



Universidad de Chile  
Instituto de Comunicación e Imagen  
Escuela de Periodismo

**QUE TODAS LAS VOCES CUENTEN:  
Participación ciudadana en Chile**

VALENTINA BARAHONA CANALES

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO PROFESIONAL DE PERIODISTA

Reportaje

Profesor guía: Raúl Rodríguez Ortiz

Santiago de Chile

Noviembre, 2016

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer a todos los que han estado a mi lado en este proceso. En primer lugar a mis padres que me han dado su apoyo incondicional durante toda mi vida y que me han acompañado en esta etapa sin cuestionamientos y con todo su amor.

A mi familia, que desde siempre me han llenado el alma de cariño y han sido mi refugio y mi descanso. En especial dedico este trabajo a Martín y Agustín, quienes desde su llegada han cambiado mi vida con sus sonrisas.

También quiero agradecer a los que se han ido: a mis abuelos y a mi tíos Nano y Emilio. Parte de lo que soy se lo debo a ustedes y sé que estarían orgullosos de verme terminar esta etapa.

A Fernando, muchísimas gracias por acompañarme en estos años. En estas páginas están reflejadas tantas conversaciones que hemos tenido, tantas ideas. Gracias por escucharme, por apoyarme, por aconsejarme y por darme ánimo en los momentos de cansancio.

A mis amigas y amigos, a los Populus y a los Ciudadanos Inteligentes. Gracias por las risas, las palabras de ánimo y las distracciones.

A Raúl, por hacer que la palabra ciudadanía se convirtiera en parte de mi vida. Creo que de no haberte conocido estaría trabajando en otras cosas y el tema de esta memoria sería otro.

## ÍNDICE

<b>UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	6
<b>Los primeros obstáculos del Consejo de Participación Ciudadana</b> .....	6
<b>¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN?</b> .....	10
<b>El significado de participar</b> .....	13
<b>LA ASIGNATURA PENDIENTE DE LA TRANSICIÓN</b> .....	18
<b>El compromiso con la participación</b> .....	20
<b>Un gobierno ciudadano</b> .....	21
<b>El discurso de la participación pierde su fuerza</b> .....	22
<b>Participación ciudadana 2.0</b> .....	23
<b>RADIOGRAFÍA A LA PARTICIPACIÓN</b> .....	27
<b>¿Quiénes son los (pocos) que participan en organizaciones?</b> .....	29
<b>¿Por qué razón las personas no participan en agrupaciones?</b> .....	31
<b>La desconfianza como un factor de la baja participación</b> .....	34
<b>LOS INTENTOS DEL ESTADO DE CHILE POR AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN</b>	36
<b>Un marco legal para la participación</b> .....	39
<b>El proyecto se reactiva</b> .....	41
<b>La agenda de participación ciudadana</b> .....	42
<b>La ley sufre un revés</b> .....	44
<b>LA LEY 20.500</b> .....	50
<b>El lento arranque de la ley 20.500</b> .....	52
<b>El fracaso de los COSOC</b> .....	55
<b>El escaso financiamiento a la sociedad civil</b> .....	59
<b>EL TEMOR A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	61
<b>LA OSCURA LEY DE PESCA</b> .....	66
<b>La participación ciudadana en la Ley de Pesca</b> .....	72
<b>Los pagos de Corpesca y su influencia en la Ley Longueira</b> .....	75
<b>LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONGRESO</b> .....	79
<b>El opaco lobby en el Congreso</b> .....	80
<b>EL QUE NO LLORA NO MAMA</b> .....	83
<b>La protesta como mecanismo de incidencia</b> .....	87

<b>LOS DESAFÍOS QUE VIENEN.....</b>	<b>91</b>
<b>Una institucionalidad permanente .....</b>	<b>91</b>
<b>Financiamiento .....</b>	<b>93</b>
<b>Los Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil.....</b>	<b>94</b>
<b>Los otros desafíos.....</b>	<b>96</b>
<b>Los desafíos para la ciudadanía.....</b>	<b>96</b>
<b>UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA II .....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>105</b>
<b>Entrevistas realizadas: .....</b>	<b>105</b>
<b>Fuentes impresas: .....</b>	<b>106</b>
<b>Fuentes Online: .....</b>	<b>107</b>
<b>Leyes .....</b>	<b>115</b>
<b>Seminarios y paneles de conversación: .....</b>	<b>116</b>
<b>Bases de datos .....</b>	<b>116</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>118</b>

## **UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El 14 de enero de 2016, en un acto celebrado en el Palacio de la Moneda, la Presidenta Michelle Bachelet presentó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Esta iniciativa fue creada con la misión de entregar asesoría en materia de participación ciudadana y fortalecimiento del tejido asociativo del país.

La creación de este consejo surge como respuesta al diagnóstico de una debilitada participación ciudadana en Chile y forma parte de un conjunto de acciones estatales, que durante las últimas décadas, han buscado responder a la demandas de la sociedad civil por abrirse un espacio de real incidencia en lo público.

De eso se trata este reportaje, de la historia de cómo la participación pasó a formar parte del discