En el período actual en Chile, puede caracterizarse por una contradicción permanente, entre la cultura paternalista- autoritaria propia de nuestra base institucional y una cultura emergente centrada en la horizontalidad, en la autodeterminación personal y en la necesidad de participación en los asuntos públicos (PNUD, 2004).

Ésta contradicción permanente, es resultado de un cambio sociocultural del país, el cual de acuerdo al IDH de la misma institución, se puede explicar en base a 5 factores:

- 1- Tránsito de soberanía desde los actores colectivos (instituciones) a actores individuales
- 2- Reducción del temor al conflicto
- 3- Desplazamiento del argumento discursivo a las experiencias personales, como criterio de validez en propuestas públicas
- 4- Diferenciación de los mapas de vida cotidiana y globalización
- 5- Nuevas formas de participación ciudadana

Así mismo, el informe del PNUD del año 2000 construye un mapa de asociatividad en Chile, que busca describir las diversas expresiones existentes. Se entiende por asociatividad *“la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito, son el fin de conseguir un objetivo común”* (PNUD, 2000 P. 114)

La asociatividad construye un modo de participación en el desarrollo del país desde distintas matrices. Algunas vigentes en el territorio y otras con objetivos más amplios y transversales. De acuerdo a este estudio se encontraron 83.383 organizaciones en Chile (excluyendo las de carácter religioso, dado su complejidad de sistematización); por ende existen 56,3 organizaciones por cada 10.000 habitantes. Comparativamente con otros países,

Países Seleccionados	Número Organizaciones	Organizaciones por 10.000 habitantes
Argentina	78.392	22
Francia	225.600	39
Hungría	44.176	44
Suiza	100.000	139
Austria	82.694	107
Chile	83.386	56

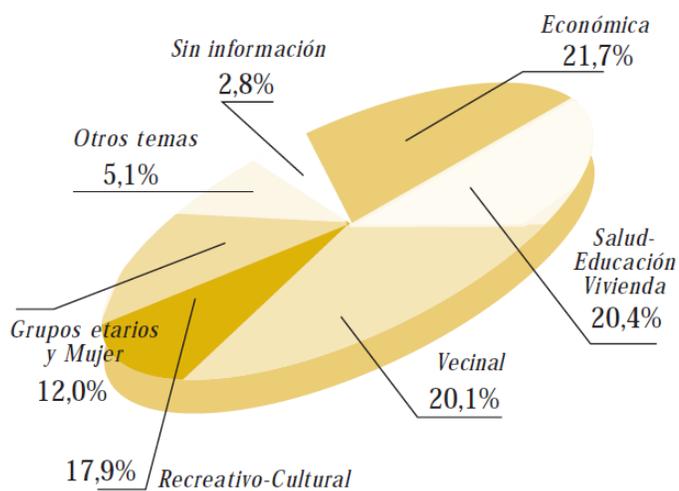
Fuente: "The New Civic Atlas" CIVICUS, 1997. Argentina, tomado de "El Capital Social" PNUD/BID, 1998. Chile, PNUD 2000.

Chile ocupa un lugar intermedio en términos de densidad asociativa (PNUD, 2000).

Las formas de asociatividad difieren de acuerdo a diversos grupos temáticos, tal como se muestra en el gráfico, en Chile las agrupaciones de carácter económico, de necesidades básicas (salud, educación vivienda) y de carácter vecinal, reúnen los principales motivos para construir colectividades.

El informe también denota, que, en el panorama asociativo, no aparece con fuerza el tema

FORMAS DE ASOCIATIVIDAD, GRANDES GRUPOS TEMÁTICOS



Fuente: Mapa Nacional de Asociatividad, PNUD 2000.

político. En fecha del estudio, se registraban 14 centros de estudio o reflexión política, así como también, la existencia de 9 partidos políticos y dos 2 en proceso de inscripción.

³Por otra parte, es interesante mencionar que el 45% de las organizaciones registradas fueron constituidas de los años 90' en adelante, lo cual no es de extrañarse dado que coincide directamente con el regreso a la democracia y la legalización de nuevas formas de participación.

Los sindicatos y las cooperativas, son el tipo de asociaciones que tienen registros más antiguos (entre 1955 y 1974) y que han permanecido constituidos en el tiempo, continuando vigentes en un 60%.

Parte de las conclusiones de la investigación, se refieren a la importancia de la acción del Estado en el impulso de la actividad asociativa. De acuerdo al análisis de los facilitadores y obstaculizadores realizado por el PNUD, lo que ocurre en el entorno institucional, cultural, económico y político es decisivo. Las primeras leyes que regularon la participación (mundo del trabajo años 20', organización comunitaria y campesina en los 60') han determinado la acción social comunitaria, principalmente porque le Estado tiene instrumentos de reconocimiento legal y apoyo económico que permiten a las organizaciones funcionar (PNUD, 2000).

IMAGEN DE CIUDADANO (en porcentaje)		
Ciudadano es alguien que...	1 mención	2 mención
Cumple las leyes del país	31	22
Participa activamente en los asuntos de la comunidad	25	20
Se siente responsable por el rumbo que toma el país	17	19
Va a votar	13	16
Jura lealtad a su patria	11	16
NS-NR	3	7
Total	100	100

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 1999.

⁴Así mismo, el estudio afirma que la sociedad chilena tiene una tendencia persistente a organizarse “*para resolver problemas que no pueden abordarse de forma individual y para demandar al Estado la realización de acciones que apoyen esas soluciones*” (PNUD, 2000 P.170)

De ésta manera, el Estado en Chile, suele abrir espacios de participación de la ciudadanía (PNUD, 2000) pero no sabe cómo focalizar ni qué pretender con dichos espacios. Paralelamente, la acción ciudadana busca permanentemente la defensa de los derechos o

³PNUD (2000). Informe de desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro. Santiago.(p. 119, 136)

⁴PNUD (2000). Informe de desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro. Santiago.(p.198)

intereses lesionados, concibiendo la participación ciudadana desde una connotación histórica como una *“búsqueda de reconocimiento e interacción social”* (p. 181).

De acuerdo a lo establecido por la investigación de Latinbarómetro 2011, Chile es el país con menor participación política del continente (3%), a pesar que en el año de estudio se manifestó un aumento de este aspecto en el resto de la región. Esto denota un país con una desafección política importante, en donde la ciudadanía manifestaba tres características ausentes o escasas en el ejercicio de la democracia en Chile: garantizar la justicia social, reducir la corrupción y aumentar la transparencia del Estado.

De este modo, la desafección política se relaciona directamente con la falta de lazos de confianza y de cooperación; por ende, para el fortalecimiento de la acción ciudadana se deben resignificar dichos vínculos. Es así, como los chilenos están en la búsqueda de una *“Política a escala humana”* que sea más cercana a la gente y con mayor participación ciudadana (PNUD, 2000).

2.2.2 Políticas públicas como acción de intervención socio política

Las políticas públicas, han recorrido un amplio y diverso camino en nuestro país. Dicho camino se puede relacionar fuertemente con el proceso de constitución de ciudadanía, así como también los procesos de participación que han marcado la conformación de la sociedad civil. Claramente todos los procesos históricos y socioculturales han influido directamente en el enfoque que se ha otorgado a dichas políticas y el impacto esperado.

Rozas (2006), considera que hay 4 etapas fundamentales en el desarrollo de las políticas sociales en Chile:

- A comienzos de siglo (1900): Referida a una etapa en donde el impacto del Estado sobre lo social estaba más bien dado desde una mirada caritativa y no desde una búsqueda de transformación social. El Estado se mantiene relativamente al margen y la iglesia toma un papel protagónico en “alimentar a los necesitados”.

- 1930- 1960: En éste período se comienza a entender lo social como un derecho de los ciudadanos que debe ser respondido por el Estado (Rozas, 2006). Es en ésta época donde importantes rasgos comunitarios forman parte de la constitución de políticas sociales, específicamente ligadas a la de salud mental (Alfaro, 2004) y una serie de iniciativas que concibió al ciudadano como un sujeto necesario para el desarrollo país.
- A partir de 1960-1970, el Estado se enfoca prioritariamente en lo social, se profesionaliza el trabajo en temas de pobreza, diseñando metodologías que generen mayor índice de impacto y construyendo indicadores acorde; concibiéndose necesario el avance en áreas de salud, educación, trabajo y jubilación, entre otras.
- 1973-1989: Con la llegada del golpe militar, existe una *“interrupción y discontinuidad de los desarrollos reseñados anteriormente y por la implementación de líneas de intervención de naturaleza distinta.”* (Alfaro, 2004 p. 4) En este tiempo existe una mirada de cohorte asistencialista, en donde lo social es una secuela del desarrollo y el Estado ocupa un rol subsidiario, que pretende apalear las consecuencias generadas por el modelo económico. (Rozas, 2006)
- 1990- en adelante: En el período post dictatorial, por una parte existe la intención del Estado de “incluir” y trabajar focalizadamente por aquellos que el modelo ha dejado fuera (Alfaro, 2004), permaneciendo la mirada del Estado subsidiario; y por otra parte, existe la intención de volver a profesionalizar el trabajo desarrollado en políticas sociales, generando nuevos y mejores indicadores y centrándose en los procesos de intervención de las comunidades vulnerables, focalizando las problemáticas y las intervenciones realizadas (Rozas, 2006).

Un aspecto transversal a estas etapas (y a la formación del quehacer político en Chile), ha sido que las políticas públicas y sociales han estado determinadas por las élites gobernantes (a principios de siglo) o por políticos en su calidad de expertos (más recientemente). Ambos extremos no han logrado incluir a la sociedad y sus comunidades en el desarrollo de las mismas. Desde esa perspectiva, el construccionismo brinda una concepción que le da un espacio a fundar desde la heterogeneidad, considerando que la realidad se construye colectivamente (Rozas, 2006) y por ende las políticas públicas

también deben desarrollarse de éste modo, asumiendo las subjetividades existentes en el conjunto y en las individualidades imperantes, evitando los problemas de dominación solapada característicos en los tradicionales paradigmas de las políticas institucionalizadas. De ésta manera, la política no es una meta final, sino que es un proceso en el cual emergen realidades diversas, que permiten dialogar en un todo (Rozas, 2006).

Desde el construccionismo, se ofrece un espacio simbólico en el cual se deconstruyen los significados socialmente impuestos existentes, para dar paso a la formulación de otros que comprendan las visiones socioculturales compartidas por los individuos, sus grupos y comunidades. Desde ésta visión las políticas públicas podrían formar parte del desarrollo identitario de las comunidades, en donde se genera un sentido de pertenencia más amplio, no solo a su comunidad, sino al espacio sociopolítico construido mediante un acuerdo social (Rozas, 2006). Por ende, es fundamental entender lo social como una construcción que requiere establecer relaciones horizontales entre el Estado y la comunidad, en donde lo trascendental no es únicamente el producto final sino el proceso deconstructivo mediante el cual se desarrolla, creando una nueva realidad en base a pluralidades.

Por ende, las políticas públicas podrían considerarse como una intervención social de carácter socio-político, dado que contiene objetivos societales amplios que se encuentran relacionados con el modelo de desarrollo de una comunidad en específico (Corvalán, 1996). Las políticas públicas y sociales, pretenden ser una acción directa del Estado que permita mantener un equilibrio que responda al modelo de desarrollo social propuesto, motivando decisiones que fomenten el desarrollo económico (de acuerdo a características específicas), estimular (o no) acciones de intervención social, control social, entre otras. Así mismo, las políticas públicas están construidas en base a ciertos paradigmas de lo social que determinan la forma de relación Estado- comunidad y la convergencia desarrollada por dichos actores. De ésta manera, Corvalán (1996) sistematiza cuatro paradigmas de lo social que permiten comprender y analizar los diversos escenarios sociopolíticos.

- Paradigma de la integración: Este comprende una visión normativa y objetivadora de la sociedad, en donde el proyecto social es en nacionalismo, “es decir la concepción de un Estado- Nación regido por un

cuerpo de leyes” (Corvalán, 1996 p. 17). De esta manera la visión unitaria no da espacio para la heterogeneidad y/o la diversidad, en donde el Estado se desarrolla como el agente primario de integración a aquellos marginales o desviados que se encuentran fuera de la norma y/o de los simbolismos aceptados por el sistema.

La base de su intervención social está estipulada como un proyecto único de desarrollo que responde a una normativa nacional, el cual se ve truncado por la marginalidad. De ésta manera, las políticas de Estado deben ir focalizadas a integrar a los marginales al proyecto nacional como un acto de resocialización de los mismos (Corvalán, 1996).

- Paradigma de la competitividad: Basado en una concepción económica neoliberal, éste paradigma responde al análisis de la libertad individual y la racionalidad del actor (Corvalán, 1996); negando la concepción de la sociedad afuera del individuo como una acción de integrar, sino cómo los sujetos desarrollan estrategias para modificar las influencias el medio.

A nivel de intervención social, éste paradigma desconfía del desarrollo de instancias de intervención *per se*, más bien se busca asegurar a los individuos las instancias de intercambio simbólicas y materiales que permitan constituirse en sociedad.

- Paradigma de la Alienación: basada desde un paradigma estructuralista, la sociedad es contemplada como un conjunto de fuerzas que inciden en la posición, orientación y el poder perteneciente a los individuos. Por ende la reflexión desde lo social está asociada al cambio social revolucionario y al proyecto social comunista (Corvalán, 1996). Realiza un análisis de carácter partidista en donde privilegia el desenvolvimiento y la adquisición de poder por parte del proletariado, priorizando a un actor social por sobre el otro.

Existen dos tipos de intervención social en este paradigma: aquellas relacionadas con el desarrollo de políticas sociales configuradas desde un Estado socialista y la segunda basada en la lucha social presente en las sociedades capitalistas. En éste punto se busca la “toma de conciencia” del actor, permitiendo asumir la realidad objetiva (única y predeterminada),

mediante una acción colectiva por sobre la individual desde una perspectiva confrontacional.

- Paradigma del Conflicto: desarrollado a nivel teórico por los movimientos sociales, este paradigma comprende un escenario de luchas sociales, en donde (a diferencia del anterior paradigma) los movimientos sociales no se encuentran estructuralmente definidos, sino que se conforman mediante la subjetividad colectiva. De ésta manera se pretende pensar lo social desde la sociedad civil y no desde la acción del Estado (Corvalán, 1996), comprendiendo la sociedad como un conjunto de actores social y culturalmente definidos que se encuentran desarrollándose en un escenario de conflicto con intereses subjetivos y cambiantes.

La intervención social desde éste paradigma se desarrolla desde los proyectos planteados por la sociedad civil. De esta manera, son los movimientos sociales los que buscan determinar la acción del Estado, no necesariamente para incorporarse al proyecto nacional, sino más bien para potenciar la capacidad de negociación o presión frente éste (Corvalán, 1996)

De igual manera las políticas públicas debiesen aspirar a generar transformaciones más profundas en las sociedades y no simplemente la búsqueda de un mínimo aceptable. Montenegro (2001), plantea que existe un descontento generalizado de las masas, en donde hay una sensación de explotación de las mayorías por parte de una minoría dominante. Las teorías más revolucionarias, asumen la abolición de la propiedad privada y del Estado como formas de explotación permanente. Sin embargo, la autora establece que una serie de paradigmas que permiten comprender el orden y el cambio social, los cuales deben estar sustentados por modelos de intervención que permitan la transformación social. De ésta manera es posible relacionar los tres modelos de intervención planteados por Montenegro, con el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas públicas, dado que estas también pretenden generar cambios sociales, en donde se pueda mantener el orden social y que sea una guía para la acción estatal. Estos modelos son las intervenciones dirigidas, participativas y situadas.

- Intervenciones dirigidas: Relacionadas con sistemas más institucionalizados como servicios sociales y/o ONG, los cuales trabajan sobre la base de un diagnóstico de “desigualdad social”, en donde las instituciones intervienen con el fin de incluir a los grupos excluidos económica, social y culturalmente, de tal manera de aumentar los niveles de calidad de vida. Ésta intervención responde a demandas directas de los grupos sociales y es responsabilidad del Estado (y/o de ONG en países ricos) el desarrollarla. De esta manera la transformación social está contemplada en la injerencia sobre ciertos contextos definidos como problemáticos (Montenegro, 2001), en donde no se pretende la transformación de la lógica de la sociedad sino más bien la integración de éstos grupos deficitarios.
- Perspectivas participativas: Este modelo, propio de la educación popular, IAP y/o la psicología comunitaria, asume a las personas que están insertas dentro de alguna problemática social como actores privilegiados y fundamentales en el proceso de transformación social, por ende el diseño, evaluación y ejecución de las políticas públicas se realiza de manera conjunta entre el “interventor” y los actores locales, desarrollando soluciones de forma dialógica y consensuada. De ésta manera, los problemas sociales están definidos “*como producto de estructuras sociales donde se dan relaciones de opresión de ciertos grupos sociales por parte de otros*” (Montenegro, 2001 p. 305). La solución a dichas problemáticas está dada por el rol protagónico que tienen los afectados en el proceso de transformación del sistema social, en donde existe un rol político de los mismos al estar incorporados en instancias políticas y económicas de las cuales están normalmente marginados; buscando pequeñas transformaciones en aspectos relevantes de sus vidas que les permitan tener mayor grados de control.
- Perspectiva situada: “*Esta es una forma alternativa de definir aquello que es necesario transformar*” (Montenegro, 2001 p. 307). De ésta manera la intervención debe reflejar aspectos heterogéneos de la vida de las personas, asumiendo sus relaciones, discursos y prácticas como acciones que se requieren transformar; en donde la acción colectiva desde la pluralidad y

subjetividad propia de los grupos humanos, es la herramienta para la transformación. Así, la intervención social está basada en fijaciones de significados construidas mediante la articulación de los sujetos; en donde la transformación se da mediante alianzas y/o negociaciones que realizan los sujetos desde la horizontalidad de sus posturas. Por ende, las problemáticas son asuntos políticos dado que se configuran por las relaciones sociales en contextos dados (Montenegro, 2001).

Ésta perspectiva, difiere de todas las demás, dado que su transformación abarca no solo a un grupo específico, sino que también a las posiciones de todos los sujetos involucrados. Así también critica la visión homogeneizadora de los grupos sociales comprendiendo la multiplicidad de voces, visiones y patrones relacionales existentes.

2.2.3 La relación Estado ciudadanía y su consecuencia en las formas de participación

Es de conocimiento general que existe una tensión permanente en la articulación de la institucionalidad con la ciudadanía y comunidades; los altos índices de complejidad manifestados son uno de los puntos cruciales en los postulados del enfoque comunitario, considerándose como un eje crítico al interior de su arquitectura (Martínez, 2006). De acuerdo a lo planteado por el autor, el gran problema de la institucionalidad chilena, se refiere a que está construida sobre una estructura muy tradicional y burocrática que obstaculiza y distorsiona las estrategias comunitarias. Esto debido a que dichas instituciones pretenden trabajar con el mundo comunitario buscando una lógica similar a la institucional (Martínez, 2006):

- ✓ No tratan con comunidades, sino con individuos aislados
- ✓ No interesa la relación entre los individuos, sino la relación de los individuos con la institución
- ✓ Esperan que los individuos se conduzcan de acuerdo con las reglas de la institucionalidad

- ✓ Esperan que los individuos acepten casi inmediatamente su saber “experto”

Esta forma de trabajo del Estado, genera que las instituciones se vinculen de forma rígida y aislada con las comunidades, sin considerar el funcionamiento dinámico que tiene la sociedad, produciendo que la vinculación entre ambos organismos sea muchas veces compleja y poco fructífera.

De igual manera es fundamental analizar la “mirada” mediante la cual la institución y el interventor ejecutan su trabajo. Desde el enfoque comunitario se plantean dos tipos de prácticas referidas a este tema, el Encuadre positivo/ Encuadre negativo. Estos se refieren a *“El encuadre positivo es un modo de “lectura y escritura” que consiste en hacer emerger en las personas, grupos y comunidades sus capacidades, competencias, habilidades, recursos y potencialidades. En cambio, el encuadre negativo hace emerger en las personas, grupos y comunidades sus deficiencias, incapacidades, problemas, síntomas, dificultades, traumas, déficits, desórdenes, daños, vulnerabilidades, etc.”* (Martínez, 2006 p. 17). De ésta manera se hace fundamental el poder analizar y estudiar el modo en que la institucionalidad se vincula con las organizaciones sociales, grupos humanos y ciudadanos individuales, dado que el tipo de encuadre que ejecuten van a determinar directamente el tipo de relación y por ende, el resultado del trabajo realizado.

Así mismo, el enfoque comunitario planteado por el autor *“un lenguaje, una forma de pensar, de hablar, de actuar, de carácter transversal”* (Martínez, 2006 p. 18), permite comprender las lógicas dispares del mundo social- comunitario y el espacio institucional, de tal manera de generar instancias de articulación para el desarrollo de las políticas públicas. Dicho enfoque, propone una Matriz Sistémico Comunitaria, que busca reflejar las diferencias existentes entre ambos mundos. Para la presente investigación se realizó un reordenamiento y clasificación de los principios planteados en la matriz, seleccionando y/o fusionando algunos de los principios y clasificándolos en 3 categorías:

Desde lo comunitario	Relación de ambos mundos	Desde lo institucional
<ul style="list-style-type: none"> • La comunidad está dada por individuos que comparten un estar en común en un mundo compartido. Una comunidad no es un sujeto colectivo, es una “comunidad de los otros”, un agregado que se construye sobre el principio de la alteridad 	<p>Existen dos mundos, sustancialmente interpenetrados, pero con dos lógicas diversas: el mundo institucional y el mundo comunitario.</p>	<p>Lo institucional está dominado por la lógica de lo racional, lo planificado, lo distributivo, lo instrumental. El poder está concentrado en lo institucional, pero en último término, lo comunitario es lo que sostiene y justifica a lo institucional.</p>
<p>El ámbito de acción y eficacia del mundo comunitario es la vida cotidiana, natural, la que se desarrolla en los contextos situacionales del mundo de la vida; este mundo comunitario tiene reglas de producción y reproducción que le son propias.</p>	<p>Las lógicas de lo institucional y lo comunitario son diferentes, no son equivalentes; estas lógicas no son incompatibles entre sí, se pueden articular estratégicamente en las políticas sociales, programas y proyectos.</p>	<p>Lo institucional es objetivante, homogeneizante, imperialista, autorreferente, cientifizante; opera con el paradigma de la simplicidad y con el principio de control.</p>
<p>Lo comunitario es siempre local, intersubjetivo, complejo, abierto a la incertidumbre, situacional. (permite asignar identidad, validación, reconocimiento, pertenencia, territorios, lengua, cultura)</p>	<p>Lo comunitario es el mundo de los sistemas humanos naturales; lo institucional es el mundo de los sistemas artificiales.</p>	<p>Las políticas institucionales tradicionales alteran el funcionamiento comunitario, muchas veces lo descalifican, otras veces lo destruyen (por ejemplo, la medicina tradicional de los pueblos originarios de América invalidada por la medicina “científica”).</p>
<p>Las comunidades son de diferentes tipos y naturaleza (territorial, de vida, educativa, de aprendizaje, de trabajo, de pares, virtual, etc.).</p>	<p>La comunidad es autónoma, se acopla estructuralmente a lo institucional, pero no se somete mecánicamente a su lógica.</p>	
<p>La comunidad tiene capacidades y competencias que le permiten abordar y resolver con eficacia tareas preventivas, promocionales y reparatorias asociadas a la existencia social de sus miembros; este aporte comunitario generalmente es desconocido por lo institucional.</p>	<p>Toda intervención desde lo institucional impacta en lo comunitario; si lo institucional desconoce lo comunitario, no lo conoce o no lo quiere conocer, todas sus iniciativas pueden tener un impacto negativo sobre ella.</p>	

Dichas contradicciones o las dificultades para dialogar, se producen cuando se construyen relaciones verticales que funcionan con lógicas diferentes y que pretenden homogeneizar la sociedad sin comprender el valor en la diversidad e intersubjetividad existente. En nuestro país, dichas dificultades se acrecientan cuando la ciudadanía no percibe cambios reales,

sobre todo después de la promesa de “crecimiento conjunto” planteada en el regreso de la democracia. Esto se manifiesta en el Informe de Latinbarómetro (2005, citado por Adelantado, 2008), el cual recoge 10 años de desencanto en el sistema democrático *“no hay avances en los temas esenciales de la cultura democrática: la desconfianza aumenta o se mantiene igual, la cultura cívica no cambia, la percepción del Estado de derecho no avanza, las expectativas crecen. Los problemas que la gente percibe como prioritarios no parecen ceder a lo largo de la década y la participación política no se ha fortalecido”*. Éste manifiesto denota una insatisfacción creciente con el modelo político, social y económico que lleva el país. El autor, señala que la debilidad institucional tiene directa relación con la falta de confianza de las “reglas del juego” y un modelo presidencialista que puede caer muchas veces en populismo, lo cual no permite configurar un modelo sólido de Estado (Adelantado, 2008).

Así mismo, la institucionalización política de la desigualdad ha generado un importante déficit en la ciudadanía democrática, en donde las instituciones perpetúan las condiciones de desigualdad generando una *“relación circular entre desigualdad e institucionalidad”* (Adelantado, 2008 p. 120), creando un modelo excluyente que imprime un déficit ciudadano, civil y social.

De éste modo, nacen nuevas formas de participación generadas por la institucionalización de la participación social, mediante juntas de vecinos y/o organizaciones funcionales en donde *“las formas de representación corporativas, que han generado un excesivo comparatismo y un alto grado de discrecionalidad en las decisiones, son indicadores de la baja calidad de la democracia”* (Adelantado, 2008 p. 129).

El desarrollo, ejecución e implementación de una legislación de participación ciudadana en la gestión pública, debiese asegurar modos de participación horizontal en donde no pueda existir manipulación de la ciudadanía. Desde un punto de vista constructivista, *“la participación es un proceso de re-construcción de la realidad. La exploración de las articulaciones, de la explicitación de las significaciones e implicancias, permite el despliegue de las concepciones acerca de la realidad. Es una tarea de-constructiva de los*

marcos conceptuales, metodológicos y de acción; y una tarea co-constructiva.” (Rozas, 2006 p. 169)

3. Pregunta de investigación

A partir de los antecedentes planteados, las formas de ciudadanía y participación propias del país, es interesante estudiar los paradigmas y componentes comunitarios existentes en la nueva legislación de participación ciudadana y cómo éstos pudiesen incidir en el modo de implementación y ejecución de la misma. Esta investigación pretende responder a la siguiente pregunta:

¿Cuáles son las tensiones latentes entre ciudadanía y Estado, reflejadas en la normativa de participación ciudadana en la gestión pública, desde una perspectiva comunitaria?

4. Objetivos

Objetivo General

Analizar la normativa actual de participación ciudadana en Chile desde una perspectiva comunitaria, especificando los elementos de tensión latentes entre ciudadanía y Estado.

Objetivos Específicos

- 1- Realizar un recorrido histórico de la normativa de participación ciudadana en la gestión pública, que permita caracterizar las transformaciones sufridas por la misma durante los 3 últimos gobiernos.
- 2- Determinar los principales cambios que promueve la nueva política de participación ciudadana y sus alcances en los diferentes niveles de la gestión pública
- 3- Detallar directrices comunitarias que permitan complementar la normativa de la ley de participación ciudadana, proponiendo una concepción situada desde la perspectiva comunitaria

III- MÉTODO

3.1 Enfoque de la Investigación

El presente estudio, se va a realizar desde el enfoque cualitativo. De acuerdo a lo establecido por Miguel Martínez (2006) lo cualitativo rechaza la mirada positivista y determinada de otras ciencias, y considera la construcción de conocimiento como un “modelo dialéctico”, que surge a partir de la reflexión entre el sujeto y el objeto de estudio. Por ende, dichos conocimientos no pueden ser considerados plenamente “objetivos” ya que son el resultado de la vinculación de una serie de variables biopsicosociales, que se relacionan en un alto nivel de complejidad sistémica.

Así mismo, ésta investigación cualitativa es de carácter crítico epistemológico y/o política (Fernández, 2006), lo cual conlleva que esté revestida de un carácter *situado* que permita comprender que el conocimiento se construye mediante una práctica social que va surgiendo y resurgiendo de acuerdo a las características propias del conocimiento mediante un “*cúmulo de relaciones sedimentadas en un trasfondo de naturaleza semiótico-material*” (Sandoval, 2013 p.38). De ésta manera, la construcción de conocimiento se debe realizar mediante la práctica de la “acción situada” que permita comprender el trasfondo histórico del fenómeno estudiado, así como también los procesos dinámicos e influyentes que constituyen dicho fenómeno.

Esta práctica, permite construir una praxis de reflexividad, la cual asume el carácter interpretativo de la investigación en donde se conjugan las orientaciones socio-históricas, los valores e intereses (Fernández, 2006). De ésta manera, la reflexividad genera un continuo de reflexión y acción, que permite construir el conocimiento mediante un acto deconstructivo de las postura predeterminadas y las relaciones de poder establecidas.

3.2 Tipo de investigación

La presente investigación de carácter cualitativo, es una investigación interpretativa (Geertz, 1992) que busca ver los significados y sentidos que existen en la relación Estado-

ciudadanía presentes en la normativa de participación ciudadana. A partir de lo anterior, se desarrollará una investigación teórico documental, la cual de acuerdo a lo establecido por Rozas (2013) consiste en analizar y hacer uso de la información escrita existente sobre el objeto de estudio. De éste modo, se pretende realizar una exhaustiva revisión literaria, clasificando documentos oficiales y/o antecedentes académicos y teóricos que permitan, en su interrelación y posterior análisis, responder la pregunta de investigación y cumplir con los objetivos propuestos.

3.3 Métodos y técnicas de producción de datos

Ésta investigación utilizará un método discursivo, el cual pretende trabajar con la narrativa de documentos oficiales e investigaciones académicas, utilizando como técnica el análisis documental especificado por Valles (1999).

Para el comienzo de la investigación, se utilizará la metodología de análisis documental de Valles (1999), el cual sistematiza las metodologías de diversos autores para la selección adecuada del material a estudiar. De ésta manera, considera la autenticidad, credibilidad y representatividad como los aspectos fundamentales para construir una adecuada base informativa y por ende allanar el camino de la interpretación. Se pretende utilizar una selección de datos secundarios en documentos escritos, oficiales de la administración pública, investigación de carácter no gubernamental, informes internacionales, entre otros.

3.4 Método de análisis de Datos

Para el análisis de los datos se utilizará el análisis de contenido categorial propuesto por Félix Vásquez (1996), el cual se considera una herramienta para sistematizar información y realizar inferencias en base a éstas, de acuerdo a ciertos datos validados. De ésta manera ésta metodología permite comprender el contexto del texto y el contexto social como aspectos claves en el momento de realizar la categorización e interpretación del mismo, logrando construir un nuevo producto en base a la relación de diversos documentos.

Una vez seleccionados y sistematizados los documentos, se pretende determinar las tensiones ciudadanía- Estado desde una perspectiva comunitaria, la cual se va a comprender en ciertas categorías de análisis relacionadas con los conceptos desarrollados en el marco teórico.

3.5 Muestra

La presente investigación se va a realizar en base a una muestra no probabilística, de carácter teórico o intencional (Salamanca & Martín Crespo 2007), la cual responde a una “*estrategia de muestreo deliberado*” (p.3) que selecciona los documentos a analizar de acuerdo a la necesidad de información específica que se requiere para cumplir los objetivos propuestos.

- Criterios muestrales

Para la adecuada selección de la muestra, se pretende considerar los siguientes criterios:

- a. Documentos que respondan a las exigencias del análisis documental de Valles, asegurando: Autenticidad, Credibilidad y Representatividad de acuerdo a la temática estudiada.
- b. Documentos que respondan a las características de homogeneidad y heterogeneidad. Homogeneidad, dado que deben ser documentos de características similares que permitan la comparación entre ellos; y heterogeneidad, dado puesto que deben responder desde los diferentes períodos presidenciales o niveles de gestión pública, a la pregunta de investigación.
- c. Deben ser documentos de carácter oficial (de Estado), o investigaciones académicas.
- d. Los documentos oficiales o investigaciones académicas deben identificar directamente la normativa de participación ciudadana y/o realizar un análisis de dicho concepto y/o otros afines.
- e. Deben ser documentos que se refieran a los períodos presidenciales del ex presidente Ricardo Lagos, la ex presidenta Michelle Bachelet y el actual presidente Piñera.

3.6 Plan de Trabajo

Para el desarrollo de la presente investigación, se realizó un trabajo de investigación y de análisis durante los meses de diciembre del 2013 a Febrero del año 2014, el cual se ejecuto en las diferentes fases especificadas en la carta Gantt.

	DIC	ENE	FEB	MAR
Búsqueda y selección de documentos asociados al objeto de estudio	X			
Lectura, codificación y categorización de los documentos		X		
Análisis de los documentos			X	
Interrelación de los datos, construcción de conocimiento			X	
Respuesta a la pregunta de investigación			X	
Entrega de Tesis				X

IV- RESULTADOS

A partir de la metodología planteada, se realizó un exhaustivo análisis de nueve textos de Estado que permitieran determinar los paradigmas a la base en los planteamientos dados en temas de Participación Ciudadana en los últimos tres gobiernos y que cumplieran con todos los criterios muestrales previamente establecidos. De ésta manera se realizó un recorrido histórico de los documentos oficiales de Participación Ciudadana, que fueron eje de la administración para ejecutar iniciativas en ésta materia.

Los textos que corresponden a la muestra son:

<i>Gobierno de Ricardo Lagos (2000- 2006)</i>	<i>Gobierno Michelle Bachelet (2006- 2010)</i>	<i>Gobierno Sebastián Piñera (2010- 2014)</i>
Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana Presidente Lagos	Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana Presidenta Bachelet	Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana Presidente Piñera
“Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la sociedad Civil”	“Agenda Pro Participación Ciudadana” (APPC)	“Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad”
Proyecto de Ley, Sobre asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública	Proyecto de Ley, Sobre asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (con los cambios incorporados en este período)	Ley 20.500: Sobre asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Es importante mencionar que la Ley 20.500, fue procesada como factor de análisis al interior del gobierno del Presidente Piñera, dado que fue aprobada durante su administración, así como también de manera individual de tal manera de responder al objeto de ésta investigación.

Los resultados de la investigación van a ser presentados en dos niveles: El primer nivel corresponde a un comparativo de las concepciones de Participación Ciudadana de los últimos tres gobiernos y el desarrollo de la ley como proyecto, que va mutando de acuerdo a las características de los gobiernos. Un segundo nivel se refiere al análisis propio de la Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, desde la perspectiva planteada.

4.1 Concepción y contradicciones de la Participación Ciudadana en los últimos Gobiernos.

4.1.1 Concepción de la Participación Ciudadana y rol de los actores

A nivel general se puede establecer que la concepción de Participación Ciudadana y el rol que se le otorga al Estado y las organizaciones de la sociedad civil son similares en los Gobiernos del Presidente Lagos y la Presidenta Bachelet, en los cuales hay una búsqueda por suplir la falta de Participación Ciudadana como un derecho natural de las personas, en donde el Estado debe establecer los medios para acomodar la institucionalidad a dicho derecho. En el Gobierno del Presidente Piñera, existe una diferencia en éste aspecto; se incluye la noción de corresponsabilidad como eje garante de la Participación Ciudadana en la gestión pública, de esta manera amplía las responsabilidades de la ciudadanía (individulizada), la cual debe incorporarse a formar parte del Estado de acuerdo a las normas propuestas por éste.

El Gobierno del presidente Lagos, realiza un esfuerzo por fortalecer la asociatividad e incorporar la ciudadanía en la gestión de las políticas. Es el primer gobierno post democracia que incorpora de manera explícita estos aspectos, por lo mismo existe una visión de la Participación Ciudadana invocada desde un derecho que debe ser recuperado y ejercido como objeto primero para el fortalecimiento de la democracia. De ésta manera, desarrolla el Plan de Fortalecimiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que tiene altas pretensiones participativas, pero que, sin embargo, no logra responder a medidas reales de participación (como especificaremos más adelante). Así mismo, la

Presidenta Bachelet realiza un proceso de continuidad y uniformidad a la concepción de la Participación Ciudadana como un derecho instituido y como un deber del Estado el reconocerlo. Profundiza los mecanismos para fortalecer la acción ciudadana, concibiendo la misma como la única forma de generar una verdadera cohesión social en el país. Al igual que en el gobierno anterior, los mecanismos planteados, sin bien son muestra de una importante mejoría, estos aún presentan características deficientes, en donde el discurso forma parte de una declaración de intereses, más que la concepción de un espacio de participación real.

“La Participación Ciudadana es una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos” (Lagos, 200 p. 1)

“Diálogo franco y abierto entre la ciudadanía y las autoridades, para que las organizaciones de la sociedad civil contribuyan a una cohesión social y al fortalecimiento de la democracia” (Bachelet, 2008 p. 1)

Desde otra perspectiva, el Presidente Piñera presenta una visión de la Participación Ciudadana desde la corresponsabilidad; *“(…) elemento central que atraviesa cada uno de los contenidos señalados en esta política. Por corresponsabilidad entendemos la relación de compromiso mutuo que se establece entre el Estado y la ciudadanía, es decir, para avanzar en pos del mejoramiento de los servicios”* (SEGEGOB, 2011 p. 3). Como se puede apreciar en ésta cita y a lo largo de todos los documentos analizados, dicha corresponsabilidad se refiere al servicio que debe presentar la ciudadanía al funcionamiento de los servicios públicos, denotando rasgos de instrumentalización del concepto de Participación Ciudadana, el cual se concibe principalmente para el fortalecimiento de las acciones propias levantadas por el gobierno.

Desde el rol que ejerce el Estado, el Presidente Lagos asume como principal desafío el generar la apertura necesaria para responder y acoger las necesidades y propuestas

provenientes de la ciudadanía, asumiendo la diversidad existente y fomentando la asociatividad de la misma. La presidenta Bachelet profundiza estos puntos, concibiendo como un deber del Estado el promover la Participación Ciudadana, incorporando dicha variable en la gestión de los servicios públicos. Así también, propone e instaura una Comisión Defensora Ciudadana que permita resguardar los derechos de los ciudadanos y las OSC, fiscalizando la apertura y el fomento de participación otorgado por los servicios públicos; de ésta manera, la presidenta intenta crear una institucionalidad que permita una adecuada Participación Ciudadana en la gestión pública, construyendo una plataforma de participación, la cual no logra responder cabalmente a las acciones de participación propuestas.

El presidente Piñera, presenta un rol del Estado más disminuido que sus antecesores. Si bien intenta reforzar la acción de apertura hacia la sociedad, principalmente presenta al Estado como un actor que debe fortalecer el capital social presente en la ciudadanía de tal manera que puedan participar en los ejes propuestos por la gestión pública. De ésta forma, se asume que la falta de participación desde la sociedad civil, no está dada por la escases de espacios institucionales existentes, sino por la poca formación cívica de sus ciudadanos.

Desde el rol que ejerce la sociedad civil, el Presidente Lagos la comprende como un colectivo que está llamado a ser la base del poder social y a fomentar la diversidad existente en el territorio. Asume una actitud de respeto por dicha pluralidad y reconoce en los ciudadanos y sus organizaciones el poder para crear una verdadera democracia que permita tanto al Estado como a las OSC sentirse *“solidarios de un todo común”* (DOS, 2001 P. 2). Sin embargo, esta fuerte propuesta de sociedad civil, es contraproducente a los bajos espacios de participación propuestos en el plan presentado, y a las pocas acciones realizadas directamente para fomentar la asociatividad. Así mismo, la Presidenta Bachelet concibe y refuerza la ciudadanía como actor colectivo de participación, en donde se pretende una relación abierta y horizontal que permita *“contribuir a la cohesión social y al fortalecimiento de la democracia (...) Sólo en la medida que los ciudadanos se comprometan activamente en la construcción del futuro país será posible generar sintonía entre las diversas necesidades de la sociedad”* (Bachelet, 2008, p. 2). Sin embargo, la

Agenda Pro Participación Ciudadana (APPC) muestra una relación con características verticales y una sociedad civil que no logra responder a los múltiples roles propuestos e impuestos por el aparato estatal.

El Presidente Piñera, establece un rol individualizado de la sociedad civil, asumiendo el actuar de los ciudadanos como actores únicos sin considerar de manera real a las OSC; de ésta manera la ciudadanía debe cumplir un doble rol: por una parte, debe incorporarse al quehacer gubernamental para el “*mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas*” (SEGEGOB, 2011, p. 6) y por otra parte, incorpora el concepto de Control Ciudadano, como actor fiscalizador y supervisor del quehacer de los servicios públicos, . Sin embargo, no presenta herramientas concretas para realizar éste rol contralor.

4.1.2 Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La visión de Participación Ciudadana de los diferentes presidentes, se debe traducir en acciones concretas que determinen la acción ciudadana en los diferentes niveles de la gestión pública, con el fin que se logre una concordancia entre las intenciones expuestas a nivel discursivo y la capacidad de gestión del aparato estatal.

Desde la administración nacional- política, el fomento y la coordinación de la Participación Ciudadana está contemplada como materia del Ministerio Secretaría General de Gobierno durante los tres períodos presidenciales. Ésta estructura ha pretendido que exista una cercanía entre los procesos de Participación Ciudadana y la Presidencia de la República, asumiendo un peso político mayor. Sin embargo, esta cercanía no ha permitido profundizar los procesos de participación ni generar reformas estructurales para abrir las puertas de la institucionalidad a la administración, realizando reformas que han dependido más del gobierno de turno que de una visión de Estado.

A nivel ministerial, el Presidente Lagos incorpora en la agenda de los diversos ministerios la necesidad de nombrar un encargado de Participación Ciudadana que sea capaz de coordinar todas las iniciativas propuestas en ésta materia, desde cuentas públicas, hasta la incorporación de iniciativas propuestas por la ciudadanía. La presencia de un encargado de participación por ministerio fue considerado en el proyecto de ley sobre Participación Ciudadana, lo cual permite una vinculación legal a ésta acción. A partir de ésta iniciativa, la Presidenta Bachelet inaugura los CIPAC (Coordinación Interministerial de Participación Ciudadana) los cuales están conformados por los encargados de Participación Ciudadana de los ministerios y tiene por objeto *“validar criterios comunes en materia de gestión participativa y la transferencia de metodologías para la implementación del componente, en la institucionalidad pública en el nivel central y regional.”* (SEGEOB, 2007 p.30). Así mismo establece la necesidad de que los ministerios y servicios públicos sean asesorados por los Consejos de la Sociedad Civil, conformados por organizaciones sociales pertinentes a las temáticas de los diferentes ministerios, incorporando esta iniciativa en el proyecto de ley. De igual manera reconoce e integra en el quehacer en el aparato estatal el derecho de los ciudadanos de involucrarse en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, exigiendo que cada servicio construya un programa de Participación Ciudadana que considere los diferentes mecanismos de participación expuestos en la APPC. La presidenta Bachelet instauró una serie de iniciativas que pretendían configurarse como una plataforma institucional que permitiera una apertura del aparato estatal hacia la Participación Ciudadana, incorporando dichas reformas en el proyecto de ley y en exigencias de carácter administrativo a los diversos servicios.

El Presidente Piñera, realiza cambios a nivel ministerial centralizando la acción de Participación Ciudadana en la DOS y eliminando los CIPAC. Refuerza, sin embargo, la construcción de un documento por ministerio que especifique los mecanismos de Participación Ciudadana a utilizar, el cual debe ser aprobado por la DOS, estableciendo ciertos niveles de calidad (aspecto que no estaba considerado anteriormente). Así también, es el primer gobierno que tiene las facultades de exigir la implementación de la Ley 20.500, motivo por el cual en la “Política de Corresponsabilidad” propuesta no ahonda ni fomenta

la acción ciudadana en todos los niveles de la gestión pública, centralizando su coordinación y ejecución.

De ésta manera, los tres gobiernos (algunos con mayor o menor profundidad) incentivan la construcción de normas de Participación Ciudadana como una variable de análisis en la gestión de los ministerios y de las políticas sociales; asumiendo que en éstas deben estar considerado el derecho de los ciudadanos a co-contruir el diagnóstico, diseño y evaluación de las políticas, tal como lo establece la actual normativa. Sin embargo, en los mecanismos planteados por la misma no hay actos realmente vinculantes en éste aspecto, ni la especificación de mínimos cuali o cuantitativos que permitan fijar directrices claras en el proceso participativo.

A nivel regional, el Presidente Lagos propone la construcción de un plan regional de Participación Ciudadana liderado por la Seremía de Gobierno. Sin embargo, esa propuesta no está incluida en el proyecto de ley enviado por su administración, por ende se establece como un acto propio del gobierno y no como una política de Estado. La presidenta Bachelet, por su parte, incorpora en la APPC la descentralización de los procesos de Participación Ciudadana, pretendiendo asegurar que ésta acción forme parte del quehacer público en todo el país. De ésta manera instruye la conformación de CIPAC regionales, la creación y asesoramiento de Consejos Regionales de la Sociedad Civil, mecanismos de transparencia y acceso a la información, entre otros. Sin embargo, la fuerte iniciativa de descentralización no es traducida en el proyecto de ley mejorado en su administración, determinando que dichas iniciativas sean de consideración exclusiva de su gobierno y sin un carácter vinculante para los servicios regionales. Finalmente, el Presidente Piñera no incorpora acciones de regionalización en su política de Participación Ciudadana, así como tampoco fomenta la descentralización ni la formación de ésta iniciativa en otras partes del país. Se establece que las únicas iniciativas en ésta área están relacionadas con la Ley 20.500, sin existir una política de gobierno referida a éste tema.

Respecto al desarrollo local desde su acción municipal, el Presidente Lagos propone la revisión y adaptación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de tal manera

de otorgarle mayor incidencia a los Consejos Económicos y Sociales de las comunas que les permita exigir mayores niveles de información y autonomía, aspectos que fueron incluidos en el proyecto de ley. La Presidenta Bachelet profundiza las acciones realizadas por Lagos, proponiendo varios cambios en la Ley Orgánica de Municipalidades traducida en la reformulación de su proyecto de ley. Así mismo, cambia los Consejos Económicos y Sociales por los Consejos Comunales de la Sociedad Civil, con el fin de obtener mayor representatividad, alcance y autonomía. Pareciera ser que los cambios realizados a la ley en el nivel municipal permiten las acciones más vinculantes de todo el aparato estatal y donde hay indicios de participación más claros. Al igual que en el nivel regional, el Presidente Piñera no presenta acciones concretas en éste nivel, únicamente lo señalado por la ley. Este se considera un claro indicio de centralización de la gestión y una baja preocupación por los municipios como gobiernos locales.

4.1.3 Grado de Incidencia de la Participación Ciudadana

Éste punto se refiere al nivel de incidencia que tienen los ciudadanos la momento de incorporarse en la gestión pública. Claramente dichos grados de influencia deben ser contrastados con la literatura vigente, aspecto que se desarrollará más adelante. Sin embargo, es interesante analizar el verdadero espacio de participación otorgado por el Estado en el ejercicio de la gestión pública.

A nivel general, es preocupante apreciar que al interior de los tres gobiernos no existen espacios de participación real, en donde se definan acciones de co-gestión y/o niveles de incidencia vinculante de los ciudadanos. Si bien, se muestran desde la intencionalidad el construir dichas instancias de participación, los mecanismos propios para realizarlo no logran concordar ni ser efectivos en la práctica.

Por una parte, se aprecia que las tres principales características abordadas en los diferentes planes (Transparencia, Información, Formación) no responden a niveles reales de participación. Respecto a Transparencia e información, el Presidente Lagos establece las

primeras líneas sobre las cuales se debe dar acceso a los ciudadanos de forma eficiente y de calidad “*Transparencia en nuestra gestión, a través de la mayor información y apertura a la Ciudadanía (...)* Orientación al ciudadano, priorizando la participación de los destinatarios finales de las políticas, programas y servicios.” (Lagos, 2000 p. 1) De ésta maneras se instruye por primera vez la realización de cuentas públicas de los diferentes servicios y la publicación de manera oficial de los planes, programas y políticas realizadas por los diferentes servicios estatales. Sin embargo, el proyecto de ley enviado al parlamento no considera el acceso a la información y la transparencia como un aspecto fundamental que permita construir las bases para una adecuada participación. Por su parte, la Presidenta Bachelet incorpora la transparencia y la información como parte importante del proyecto de ley de participación revisado durante su gestión. Comprende el acceso a la información como derecho del ciudadano promoviendo una serie de acciones vinculadas a ésta líneas: validación de las OIRS (Oficinas de Información, Reclamos o Sugerencias), portales ciudadanos, cuentas públicas participativas, acceso a la información sin discriminación, entre otras. Sin embargo, muchos de estos mecanismos se traducen en la preparación del aparato institucional para una adecuada transparencia de la información, más que mecanismos propios de acceso del ciudadano. Algo similar sucede con el Presidente Piñera respecto a la transparencia, existe un compromiso por hacer valer la ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (aprobada en el gobierno anterior), desde éste piso normativo construye la necesidad de realizar una apertura real de los datos del gobierno. Así mismo, la mejora de los canales informativos están considerados dentro de los ejes de su política, pretendiendo entregar información de calidad y oportuna. Esto se ve fortalecido por la aprobación de la ley de Participación Ciudadana (6/02/2011), la cual exige que los servicios estatales den cuenta pública participativa de su gestión, así como también de sus políticas, planes y programas. En este aspecto hay una apuesta importante por plataformas digitales como medios informativos, lo cual cuestiona el nivel de acceso o manejo que puedan tener la mayoría de los ciudadanos chilenos a ese tipo de información, sobre todo la población de bajos recursos y/o rural.

Así mismo, la formación del funcionario público y/o del ciudadano, es un aspecto transversal en las tres políticas planteadas, aspecto que al igual que el anterior, no responde

a una forma de participación real, sino más a la preparación del Estado para poder desarrollar las acciones de Participación Ciudadana. El Presidente Lagos y la Presidenta Bachelet, construyen un programa que permita la formación de los funcionarios públicos en los mecanismos propios de Participación Ciudadana, de tal manera de lograr responder a la política administrativa planteada y que otorgue el acceso a la gestión pública a todos los ciudadanos sin discriminación. Así también, incorporan instancias de capacitación a las OSC fomentando el impulso a la creación de nuevas formas de Participación Ciudadana. El presidente Piñera, en concordancia con lo planteado en puntos anteriores, no considera la formación de los funcionarios públicos, sino la capacitación a líderes sociales (no organizaciones, sino líderes en acción individualizada) que sean promotores de la política propuesta por el Estado *“formación de líderes sociales que desarrollen competencias orientadas a incrementar su rol como promotores de información en políticas públicas, permitiéndoles desempeñarse en su comunidad como líderes sociales de información en los ámbitos de vivienda, salud, derechos del consumidor, prevención de drogas, programa de seguridad pública, prevención de violencia intrafamiliar, entre otros”* (Piñera, 2011 p. 2). De ésta manera, los líderes sociales son capacitados para informar de los servicios públicos únicamente y no para el fortalecimiento de la acción ciudadana colectiva, desintegrando a los mismos de sus organizaciones de base y otorgándoles un rol que responde a lógicas más estatales que comunitarias.

El único nivel de incidencia considerado con indicios de participación, son las instancias de carácter consultivo asociadas a los gobiernos analizados. El presidente Lagos, asume éste aspecto como una acción de apoyo de los servicios públicos en las asociaciones de la sociedad civil que permitan asesoramiento en las políticas públicas implementadas. La presidenta Bachelet, por su parte, instaura la acción consultiva en la conformación de los Consejos de la Sociedad Civil a nivel nacional, regional y municipal, los cuales *“son concebidos como espacios de carácter autónomo y consultivo en que las organizaciones de la sociedad civil y las respectivas autoridades de gobierno abordan el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas relativas a cada sector, permitiendo mejorar la gestión y mantener una vinculación permanente entre las partes”* (DOS, 2007 p. 195). Así mismo, éstos son incorporados al proyecto de ley y se comienzan a considerar como espacios

obligatorios al interior de los servicios. Sin embargo, su acción es consultiva, NO vinculante, por tanto las apreciaciones de la sociedad civil pueden o no ser incorporadas en la gestión de las políticas públicas. Finalmente, el Presidente Piñera continua con el trabajo consultivo de los Consejos de la Sociedad Civil (en este gobierno expuesto como normativa de ley) en donde su principal función es *“acompañar la toma de decisiones de la política pública”* (Piñera, 2011 p. 3). Así mismo, refuerza una serie de mecanismos investidos de carácter político, tales como los cabildos ciudadanos (consultas presenciales realizadas por el propio presidente) y diálogos participativos (coordinados desde el Ministerio de Hacienda y la SEGEGOB), los cuales permiten cuestionar el efectivo interés de dichas instancias.

Es importante mencionar que el Presidente Piñera, incorpora el aspecto de Control Ciudadano como un grado de incidencia en la política pública. A nivel de literatura (como se desarrollará más adelante), éste se podría considerar el mayor grado de participación de la ciudadanía en la gestión pública. Para éste gobierno se comprende como una acción de fiscalización de los ciudadanos que permita acompañar y monitorear la acción del Estado, profundizando la transparencia en la gestión pública y la acción activa de la ciudadanía. Si bien se considera un valor la incorporación de éste concepto, ausente en las prácticas propuestas de los gobiernos anteriores, el tipo de fiscalización propuesta no tiene características legalmente obligatorias ni vinculantes, por ende podrían transformarse en instancias consultivas de carácter más técnico.

4.1.4 Asociatividad en Organizaciones de la Sociedad Civil y su acción Voluntaria

Es importante reconocer que gran parte del contenido del proyecto de ley “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública” enviado por el presidente Lagos, fue un reconocimiento, normalización y regularización de la vida social-comunitaria. Esto no confiere únicamente a una crítica, sino más bien responde a la necesidad expuesta por las propias organizaciones en su búsqueda por la formalización. De ésta manera el gobierno del Presidente Lagos reconoce el derecho de asociatividad, durante

tanto tiempo atropellado por la dictadura y no reconocido cabalmente en los siguientes gobiernos democráticos, regularizando su funcionamiento normativo y fomentándolo mediante un Fondo de Fortalecimiento otorgado por el Estado. De la misma manera la Presidenta Bachelet, profundiza el reconocimiento a la asociatividad, desarrollando un “Apoyo a las Pro- Asociaciones” convocando a las organizaciones no formalizadas, pero que se encuentran organizadas y representan un pensar colectivo. Así mismo, profundiza la normativa legal de asociaciones, reconociendo derechos y deberes. Por su parte, el Presidente Piñera en su política de Corresponsabilidad, no se refiere de manera especial a la asociatividad, desarrollando únicamente el piso otorgado por la normativa legal.

El reconocimiento a la asociatividad permite el ejercicio de las Organizaciones de la Sociedad Civil como organismos generados mediante acciones colectivas comunes. De ésta manera, el Presidente Lagos formaliza un concepto de Organizaciones de Interés Público (OIP, equivalentes a OSC) referidas a: *“aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que tengan como uno de sus fines esenciales la promoción del interés general, mediante la prosecución de objetivos específicos de carácter cívico, de asistencia social o de promoción de los derechos o principios constitucionales”* (BCN, 2011 p.6). De ésta manera normaliza e institucionaliza una concepción de características plurales que permite al Estado reconocer y validar las acciones colectivas propias de la sociedad civil. La Presidenta Bachelet, además del reconocimiento de las mismas, busca la inclusión de las OIP en la gestión pública mediante los Consejos de la Sociedad Civil, fomentando su representatividad en los diferentes servicios públicos. El presidente Piñera, si bien incluye dentro de sus objetivos estratégicos el fortalecimiento de las OIP desde la corresponsabilidad, éste no se ve traducido en ninguna acción concreta; sus acciones de formación están dirigidas a líderes sociales y la participación de las OIP se ve restringida a lo expuesto por ley.

Respecto al voluntariado, existe una concordancia en lo planteado por los tres gobiernos. Hay un reconocimiento legal de la acción voluntaria y su incidencia en las OIP, especificando los derechos y deberes del mismo. Únicamente la Presidenta Bachelet propone un Programa Nacional de Fomento al Voluntariado, como una política propia de su

gobierno y que complementa la acción legal planteada; Sin embargo, no se aprecia un real interés de los presidentes por profundizar acciones en éste campo, más allá de reconocerlo y valorarlo como iniciativas propias de la sociedad civil.

Para mayor comprensión, en el Anexo nº1 se encuentra una matriz comparativa de los tres gobiernos, especificando los conceptos de Participación Ciudadana desarrollados en éste capítulo.

4.2 Ley 20.500, Sobre asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública: ¿efectiva normativa de participación?

La Ley 20.500, ha pretendido ser un aporte sustancial al país. Por una parte, ha permitido regularizar las acciones asociativas de la sociedad civil, otorgándoles un reconocimiento a las organizaciones funcionales ya existentes y creando una nueva tipología de Organizaciones de Interés Público, lo que permite un respaldo legal, así como también, el acceso a un fondo de financiamiento que permite un apoyo económico por parte del Estado.

Por otra parte, la presente ley, intenta formalizar el ingreso ciudadano a la gestión pública estableciendo unos mínimos obligatorios para los servicios del Estado. Este proceso con ribetes participativos, es el que presenta menor consistencia al interior de la ley, determinando que los escasos modos participativos no son suficientes para desarrollar una verdadera incidencia ciudadana al interior de la gestión pública.

4.2.1 Regularización e innovación: Asociatividad, Organizaciones de Interés Público y Voluntariado

Gran parte del contenido legislativo se refiere a éstas materias, reconoce el derecho legal a asociarse, fomentando la autonomía de dichas asociaciones, comprendiendo y respetando la pluralidad cultural y la diversidad existente en la sociedad civil. Sin duda es un aporte concreto la agilización de los trámites de inscripción de las asociaciones para obtener

personalidad jurídica, así como también el resguardo a la libertad de dichas asociaciones. Lo anterior permite el reconocimiento estatal, legal y social de la necesidad de los seres humanos de construirse como actores colectivos del sistema, resguardándolo como un derecho social.

Así mismo, la ley incorpora una nueva categoría de asociatividad: Las Organizaciones de Interés Público (OIP), consideradas como *“aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado”* (BCN, 2011 p. 3) Este aspecto permite generar un registro único de organizaciones funcionales, dado que las OIP consideran fundaciones, juntas de vecinos y/o organizaciones funcionales comunitarias; lo cual otorga como principal beneficio el registro compartido de asociatividad en el país y el reconocimiento legal de las organizaciones civiles; así mismo, permite la postulación al Fondo de Fortalecimiento a las OIP como un apoyo directo del Estado para el funcionamiento de las organizaciones.

No obstante lo anterior, la legislación considera de interés público a agrupaciones que no necesariamente responden a un bien común nacional, sino que se refieren a objetivos propios del desarrollo local (juntas de vecinos, organizaciones comunitarias, entre otras); éste aspecto normaliza y homogeneiza las organizaciones sociales del país otorgándoles una categoría única, que no necesariamente responde a los intereses plurales o los alcances de los objetivos de las propias organizaciones. Por otra parte, es preocupante que la ley no sea explícita en las excepciones de organizaciones que pudiesen pertenecer a éste título, dejando abierta la posibilidad de incorporarse sindicatos, partidos políticos, entre otras; aspecto que estaba incluido en el proyecto original, enviado por el Presidente Lagos y que fue eliminado al momento de su tramitación.

Así mismo, el Fondo propuesto como acción del Estado, viene a legislar una acción realizada con anterioridad cuyos recursos provienen de *“aportes, ordinarios o extraordinarios, que la ley de presupuestos contemple anualmente para tales efectos y con*

los aportes de la cooperación internacional que reciba a cualquier título. No obstante, también podrá recibir y transferir recursos provenientes de otros organismos del Estado, así como de donaciones y otros aportes que se hagan a título gratuito.” (BCN, 2011 p. 4)

La apertura presentada a la forma de financiamiento no responde a la regularización esperada al momento de construirse como ley, de ésta manera no se encuentra asegurado un mínimo de financiamiento ni la asignación permanente de recursos por un canal formal, lo que no necesariamente afectaría la permanencia del fondo (puesto que es ley) sino del alcance o impacto efectivo que podría generar en las OIP.

Respecto al voluntariado, la ley establece una forma de regularización de ésta acción otorgándole deberes y derechos del voluntariado al interior de las OIP; no existe una opción de fomento del voluntariado que permita a las personas obtener beneficios sociales al interior de su acción voluntaria, como se realiza en legislaciones de otros países, en donde el voluntariado otorga puntaje para el ingreso a ciertas universidades, puestos de trabajo o becas estudiantiles.

Es interesante destacar, que si bien esta ley permite la regularización de los procesos antes mencionados, esto se realiza desde una perspectiva del estatal e institucional que pretende ordenar las acciones socio comunitarias. Si bien, el primer proyecto de ley fue presentado a partir de la formulación y aprobación del Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la Sociedad Civil, los cambios y trámites realizados a lo largo de 7 años de discusión se fueron generando con menor representatividad de las organizaciones sociales y con más visión institucional, de acuerdo a lo que se muestra en la Historia de la Ley 20.500 (2011).

4.2.2 Concepción de la Participación Ciudadana y rol del los actores

Tal como se mencionó anteriormente, se debe destacar que ésta normativa de Participación Ciudadana no fue construida de una manera participativa, al menos no en todas sus etapas. Este proceso de participación discontinuada refleja una concepción de la Participación

Ciudadana con alcances limitados, que responde a los pequeños espacios otorgados por el Estado, con una acción pasiva en su proposición y con un bajo nivel de incidencia.

Es claro y reconfortante el reconocimiento de la Participación Ciudadana como un derecho y como un deber del Estado la generación de dichos espacios, sin embargo (y tal como profundizaremos en puntos posteriores), la poca extensión de aquel derecho reconocido no permite el fomento de una ciudadanía activa, que sea contraparte real de la gestión del Estado. Así también las formas de participación a nivel estatal, están permanentemente mediadas por los Consejos de la Sociedad Civil (CSC), sin establecer una normativa clara sobre las organizaciones que componen o no dichos consejos y que integrantes de las OIP pueden o no pertenecer a los CSC. Éste aspecto es delicado, pues ésta ley vuelve a reforzar una concepción de Participación Ciudadana con carácter representativo, tan propia de nuestro país y que no pertenece a una acción ciudadana amplia y directa.

De ésta manera el juego de roles y la interrelación construida por el Estado y la ciudadanía en base a ésta ley, se establece en el discurso de deber estatal y derecho social, pero no permite dar real alcance a las palabras utilizadas por el poco nivel de profundidad logrado en las acciones comprometidas legalmente. Por ende, la normativa encargada de construir el camino en esta compleja relación del Estado con la sociedad, presenta canales de comunicación unidireccionales en los cuales el Estado informa y consulta pero no siempre responde y donde la ciudadanía está llamada a participar en espacios estrechos con bajas o nulas instancias propositivas.

Desde la presente investigación, se reconoce y se valora la existencia de una ley que trabaje estos temas, dado que la regularización y fomento de las asociaciones y la Participación Ciudadana en la gestión pública, tiene como propósito la profundización de la democracia. Sin embargo, las acciones legalizadas no tienen el alcance necesario para considerarlas como reales instancias de participación, y la relación del Estado y la ciudadanía es vertical, unidireccional y no compromete una relación de interdependencia que permita la cogestión del desarrollo del país.

4.2.3 Participación Ciudadana en la gestión pública.

Tal como se mencionó anteriormente, el *“Artículo 69: El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”* (BCN, 2011 p. 8). De ésta manera, la ley 20.500 legisla la acción del ciudadano en la esfera pública. A nivel ministerial, la Participación Ciudadana en el aparato estatal es coordinada y fomentada por la División de Organizaciones Sociales, perteneciente al Ministerio de Secretaría General de Gobierno. Esta acción permite, por una parte, focalizar la fiscalización de la normativa de Participación Ciudadana y por otra, tener una visión más centralista del tema sin un trabajo interministerial o de Estado que aborde dicho aspecto. De ésta manera, es el propio Estado el que fiscaliza al Estado, lo que impide que la ciudadanía ejerza un real control sobre las acciones ciudadanas comprometidas.

Así mismo, en el artículo 70 de la ley se establece 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 competencia”* (BCN, 2011 p. 8). En los puntos posteriores de la ley no se especifica ni profundiza más en éste aspecto, por lo cual, la normativa no establece mínimos aceptables en Participación Ciudadana ni mecanismos obligatorios. De igual manera, no está determinado un control de calidad en las modalidades de participación propuestas ni un organismo que las valide (solo deben ser enviados a la DOS, no aprobados por éste); esto genera que cada servicio construya planes de participación en donde su impacto o profundidad queda a discreción del mismo, sin la obligatoriedad de desarrollar todas o algunas de las políticas con instancias reales de Participación Ciudadana. La escases de mínimos legalmente obligatorios asume un piso bajo para el involucramiento de la ciudadanía y/o OIP en la gestión pública, puesto que dependen del nivel de apertura que otorgue el jefe del servicio y no una normativa legal que los respalde; por ende, la Participación Ciudadana está sujeta al espacio discrecional dado por las personas que componen el aparato estatal.

Así mismo, hay una importante deuda pendiente con el nivel regional. Si bien se considera la implementación de Consejos Regionales de la Sociedad Civil (CRSC), no existe una

instrucción clara de incidencia en el gobierno regional. La ley no realiza cambios en los Consejos Regionales (CORE), organismo supuestamente representativo de la comunidad que asesora al intendente y gobierno regional, motivo por el cual estos están pasando a formar parte de un aspecto político partidista más que de una representación ciudadana. Al igual que en el nivel central cada servicio regional debe contar con un CRSC, pero al igual que en el punto anterior, el nivel de incidencia o de impacto depende de la opción dada por el aparato estatal.

De igual manera, son los Ministerios y servicios regionales los que establecen las materias que son de interés de la ciudadanía y en cuales se puede o no participar, omitiendo y anulando la opción propositiva de las organizaciones sociales.

A nivel municipal, es el espacio en que se establecen mayores niveles de incidencia de la ciudadanía. Por una parte hay cambios importantes a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y a la Ley de Juntas de Vecinos. De ésta manera, se especifican más las instancias y consultas en las que se debe considerar a la ciudadanía, admitiendo su importancia en el desarrollo económico, social y cultural del territorio. Así mismo otorga la facultad de llamar a plebiscito comunal para ciertos temas (con la aprobación de dos tercios del Concejo Comunal y el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil). Por otra parte, el cambio de los Consejos económicos y Sociales, por los Consejos comunales de la Sociedad Civil, permite que los integrantes de estos consejos ciudadanos sean designados por las propias Organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y por las OIP presentes en la comuna y no designados por el propio alcalde como se realizaba previo a ésta ley. Los Consejos Comunales de la Sociedad Civil cumplen las mismas funciones que la organización anterior: tener información directa del PLADECO, modificaciones del plan regulador con posibilidad de entregar observaciones y pronunciamiento sobre la cuenta pública del alcalde y además, se le asignan nuevas funciones: El Consejo puede pronunciarse sobre materias de relevancia local propuestas por el Concejo Municipal y los consejeros deben convocar adecuada y oportunamente a sus organizaciones para recibir opinión sobre las materias consultadas, pretendiendo ejercer un efectivo rol de representación participativa.

Si bien, a nivel municipal no existen instancias efectivas participación (todas son consultivo), las existentes son especificadas y resguardas por la normativa, intentando disminuir la amplia brecha entre ciudadanía y Estado.

Para mayor comprensión, se especifica un esquema de Participación Ciudadana en los diferentes niveles de la Gestión Pública en el Anexo n°2.

4.2.4 Grado de incidencia de la Participación Ciudadana

Finalmente, es interesante destacar que el nivel de incidencia de los procesos participativos propuestos por ley no componen instancias de cogestión, ni de proposición, estableciéndose en los niveles inferiores de las formas de participación.

En primer lugar, existen menciones importantes a nivel de Transparencia e informativo, instancias que académica y socialmente no son consideradas como participativas. Por una parte, todos los órganos de administración del Estado están legalmente comprometidos a poner en *“conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible”* (BCN, 2011 p. 8). Esta acción permite crear una estructura para el desarrollo de una ciudadanía que informadamente construya espacios de participación. Así también, la ley asegura una Cuenta Pública Participativa, en donde anualmente se debe dar cuenta a la ciudadanía de la gestión realizada por el aparato público considerando sus programas, acciones y ejecución presupuestaria. Se destaca la consideración *“PARTICIPATIVA”* de esta cuenta, que no se encontraba en el proyecto original, dado que permite que los participantes de dicha instancia puedan exponer sus observaciones, preguntas y evaluaciones, las cuales el organismo tiene la obligación de responder; pasando a formar parte de una instancia que fomenta la transparencia, información y acción consultiva con relativo carácter vinculante.

A nivel consultivo, se especifican espacios que permitan recoger las opiniones vertidas por la ciudadanía de manera pluralista y representativa. Así también considera la conformación de los ya mencionados Consejos de la Sociedad Civil de carácter consultivo no vinculante, y si bien está mencionada la conformación “*pluralista y representativa*” tratando de resguardar la diversidad de las organizaciones sociales, no se especifica el mecanismo de elección ni la forma de representación existente.

V- DISCUSIÓN

5.1 Formas de participación en los últimos gobiernos

5.1.1 Ciudadanía, participación y poder

A partir de los resultados planteados, los objetivos establecidos y la pregunta de investigación, es interesante contrastar las formas existentes de participación ciudadana a lo largo de los últimos tres gobiernos y cómo dicha concepción ha permeado en la constitución de un tipo de relación Estado- ciudadanía, con características propias y tensiones evidentes.

De ésta manera, se puede observar que los tres presidentes desarrollan sus propuestas desde un concepto clásico de ciudadanía, en donde se contemplan los derechos propios e individuales, igualdad en el acceso y posesión de esos derechos y la búsqueda de un ideal normativo que permita la construcción de una identidad compartida (Checha, Lagos & Cabalin, 2011). Desde esa base se perciben diferencias en donde el Presidente Lagos y la Presidenta Bachelet conciben la participación ciudadana desde una acción de derecho fundamental, similar a la concepción propuesta por Mujica (2008), en donde se pretende una acción de distribución del poder que permita a los ciudadanos ser parte activa de la gestión pública como un derecho ciudadano fundamental. Sin embargo y tal como se explicitó en los resultados, dicha concepción no se ve reflejada cabalmente en las acciones propias del ejercicio ciudadano en el quehacer estatal.

El presidente Piñera, desde su concepción de Corresponsabilidad, comprende a la ciudadanía como un “actor que acompaña y promueve” las propias políticas de gobierno, sin considerar el desarrollo de la sociedad civil ni la acción propositiva de la misma. Ésta noción con un paradigma de instrumentalización, se podría relacionar con el concepto de *confluencia perversa* planteada por Dagnino (2006), en donde el Estado estimula la acción ciudadana para el desarrollo de los propios proyectos neoliberales, y no como una acción que se dirija en necesario favorecimiento o empoderamiento de las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto.

Es importante destacar, que la búsqueda de participación ciudadana por parte del Estado debiese estar acompañada de un proceso de distribución del poder, en donde la relación Estado- ciudadanía permita una relación de cooperación y no de competencia (Kalberg 2004, citado en Duhart, 2006). De ésta manera, las tres propuestas de participación ¿?? conciben una búsqueda de empoderamiento que permita al Estado incorporar a los ciudadanos en el quehacer público. Considerando la matriz de *El poder como Capacidad* (especificado en el marco conceptual) planteado por Kalberg (2004) se puede establecer que los tres presidentes incentivan la participación comprendiendo que existe una relación adversaria histórica del poder como competencia, en donde hay una inequidad en la distribución del mismo, generando que el Estado esté en una relación de “poder sobre” la ciudadanía. A partir de dicha premisa, el Presidente Lagos y la Presidenta Bachelet construyen un discurso que pretende transformar la relación ciudadanía- Estado en una basada en la cooperación y el mutualismo, donde exista una equidad distributiva del poder en una acción de “*empoderamiento mutuo*”. Sin embargo (y tal como se ha visto en puntos anteriores), las acciones para dicha transformación son todavía insuficientes, por ende los planes de Participación Ciudadana de los tres presidentes confluyen hacia un camino de cooperación más que de competencia, pero continúan con ribetes de distribución inequitativa en donde hay un “*empoderamiento asistido*”, al existir relaciones verticales entre el gobierno y la sociedad civil.

Así mismo, y a pesar de las diferencias discursivas existentes entre los tres presidentes, existe una concepción de sociedad civil desde un rol pasivo en su acción ciudadana. Esto, de acuerdo a lo que plantea Cunil (2004), se refiere a una ciudadanía que responde a participación formal establecida y consagrada al interior de las legislaciones estatales. No se conciben espacios abiertos de participación, proposición y/o cogestión que permitan una concepción de ciudadanía activa, en donde exista una sociedad que haga exigible sus derechos, buscando formas de vincular de manera más cercana lo público con lo político. La pasividad planteada, establece una profunda contradicción con los discursos de los presidentes, los cuales denotan una intencionalidad de apertura hacia la gestión pública

pero la cual establece límites, formas y acciones que responden a un determinismo homogéneo del quehacer participativo.

Considerando el espacio desde donde es promovida la participación ciudadana (Montenegro, 2004), es lógico plantear que el tipo de participación propuesta por los tres presidentes es Institucional, puesto que es impulsada desde la administración pública y responde a un acto con intención legislativa de carácter principalmente consultivo. No obstante, la ciudadanía solicita permanentemente espacios de características Instituyentes, éstas son propias de las iniciativas de la sociedad civil y de características autónomas a la administración pública. Sin embargo, se puede establecer que la conformación de los programas de participación de los Gobiernos del Presidente Lagos y la Presidenta Bachelet, estuvieron compuestos por amplios consejos ciudadanos que permitieron una Participación Instituyente en la conformación y transformación de un proyecto gubernamental de participación ciudadana, el cual fue aplicado de manera institucional.

Por otra parte, se destaca la importancia que le otorga el Presidente Lagos y la Presidenta Bachelet al fomento de la asociatividad y a las Organizaciones de Interés Público, respetando la diversidad y pluralidad existente en la sociedad civil. Lo anterior se complementa con lo establecido por el PNUD (2000) el cual establece que lo que ocurra en el entorno institucional, cultural y económico, es decisivo al momento de facilitar y/o obstaculizar el la actividad asociativa. De ésta manera, el desarrollar un programa de gobierno permite construir acciones que respalden y respeten la organización democrática al interior de la ciudadanía. El presidente Piñera, no especifica acciones dirigidas al fomento de la asociatividad, sólo aquellas estipuladas por ley, lo que se complementa con una política establecida en su gobierno que concibe a una ciudadanía de carácter individualizado en donde se reconoce mínimamente el valor propio del pensar colectivo mediante la Organización Social.

A partir de todos los puntos analizados anteriormente, se puede establecer que el proceso de fomento y desarrollo de la Participación Ciudadana que han pretendido impulsar los tres gobiernos analizados refuerza la contradicción permanente planteada por el PNUD (2004),

en donde existe una cultura paternalista- autoritaria propia de la base institucional y que es replicada en la conformación de dichos planes de participación y una cultura emergente centrada en la horizontalidad y en la necesidad de participación de los asuntos públicos, propia de la sociedad civil y parte de la búsqueda de la administración pública, pero la base cultural e institucional hegemónica dificultan la comprensión de cooperación ciudadanía-Estado y por ende el desarrollo de una cultura relacional horizontal.

5.1.2 Acciones participativas

Tal como se mencionó en los resultados, las acciones participativas propuestas para ejecutar los planes dependientes a cada gobierno, permiten concretizar las intenciones manifestadas en los discursos. De ésta manera, las formas de vincularse con la política pública fomentan (o no) el desarrollo de verdaderas instancias de participación ciudadana; sin embargo, las propuestas generadas por los tres presidentes no admiten comprender dichos planes como una praxis participativa real.

De acuerdo a la escala de incidencia de participación ciudadana en los diferentes niveles de la gestión (Mujica, 2008) se puede establecer que gran parte de las acciones propuestas se encuentran en los dos niveles más bajos de participación: Acceso a la información como requisito y Consultivo sin respuesta obligatoria; de ésta manera, muchas de las acciones están destinadas a generar canales efectivos de acceso y transparencia de la información, aspecto que para muchos autores no se considera un acto participativo, pero es necesario para que exista cualquier nivel de incidencia. De ésta manera, los gobiernos han propuesto el desarrollo de plataformas virtuales, físicas y acciones territoriales que permitan nivelar la información que puede utilizar el ciudadano, presentándose ésta de manera unidireccional, en donde el Estado “baja” la información sin que la ciudadanía asuma un rol activo que le permita o genere instancias bidireccionales de traspaso informativo.

A nivel Consultivo, los Consejos de la Sociedad Civil (en su nivel ministerial, regional y comunal) han presentado diferentes características en los tres gobiernos, desde la conformación e incorporación de los mismos en el gobierno de la presidenta Bachelet, en el

cual existe una búsqueda por el respeto a la diversidad, pluralidad y su efectiva incidencia en la gestión pública, hasta el “acompañamiento a la gestión” planteado por el presidente Piñera. Sin duda, estas visiones comprenden concepciones de la participación sumamente diferentes, asumiendo procesos de desarrollo distintos; pero en ambas instancias dichos Consejos son considerados *Consultivos Sin respuesta obligatoria*, estableciéndose ineludible su conformación, pero no necesariamente vinculante con las personas que lo componen. No hay instancias relacionadas con participación decisoria o como Cogestión, niveles más altos de la escala presentada por Mujica (2008) que permitan un adecuado nivel de incidencia en la gestión pública y por ende, la construcción de una relación vinculante entre el Estado y la ciudadanía, en donde existe una concepción horizontal de los actores y un trabajo periódico y permanente en la búsqueda del bien común.

El presidente Piñera es el único que incorpora el Concepto de Control Ciudadano, como parte de la propuesta de participación ciudadana. De acuerdo a lo expuesto en el marco teórico, el tipo de control expresado por dicho gobierno se refiere a un Control Político, en donde es responsabilidad de los funcionarios públicos el llevar a cabo tareas informativas auto impuestas. Por otra parte, la propuesta presentada no reúne todas las características propias del Control ciudadano planteado por Newell (2011), pues no incorpora recursos sancionadores, ni una adecuada habilitación del ciudadano para comprender las materias sobre las cuales se quiere pronunciar.

Así mismo, es fundamental esclarecer cuál es el rol que ocupa la ciudadanía organizada en los Consejos de la Sociedad Civil, como instancia fundamental del proceso participativo, y por ende el nivel de incidencia en el mismo. De acuerdo a la clasificación planteada por Checa, Lagos & Cabalín (2011) la ciudadanía organizada en dichos Consejos tiene la opción de desarrollar las acciones del *Saber* (conocimiento sobre una decisión que ya se tomó) y de *Voz* (manifestar la opinión y que ésta pueda o no ser considerada), pero no tiene el derecho a *Voto*, el cual permitiría una acción efectivamente decisoria.

Estas acciones participativas construidas “a medias”, son parte del proceso de desencanto con el sistema político del país. Tal como lo establece el Informe de Latinbarometro (2005)

existe un desencanto con el sistema democrático dado que no hay avances en su profundización; el Estado de derecho no termina aún por reconocer ni fomentar los derechos propios de la acción participativa y más aún, no existe confianza en las “reglas del juego establecidas”, principalmente porque hay un discurso político que es poco concordante con las acciones implementadas para ejecutarlo.

En el Anexo nº3, se puede encontrar una Matriz Comparativa de los diferentes períodos presidenciales en el contraste con los conceptos planteados y parte del marco conceptual de referencia.

5.2 Paradigmas sociales a la base de La Ley 20.500

5.2.1 La Ley como acción ciudadana y de asociatividad

Tal como se ha desarrollado a lo largo de la investigación, la presente ley tuvo un largo proceso de tramitación, ocupando un espacio en los tres gobiernos analizados. Claramente dicho aspecto ha permitido que gran parte de la ley hoy aprobada sea resultado de las visiones manifestadas en cada uno de esos procesos administrativos y por ende, respuesta a las visiones imprimidas por los distintos presidentes.

Eso nos permite comprender que la ley tiene los alcances y profundidades propias de las acciones de Participación Ciudadana impresas en años anteriores y por ende sus limitaciones también se deben a las limitaciones de las acciones participativas analizadas anteriormente.

La ley presenta un concepto de ciudadanía clásico (Checa, Lagos & Cabalin, 2011), en donde existe un reconocimiento de los derechos propios de los individuos, igualdad de acceso y el fomento a la construcción de una identidad compartida; asumiendo por ende la participación ciudadana con derecho de los ciudadanos y un deber del Estado el fomentarla. Sin embargo, el concepto de participación planteado no permite asociarse cabalmente al propuesto por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del año 2009

(adherida por Chile), la cual contempla una participación de la sociedad civil que permita una incidencia real en las políticas sociales y que permita responder al interés general de la sociedad, dando respuesta a los diversos derechos ejercidos por la ciudadanía, en donde la gestión pública es un proceso de construcción social. De ésta manera, es preocupante comprender que la profundidad esperada a partir de la adhesión a la cumbre, no es traducida en el cuerpo legal referido a dicha temática.

Así mismo, y al igual que en los tres gobiernos analizados, hay una concepción de una ciudadanía pasiva (Cunil, 2004) que responde a las legislaciones planteadas y que no asume un rol que permita vincular de manera más cerca lo social con lo político, asumiendo una relación vertical y una repuesta participativa unidireccional. Así mismo esta ley presenta una manera de participación Institucional (Montenegro, 2004) pues es promovida bajo el espacio propio de la administración pública, fomentando acciones consultivas referidas a una democracia representativa. De ésta manera, no existen espacios propiciados por la ley (a excepción de los Consejos De la Sociedad Civil, consultivos no vinculantes) que reconozcan las iniciativas de la sociedad civil como parte de una acción colectiva dispuesta a la transformación de un algo definido. Este determinismo rígido en las formas del actuar ciudadano, provoca que exista una institucionalidad “pesada y cerrada” que no otorga los espacios suficientes de participación, en donde esta ciudadanía cada día más activa, más consciente y más propia de sus derechos encuentra en la calle, en la alameda, el espacio real de escucha, de manifestación y de exigibilidad de sus derechos.

De ésta manera, la forma de Participación Ciudadana propuesta en la ley debiese considerar aquellos aspectos propios del ciudadano manifestados en el informe del PNUD del año 2000, en donde ser ciudadano es (entre otras cosas) alguien que participa activamente en los asuntos de la comunidad y se siente responsable por el rumbo que toma el país, asumiendo por ende el interés activo de la sociedad civil de participar en la gestión pública como una acción de construir una democracia más abierta y profunda.

Por otra parte, y respecto a la acción asociativa propuesta por la ley, se puede manifestar que dicho fomento y reconocimiento legal a las asociaciones existentes permite establecer

una base institucional de regularización de la acción colectiva, estableciendo mínimos que regulen la actividad socio-comunitaria. Tal como se mencionó anteriormente, y de acuerdo a lo expuesto por el PNUD 2000, este tipo de legislaciones permite ser un factor facilitador para la constitución de organizaciones sociales, dado que lo que sucede en el entorno institucional, cultural y político es decisivo para el fomento o no de dicha acción colectiva. Esto en nuestro país se refleja claramente, dado que el 90% de las organizaciones registradas surgen posterior a la década del 90' (PNUD, 2000) espacio temporal de retorno a la democracia y donde existe un fomento por revitalizar las organizaciones sociales.

5.2.2 La Ley como acción de Política Pública

La ley 20.500 compromete instancias de participación en la gestión pública asumiendo por ende su incidencia (idealmente) en las políticas de los diferentes ministerios. Pretende ser una acción directa del Estado que permita responder al modelo social propuesto, asumiendo una matriz de intervención sociopolítica construida sobre un *paradigma de lo social* que permite la comprensión de las bases sociales fundamentales que componen la construcción de dicha legislación. De acuerdo a lo planteado por Corvalán (1996), la presente ley se puede comprender como una contradicción entre el paradigma existente de base y el paradigma que pretende alcanzar. A la base, se puede apreciar el paradigma de la integración, en donde la ley 20.500 responde a una acción normativa y objetivadora de la realidad social, la cual intenta establecer un modo específico de concepción de Estado-nación y por ende especificar el modo único de relación Estado- Ciudadanía. De ésta manera, la ley integra a la ciudadanía a la gestión pública como acto de hacer más eficientes y efectivas las políticas públicas, pero respondiendo al concepto propio de Estado- ciudadanía impuesto y a un lenguaje y una forma de proceder con alcances limitados y previamente definidos por el mismo Estado.

Sin embargo, pareciese ser que el objetivo de la creación de la misma y la inspiración para su ejecución se relacionaba más con el Paradigma del Conflicto, en donde se pudiese pensar lo social desde la sociedad civil y no desde la acción estatal, de ésta manera la relación del Estado y la ciudadanía pudiese comprender como base a la sociedad como un

conjunto de actores social y culturalmente definidos en un escenario de permanente cambio con intereses subjetivos y plurales. Si bien la ley pretende construir este espacio de diálogo inexistente y la formalización de una relación permanentemente en conflicto, no logra pensar dicha relación desde lo social con incidencia en lo estatal, sino que la construye de manera institucionalizada, de tal manera de poder encajar dichas subjetividades en las formas de respuestas objetivizadoras que puede otorgar el aparato estatal, normalizando esta relación e intentando una integración con ciertos espacios delimitados.

Así mismo, y comprendiendo la legislación como una acción de política pública, se puede analizar desde el *modelo de intervención social* (Montenegro, 2001) existente a la base de la misma, en donde ésta se relacionaría con las Intervenciones Dirigidas planteada por la autora, dado que éste tipo de intervenciones se refieren a sistemas institucionalizados que buscan la integración de un grupo para la transformación social, manteniendo el *status quo* del modelo estatal de desarrollo. De esta manera, la ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, comprende a la ciudadanía por una parte como un actor que debe regularizar su relación social al interior de la sociedad, fomentando un orden en la asociatividad existente que mantenga el ritmo establecido y, por otra parte, como un actor que debe integrarse a formar parte de la acción comprometida por el Estado sin una transformación lógica ni de la sociedad ni de su relación con el Estado.

Dichos espacios de incidencia en las políticas públicas se encuentran limitados a los niveles más bajos de participación ciudadana: acceso a la información como requisito y consultivo sin respuesta obligatoria (Mujica, 2008). De ésta manera los órganos de administración del Estado están obligados a hacer pública toda la información referida a sus políticas y programas de un modo accesible a la sociedad civil. Así mismo, los Consejos de la Sociedad Civil, como sujetos angulares en el proceso de participación ocupan un rol consultivo no vinculante, espacio de participación en donde las organizaciones sociales responden a las acciones limitadas por la ley sin necesariamente tener un nivel de incidencia en la política pública. Así mismo, es el aparato estatal el que decide de que materias es relevante consultar y cuáles no, asumiendo un profundo acto de resguardo en su acción política. Al interior de dichos espacios informativos y consultivos la acción

ciudadana (Checa, Lagos & Cabalin, 2011) se traduce en *Saber* en los espacios informativos y el *Voz* en los espacios consultivos, eliminando el *Voto* como una acción referente a la incidencia directa de la ciudadanía.

Es preocupante el importante grado de discrecionalidad que asume esta legislación, en donde depende de la voluntad de cada servicio público la calidad de participación ciudadana otorgada dado que se establecen mínimo obligatorios muy bajos, con pocos mecanismos realmente participativos, asumiendo un bajo compromiso en la acción civil y bajas instancias de relación efectiva entre el Estado y la ciudadanía. Dicha discrecionalidad, juega un papel comunicacional unidireccional en donde la información transita desde el Estado a la ciudadanía y nunca de regreso y donde las consultas son realizadas por el Estado con una ciudadanía que responde y donde éstas no son necesariamente incluidas. No existen mínimos reales, ni una consideración de la ciudadanía como un factor trascendental para el desarrollo del país, por tanto está relegada a un espacio delimitado, discrecional y aún así “esperando” que ésta esté dispuesta a participar en reglas del juego impuestas y poco dialogadas.

Así mismo, es fundamental realizar un monitoreo permanente a la implementación de dicha legislación que permita establecer la efectividad de la misma. Es preocupante contrarrestar las acciones propuestas con las efectivamente realizadas a nivel local, de acuerdo al estudio realizado por “Ciudad Vida”, en donde hay sólo un 14% de cumplimiento de las dimensiones de participación ciudadana comprometidas y sólo un 55,5% de los municipios cuenta con Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil. Hasta la fecha, no hay estudios que abarquen la implementación de la ley en todas sus esferas de la gestión pública, aspecto que sería fundamental para estudiar la verdadera efectividad de la misma o el respeto existente a la participación ciudadana en el aparato público.

5.2.3 La ley como mediador de la relación Estado- Ciudadanía

A lo largo de todo éste capítulo se ha podido detallar una serie de tensiones existentes entre Estado y Ciudadanía, como actores colectivos que se comprometen a causas similares pero

que en el proceso para llevarlas a cabo se efectúan de maneras diferentes y con objetivos propios. La Ley 20.500 se presenta como un agente regulador y mediador de la relación de éstos actores, asumiendo los compromisos adquiridos por ambos, la forma de vincularse y las acciones posibilitadas; constituyendo, por una parte, la forma de organización de la propia sociedad civil e institucionalizando los espacios propios de la misma, y por otra parte, estableciendo cuál y cómo es la forma de diálogo entre el Estado y la ciudadanía al interior de la gestión pública.

Esta discrecionalidad en la forma de establecer dicha relación se contrasta con lo propuesto en el Enfoque Comunitario (Martínez, 2006) el cual comprende que gran parte de la problemática existente en la institucionalidad chilena, se refiere a que está construida sobre una estructura muy tradicional y burocrática que obstaculiza y distorsiona las estrategias comunitarias. De ésta manera, la ley continúa reproduciendo patrones propios de la institucionalidad chilena propuestos por el autor, en donde no le interesa específicamente la relación entre los individuos, sino la relación de los individuos con la institución; esperando que los individuos se conduzcan bajo las reglas propias de la institucionalidad y que éstos acepten de manera inmediata su saber experto. Ésta acción disminuye la capacidad propia de la sociedad civil otorgándole un espacio disminuido en su accionar en la gestión pública, asumiendo un *Encuadre Negativo* (Martínez, 2006) principalmente por las importantes limitaciones para el desarrollo de la sociedad civil en la gestión pública, estableciendo un modo de actuar determinado, en donde no hay instancias de proposición y no se reconoce que finalmente es lo comunitario lo que se sostiene y justifica la institucionalidad (Martínez, 2006)

Dicha relación determina una distribución poco equitativa del poder, que no permite establecer una relación de horizontalidad entre ambos actores. De acuerdo a lo propuesto por Kalberg (2004) el poder ha sido desarrollado socioculturalmente como un acto de competencia, en donde una parte está por sobre y en contra el otro. Esa competencia permite subyugar a otros pero no generar instancias para transformar una realidad. Claramente la Ley 20.500 pretende revertir esa relación adversaria a una relación mutua en donde exista un “*poder con*” que permita cooperación; sin embargo, la cooperación

establecida en la legislación asume una acción de Inequidad mediante el “*empoderamiento asistido*” dado que establece una relación vertical, unidireccional y donde es el Estado el que determina los espacios de colaboración y la forma de desarrollo de la misma, limitando la acción ciudadana discrecionalmente, asumiendo una incapacidad de la misma en el desarrollo de gestiones propias de la acción estatal.

Es delicada la institucionalización de la inequidad distributiva del poder, que no logra asumir ni rescatar lo intersubjetivo, situacional, complejo y abierto de la acción comunitaria, estableciendo una legislación que objetiviza, homogeneiza e institucionaliza dicha relación (Martínez, 2006) sin poder buscar formas de articular ambas lógicas, las cuales estratégicamente podrían desarrollar programas y proyectos más eficientes y atingentes que permitiesen responder a los métodos propios de la ciudadanía chilena.

Así mismo, la legislación es respuesta a una forma sociocultural de relacionarnos desde un paradigma paternalista autoritario propio de la base institucional (PNUD, 2004) en contradicción con la búsqueda creciente del ciudadanía por participar en asuntos públicos. Si bien ésta ley pretendía responder a esa búsqueda, las acciones establecidas en la legislación no son suficientes para satisfacer la necesidad permanente de la sociedad civil de desempeñar un rol activo en el desarrollo político, social y cultural del país. De ésta manera, se hace fundamental poder comprender que la distancia propia de la relación Estado- ciudadanía podría acrecentar la Desafección Política existente en el país (PNUD, 2000) la cual está directamente relacionada con la existencia o no de lazos de confianza y cooperación, en donde una acción ciudadana fortalecida es fundamental para la resignificación de dichos vínculos. Por ende, desde su concepción más profunda, la legislación analizada no sólo determina mecanismos de participación ni compromete acciones de gestión pública, sino también especifica cómo se relaciona la sociedad civil, la comunidad con el Estado de Chile y las instituciones que la componen, asumiendo un tipo específico de relación que genera determinadas consecuencias.

A partir de la serie de manifestaciones existentes en los últimos años y la necesidad de la sociedad civil de formar parte de los espacios en los cuales se toman las decisiones que

impactan en la comunidad, es fundamental re estudiar los paradigmas a la base de la presente legislación, así como también, la forma de relacionarnos que determina la misma. Hoy, la ciudadanía requiere mayores espacios en la gestión pública que permitan construir un país de cooperación, con el objetivo de transformar las estructuras sociales que han perpetuado los índices de desigualdad y exclusión social. Si bien el Estado presenta como espacio de participación ciudadana una legislación que responde a un mínimo y esquivo espacio de acción ciudadana, hoy la sociedad civil no se conforma como un ejercicio limitado, institucionalizado y que no responde a la realidad social. Reevaluar la forma legislativa de relacionarnos, probablemente no cambie totalmente los vínculos establecidos históricamente, sin embargo, permite reenfocar el futuro y posibilita concebir nuevas lógicas de vinculación y articulación entre este Estado Autoritario y esta Ciudadanía Activa e influyente.

El Anexo nº4 establece un contraste de la legislación analizada con las diferentes teorías utilizadas, y especificadas en el marco teórico y en el presente capítulo.

5.3 Directrices comunitarias pertinentes para la Participación Ciudadana

Como se ha establecido en los capítulos anteriores, la normativa de Participación ciudadana en la gestión pública establece las formas posibles en que la ciudadanía se puede involucrar en la gestión estatal y por ende, en la conducción del país. Sin embargo, dicha normativa presenta ciertas falencias que no permiten un diálogo fluido entre el Estado y la ciudadanía y no rescata el valor real en la correcta articulación de ambos actores.

La perspectiva comunitaria es una disciplina que permite aportar en las bases más profundas de esta tensa relación, considerando los paradigmas a la base, metodologías y formas de acción apropiadas para comprender la subjetividad de la sociedad civil como una comunidad que se construye y deconstruye permanentemente, asumiendo el dinamismo de los grupos humanos y un Estado que permita desarrollar una intervención desde lo institucional que logre impactar positivamente en las comunidades, dado que reconoce el

valor existente en la misma y a la sociedad como un actor fundamental y protagónico en el desarrollo de su gestión.

De ésta manera, la normativa de Participación Ciudadana en la gestión pública debiese contemplar e imprimir un proceso de distribución del poder, en donde ésta se manifieste mediante *Relaciones Mutuales*, asumiendo un “*poder con otros*” desde la *Cooperación* (Kalberg, 2004); generando *Equidad* en la relación entre el Estado y la Ciudadanía y “*empoderamiento mutuo*” de los actores. De ésta manera, se desarrolla un proceso de sinergia, colaboración y coordinación que permiten llevar a cabo proyectos desde una relación horizontal.

Este proceso redistributivo de poder, comprende lo social desde el Paradigma del Conflicto (Corvalán, 1996), asumiendo la Participación Ciudadana como una acción propia de los movimientos sociales, pensando lo social y la construcción del país desde la sociedad civil, comprendiéndola como un conjunto de actores social y culturalmente definidos, que se encuentran desarrollándose en un escenario de intereses subjetivos y cambiantes. El valor otorgado a dicha sociedad y el aporte que pueden realizar las intersubjetividades existentes en ese espacio, permite pensar una normativa de participación desde una *Perspectiva Situada*, la cual es “*una forma alternativa de definir aquello que es necesario transformar*” (Montenegro, 2001 p. 307), comprendiendo que la adecuada articulación y transformación se genera mediante alianzas y negociaciones que realizan los diferentes actores desde la horizontalidad de sus posturas. De ésta manera, el Estado logra reconocer la acción colectiva desde la pluralidad y subjetividad como una necesidad al momento de desarrollar programas y políticas públicas, en donde la participación de la ciudadanía no es un requisito sino un aspecto fundamental y protagónico para la transformación.

Dicho paradigma y tipo de intervención conciben a la comunidad desde un *Encuadre Positivo* (Martínez, 2006), en donde las acciones asociadas a la normativa de participación permitan hacer emerger las capacidades, competencias, habilidades y potencialidades propias de la sociedad civil y las diversas comunidades que la componen. Lo anterior permite que el Estado pueda comprender la lógica ciudadana, estableciendo formas de

articulación que se pronuncien estratégicamente para el desarrollo de las políticas en todos los servicios públicos, pudiendo construir lógicas comunes que permitan pensar el país desde una perspectiva compartida.

Los paradigmas mencionados a la base y el enfoque comunitario propuesto, permiten el reconocimiento y el ejercicio de una ciudadanía *Activa*, que reconoce su “*derecho a tener derechos*” (Dagnino, 2006 p. 393) en donde los ciudadanos puedan desarrollar un rol político al interior de su sociedad buscando el modo de hacer exigibles dichos derechos, vinculando de forma más cercana lo público y lo privado. Dicha concepción permite promover la participación de manera *Instituyente* (Montenegro, 2004) en donde las formas de acción ciudadana no están determinadas únicamente por la propuesta legislativa y estatal, sino que existen amplios espacios para el surgimiento de iniciativas desde la sociedad civil, las cuales se pueden relacionar autónomamente en la administración pública, asumiendo una relación horizontal en su actuar.

De ésta manera, se debiesen fomentar acciones al interior de la normativa que permita establecer canales bidireccionales de comunicación, en donde las consultas tengan carácter vinculante y la ciudadanía una incidencia directa en las decisiones estatales. Los Consejos de la Sociedad Civil, como actores protagónicos del proceso participativo actualmente propuesto, deben resguardar la pluralidad y representatividad mediante la ley, estableciendo una normativa que pueda asegurar la participación de todas las Organizaciones de Interés Público, construyendo un Consejo que efectivamente represente a la sociedad civil y pueda proponer desde la subjetividad existente en la misma, considerando en su conformación niveles nacionales, regionales y locales, en donde la descentralización y autonomía regional se desenvuelven como un actor imperante en la misma. Así mismo, se esperaría la incorporación de acciones participativas de carácter ciudadano amplio, en donde las personas tengan la posibilidad de generar una acción directa al interior de decisiones fundamentales en el desarrollo del país. De ésta manera, el rol del Estado como un actor que debe velar por la adecuada Participación de la ciudadanía (especificado en la actual normativa) estaría sustentado por las acciones propuestas y los espacios efectivamente otorgados, asumiendo dicha participación como un derecho ciudadano.

Claramente las acciones participativas deben tener incidencia directa en los diferentes niveles de la gestión pública, que permitan fomentar las instancias participativas desde el nivel local hasta el nivel ministerial y nacional. Por una parte es fundamental repensar la plataforma institucional existente que permite (o no) coordinar y fomentar las acciones de participación, puesto que éstas están centralizadas en un único actor (SEGEGOB) sin que exista una verdadera política de Estado. Los CIPAC propuestos por la presidenta Bachelet como actores interministeriales de promoción de la participación, permiten realizar una auto fiscalización del proceso y un fomento permanente a la acción participativa ciudadana. Así mismo, es fundamental construir una institucionalidad externa que fiscalice la normativa de participación, que sea independiente del Estado; en donde la “*Defensoría ciudadana*” asegure la adecuada implementación de dicha ley desde la perspectiva de los propios ciudadanos, realizando un efectivo control y respeto de los espacios propuestos.

Por otra parte, es fundamental que en todo nivel de la gestión pública se especifiquen y se abran los espacios de participación evitando la discrecionalidad existente en este momento. No es suficiente que cada órgano del Estado deba asegurar instancias formales y específicas de participación; se deben establecer mínimos desde su cantidad y desde la calidad de la participación que se asegura; así como también profundizar en las acciones propias de la ciudadanía. Una adecuada normativa de participación, no puede dejar a la voluntad de cada servicio el dónde y cómo se participa, sino que debe establecer mínimos obligatorios que resguarden el derecho de los ciudadanos a participar.

Por otra parte, es fundamental aumentar los niveles participativos propuestos, en donde el *acceso a la información* y la participación *consultiva sin respuesta obligatoria* sean las bases y el comienzo de un proceso participativo en el cual posteriormente los ciudadanos puedan formar parte de consultas de carácter vinculante y donde existan instancias decisorias y de cogestión. De ésta manera, la ciudadanía forma parte de un proceso periódico de trabajo y en contacto permanente con el Estado, participando desde el diseño, ejecución y evaluación de las políticas; vinculándose permanente en el tiempo mediante un trabajo de complementariedad de ambos actores. Así mismo, es fundamental que existan

los espacios de proposición desde la ciudadanía y no únicamente en los espacios citados y resguardados por el Estado.

Finalmente, es esencial que las posibilidades de acciones a realizar por la ciudadanía en los espacios propuestos, contribuya efectivamente al desarrollo de políticas atinentes a la realidad local y nacional; para esto es necesario que las comunidades y la sociedad puedan *Saber* y tener toda la información necesaria para la toma de decisiones, tener *Voz* para poder manifestar su opinión y *Voto* para poder incidir en ciertas decisiones; sin éstas facultades, no existe la posibilidad de generar una verdadera incidencia en las decisiones estatales y por ende la construcción de una relación horizontal que permita disminuir la amplia brecha existente entre ciudadanía y Estado.

VI- CONCLUSIONES

A partir de la pregunta de investigación planteada y los objetivos propuestos se puede establecer que existe una tensa relación entre ciudadanía y Estado manifestada en la normativa de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Tal como se especificó en los resultados y discusión, dichas tensiones se refieren a una forma de relación institucionalizada por los últimos gobiernos, en donde hay una intención desde el aparato público a dar espacios de participación a la ciudadanía, asumiendo desde el discurso la importancia de la misma pero, sin embargo, éstos se traducen en espacios reducidos de incidencia directa y en bajos niveles de participación en acciones propiamente de gestión pública.

De ésta manera, la tensiones se refieren principalmente al desarrollo de una normativa de ley construida desde una visión que asume el orden institucionalizado de acciones propiamente civiles (asociatividad, voluntariado) así como también legaliza la forma de relación entre Estado y ciudadanía desde un paradigma integrativo y dirigido, que no responde a la subjetividad y la acción situada propia de las comunidades. Es importante destacar que dicha legislación responde a una lógica de resguardo de la acción estatal en donde son solo unos “pocos privilegiados” los que efectivamente pueden tomar las decisiones políticas y programáticas de los diversos servicios, disponiendo a la ciudadanía en un rol pasivo, con una bajísima posibilidad de incidir realmente en el rumbo del país.

Finalmente, hay una tensión referida a la acción comunicacional entre ambos actores, en donde la ley asume un acto unidireccional en la forma de relacionarse dado ésta se puede generar de dos maneras: o el Estado informa sobre las políticas y programas dispuestos a su haber o la ciudadanía responde a una consulta propuesta por el Estado sin una acción vinculante obligatoria y por ende sin una respuesta clara.

Por último, la legislación analizada no responde a la insistencia permanente de los movimientos sociales a formar parte activa de las decisiones a nivel país; proponiendo a través de la ley la construcción de un camino de participación estrecho, regulado y determinado por el mismo Estado, sin una participación permanente y articulada. Por otra

parte, es claro que la ciudadanía no está en posición de acoplarse a la estrechez del camino propuesto, más bien hay una intención por ampliar la ruta tomando amplias alamedas que permitan manifestar su opinión, proposición y visión del país que se quiere formar. Estamos pues, en un punto históricamente complejo, en donde la profundización de la democracia se refiere a la acción civil al interior de la institucionalidad como actores complementarios y necesarios para el desarrollo integral del territorio; de otra manera, se encuentran el Estado y la ciudadanía en veredas opuestas con intereses diferentes y que no logran responder efectivamente a las necesidades propias de la comunidad representada. Por lo mismo, es necesario replantearse los códigos y paradigmas impresos en la ley 20.500, la cual institucionaliza una forma de relación vertical que asume al Estado como un actor autoritario y a la ciudadanía desde un papel pasivo, que no responde en ninguna medida a las exigencias propias de la sociedad civil.

Esta investigación pretende ser un aporte desde la psicología comunitaria como una disciplina que influye directamente en decisiones políticas al imprimir una visión crítica de la participación impuesta, proponiendo una acción participativa relacional- situada que plantea lógicas propias de la comunidad, asumiendo la intersubjetividad y complejidad existente en la misma y rescatando sus potencialidades y capacidades como un aporte fundamental e irremplazable en el desarrollo de políticas y programas públicos y sociales. Por otra parte, a nivel macro, pretende ser un aporte a la reflexión de las políticas públicas existentes y cómo éstas se construyen desde una perspectiva que obstaculiza la relación del Estado- ciudadanía, imprimiendo en su diseño y ejecución el reafirmamiento de una relación tensa, vertical y autoritaria; en donde la ciudadanía no ocupa un rol protagónico, a pesar de ser el público destinatario de dichas políticas. Esta investigación pretende invitar a la reflexión sobre los discursos de participación que se plantean desde el aparato estatal y las acciones efectivas de participación que permite el mismo, en donde se pueda transparentar la incongruencia existente y que permita a la ciudadanía concientizar sus derechos y solicitar mayor incidencia en el aparato estatal.

Así mismo, sería interesante complementar ésta investigación con otra que tuviera por objetivo determinar el grado de ejecución y efectividad de la normativa de participación

ciudadana, de tal manera de contrarrestar si el discurso y los paradigmas impresos en la misma determinan efectivamente su accionar y/o si los espacios de participación planteados se realizan de manera efectiva al interior de los servicios. Dicha investigación empírica claramente no era parte de los objetivos de la presente tesis, pero su complementariedad permitiría unificar el discurso propuesto y la acción ejecutada. Así mismo, sería interesante la construcción de una propuesta de normativa de Participación Ciudadana en base a derecho comparado, contrarrestando la actual normativa con legislaciones de otros países que permita rescatar los avances realizados en otras naciones.

Claramente sobre participación ciudadana hay mucho que aportar e investigar, pues es una acción propia de la ciudadanía que se encuentra en permanente modificación y cambio; la relación del Estado con las organizaciones sociales y la ciudadanía en general ha sido históricamente compleja, tensa y pensada desde lógicas opuestas. Sin embargo, pareciera ser que actualmente esa relación debiese forzosamente cambiar, pues la ciudadanía requiere y solicita más espacios en el desarrollo de su país, pretendiendo reenfocar el rumbo y asumiendo que la distancia generada entre ambos actores ha permitido el desarrollo de un país que no comprende la lógica de los ciudadanos que lo habitan. Hoy la ciudadanía manifiesta abiertamente la necesidad y el interés de formar parte de una construcción amplia de país, en el cual todos formen parte de manera pluralista y diversa, un país donde quepan todas las comunidades impresas de sus subjetividades; por lo mismo, una legislación de participación no logra determinar ni especificar cuál es el espacio que le corresponde al actor ciudadano, pues es éste el que está actualmente imponiendo ciertas lógicas y reclamando espacios que le pertenecen. Una legislación puede facilitar la construcción de un camino, pero ninguna determina las posibilidades de la acción ciudadana ya que ésta se desarrolla desde una lógica natural, sistemáticamente compleja y desde una acción situada, que procede sin permiso y exige lo propio, por ende dicha acción puede desarrollarse desde un conflicto social o desde una articulación lógica entre el Estado y la ciudadanía, que permita la concepción de un mismo país desde la construcción unificada de realidades diversas.

VII- REFERENCIAS

- Adelantado, J (2008) “Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América latina”. *Estado Gobierno, Gestión Pública, Revista chilena de administración pública*, 11 (117-134).
- Alfaro, J. (2004), “Psicología comunitaria y políticas sociales: análisis de su desarrollo en Chile”, *Revista de Psicología*, Universidad Bolivariana, 1(1-2), 38-54
- Bachelet, M. (2008, agosto 27). Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública. Gabinete de la presidencia n°008
- Balash, M & Montenegro, M. (2004). “La lucha por los Significados”. Capítulo Conceptos y Teorías sobre Problemas Sociales; *Psicología Social de los Problemas Sociales*.
- Corvalán R. J. (1996) Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad, *CIDE*, 4, 1-50.
- CLAD, Centro Americano de Administración para el Desarrollo (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estoril: Resolución No. 38 del “Plan de Acción de Lisboa”
- Chile, Biblioteca del Congreso Nacional. (2011). Historia de la Ley 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Santiago: Varios autores
- Chile, Biblioteca del Congreso Nacional (2001). Ley 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Santiago: Varios autores.
- Chile, División de Organizaciones Sociales (2001). Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Santiago: Varios Autores
- Chile, División de Organizaciones Sociales (2007). Agenda Pro Participación Ciudadana 2006- 2010. Santiago: Varios Autores
- Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno (2011). Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad. Santiago: Varios Autores
- Checa, L, Lagos, C, Cabalin, C (2011). El Caso de Chile durante el gobierno de Michele Bachelet [Versión electrónica]. *Revista Argos*, 55, 13- 47.
- Dagnino, E (2006) “Concepciones de ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa” En *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, 387-409, Annunziata, Rocío y Cheresky, Isidoro (comp.), Buenos Aires: Miño y Dávila. (ISBN: 849-657-121-1)

De la Maza, G (2010). Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. Tesis Doctoral, Department of Languages and Cultures of Latin America, Faculty of Humanities, Leiden University, 11 de mayo 2010, en: [http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/proefschrift G. de la Maza.pdf](http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/proefschrift_G.de_la_Maza.pdf)

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

Duhart, D (2006). Exclusión, poder y relaciones sociales. Programa de Magister en Antropología y Desarrollo Universidad de Chile. *Revista MAD*, número especial.

Fernández, R. (2006). Investigación cualitativa y psicología social crítica en Chile actual: Conocimientos situados y acción política. *FORUM: Qualitative social Research*, 7 (4), Art. 38.

Garcés, M., & Valdés, A. (1999). Estado del arte de la participación ciudadana en Chile. Documento preliminar para Oxfam- GB. Santiago. Extraído el 16 de mayo, 2013, de http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social32.pdf

GEERTZ, C. (1992) La interpretación de las culturas. Barcelona: Gedisa Ediciones

Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 3, 5-39.

Lagos, R. (2000, diciembre 7). Instructivo presidencial sobre participación ciudadana. Gabinete de la presidencia n°030.

Latinbarómetro (2008). *Informe 2008*. Santiago: Corporación Latinbarómetro.

Latinbarómetro (2011). *Informe 2011*. Santiago: Corporación Latinbarómetro.

Marín, T, & Mlynarz, D. (2012). Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile. Santiago: Ciudad Viva

Marshall, T. H. (1949) Ciudadanía y Clase Social, Conferencias de Alfred Marshall. Madrid: Alianza Editorial

Martínez, V (2006). El enfoque comunitario: El desafío de incorporar a las comunidades en las intervenciones sociales, FACSOS- Universidad de Chile.

Montenegro, M. (2001). Conocimientos, agentes y articulaciones: Una Mirada Situada de la intervención social. Tesis de Doctorado para la obtención del título de Doctorat en Psicología Social, UniversitatAutònoma de Barcelona, Barcelona, España.

Montenegro, M. (2004) “La investigación acción participativa” CapV, Introducción a la Psicología Comunitaria, Musitu, G; Herrero, J; Cantera, L.; Montenegro, M. Ed UOC, España.

Moscovici, S (1996). Psicología de las minorías activas. Madrid: Morata

Mujica, P (2008) “El concepto de Participación ciudadana y su aplicación en las políticas públicas”. Manual de participación Ciudadana. Santiago: Corporación Participa

Oxhorn, P (2004). La paradoja del gobierno autoritario: Organización de los sectores populares en los ochenta y promesa de inclusión [Versión electrónica]. *Revista política Universidad de Chile*, 043, 57- 83

Peña, T & Pirela, J (2007). La complejidad del análisis documental. [Versión electrónica]. *Revista Información, Cultura y Sociedad*. Universidad de Buenos Aires, 16, 55-81.

Piñera, S (2011, Agosto 12). Aprueba norma general de participación ciudadana del Ministerio Secretaría General de la presidencia y deja sin efecto acto administrativo que indica. Ministerio secretaría general de la presidencia, Resolución Exenta n°033

PNUD (2000). *Informe de desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago.

PNUD (2004). *Informe de desarrollo humano en Chile. El Poder: ¿para qué y para quién?*, Santiago.

Rozas, G., (2006) “Lo social y la Identidad en las Políticas Sociales” en Seminario Identidad, Comunidad y Desarrollo, de Rozas, G., Arredondo, J, Ed Mag Psi Comunitaria y MIDEPLAN

Rozas, G.,(2013) ““El sujeto comunitario en Latinoamérica en el marco de las políticas sociales de reconocimiento por parte del Estado. Los casos indígenas de Bolivia y Chile” Tesis doctoral Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile

Salamanca & Martín- Crespo (2007). El diseño en la Investigación Cualitativa. *Nure Investigación*, 26.

Sandoval, J (2013). Una perspectiva situada de la investigación cualitativa en Ciencias Sociales. [Versión electrónica]. *Cinta de Moebio, Revista de epistemología de ciencias sociales Universidad de Chile*, 46, 37-46

Valles, M (1999). Técnicas Cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.

Vázquez, F (1996). El análisis de contenido temático. *Objetivos y medios en la investigación psicosocial. (Documento de trabajo)*. Universitat Autònoma de Barcelona, 47-70

VIII- ANEXOS

ANEXO N°1: Matriz Comparativa Participación Ciudadana en los diferentes Periodos Presidenciales

Categorías	Códigos	Pdte. Lagos	Pdta. Bachelet	Pdte. Piñera
Concepción de la Participación Ciudadana y Rol de los actores	Visión Participación Ciudadana	Dimensión fundamental sistema democrático	Derecho democrático	Corresponsabilidad
	Rol de la sociedad Civil	Base del poder social, reconocimiento de la diversidad	Actor colectivo que permite la cohesión social	Actor para el Control ciudadano sobre el Estado y mejoramiento de las políticas públicas.
	Rol del Estado	*Apertura de la institucionalidad para la Participación Ciudadana. *Respeto a la diversidad y fomento a la asociatividad	*Participación Ciudadana como deber del Estado *Comisión defensora de la ciudadanía	*Fortalecer el capital social de la ciudadanía para que ésta pueda participar
Participación Ciudadana en la Gestión Pública	Políticas Públicas	*Derecho de participación; baja implementación	*Derecho de participación; baja implementación	*Derecho de participación; baja implementación
	A nivel Nacional	*Nula participación. *Coordinación desde la SEGEGOB	*Nula participación. *Coordinación desde la SEGEGOB	*Nula participación. *Coordinación desde la SEGEGOB
	A nivel ministerial	*Encargado de Participación Ciudadana por Ministerio *Programa de participación por ministerio	*Encargado de Participación Ciudadana por Ministerio *CIPAC *Mecanismo de participación APPC *Consejos de la Sociedad Civil	*Encargado de Participación Ciudadana por Ministerio *Coordinación desde DOS *Exigencia de programa por ministerio
	A nivel Regional	*Plan Regional de Participación Ciudadana	*CIPAC regionales *Consejos regionales de la sociedad civil	*No especifica
	A nivel Municipal	*Revisión Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades	*Revisión Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades *Consejos comunales de la Sociedad Civil	*No especifica
Grado de incidencia de la	Transparencia	*Plataforma pública de información	*Cuentas públicas participativas por	*Seguimiento ley 20.285 *Apertura Datos del

Participación Ciudadana			normativa	gobierno
	Información	*Plataforma pública de información	*Información como derecho *Incorporación a la ley de información de políticas y planes de los servicios *Validar OIRS/ Portales ciudadanos	*Plataformas Digitales
	Formación	*Formación funcionarios públicos /OIP	*Formación funcionarios públicos /OIP	*Formación a líderes sociales como promotores del Estado
	Consultivo	*Consulta asociaciones de la Sociedad Civil	*Consejos de la Sociedad civil a todo nivel *Incorporación del aspecto consultivo a la ley	*Consejos de la Sociedad civil como “acompañamiento” *Instancias políticas de consulta
	Control Ciudadano	No considera	No considera	Fiscalización no vincúlate
Asociatividad en Organizaciones de la Sociedad Civil y su acción Voluntaria	Asociatividad	Reconocimiento legal	Reconocimiento legal *Apoyo Pro-Asociaciones	*Reconocimiento legal
	OIP/ OSC	*Reconocimiento, y delimitación OIP *Fomento de OIP mediante Fondo de fortalecimiento	*Reconocimiento legal OSC *Fomento de OSC mediante Fondo de fortalecimiento *Incorporación en la gestión pública	*Reconocimiento legal OIP *Fomento de OIP mediante Fondo de fortalecimiento
	Voluntariado	*Regularización y reconocimiento de la acción voluntaria	*Regularización y reconocimiento de la acción voluntaria *Plan Nacional de Fomento al Voluntariado	*Regularización y reconocimiento de la acción voluntaria

ANEXO N°2: Esquema de Participación Ciudadana en los diferentes niveles de la gestión pública.



ANEXO N°3: Matriz comparativa Participación Ciudadana (II)

Categorías	Códigos	Pdte. Lagos	Pdta. Bachelet	Pdte. Piñera
Concepción de la Participación Ciudadana y Rol de los actores	Visión Participación Ciudadana	Derecho fundamental ciudadano (Mujica)	Derecho Fundamental ciudadano (Mujica)	Confluencia Perversa (Cunil)
	Rol de la sociedad Civil	Pasiva	Pasiva	pasiva
	Rol del Estado	Institucional Instituyente en la conformación del plan	Institucional Instituyente en la conformación del plan	Institucional
	Distribución del poder	Equidad “empoderamiento mutuo” (en el discurso) Inequidad “empoderamiento asistido” (en la acción)	Equidad “empoderamiento mutuo” (en el discurso) Inequidad “empoderamiento asistido” (en la acción)	Inequidad “empoderamiento asistido” (en el discurso y en la acción)
Grado de incidencia de la Participación Ciudadana	Información	Acceso a la información como requisito	Acceso a la información como requisito	Acceso a la información como requisito
	Consultivo	Consultivo sin respuesta obligatoria	Consultivo sin respuesta obligatoria	Consultivo sin respuesta obligatoria
	Control Ciudadano	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	Control Político
	Acciones ciudadanas	SABER VOZ	SABER VOZ	SABER VOZ
Asociatividad en Organizaciones de la Sociedad Civil	Asociatividad y OIP	Fomento a la actividad asociativa	Fomento a la actividad asociativa	No especifica

ANEXO N°4: Ley 20.500, contraste del contenido con las concepciones teóricas.

De acuerdo a la Teoría	Ley 20.500
Tipo de ciudadanía	Pasiva
Concepción ciudadanía	Clásica
Participación ciudadana	Derecho Institucional
Asociatividad	Comprende la importancia, aspira al fomento de la misma.
Paradigma de lo social	De la integración
Tipo de intervención social	Intervenciones dirigidas
Grado de incidencia en la participación	Acceso a la información como requisito
	Consultivo sin respuesta obligatoria
Acciones de la ciudadanía	Saber voz
Legislación desde el Enfoque comunitario	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No le interesa específicamente la relación entre los individuos, sino la relación de los individuos con la institución; ✓ Espera que los individuos se conduzcan bajo las reglas propias de la institucionalidad ✓ y que éstos acepten de manera inmediata su saber experto
	Encuadre negativo
El Poder como Capacidad	Inequidad “empoderamiento asistido”
Determinismo de la ley/ Poco espacio de participación.	Peligro de Desafección Política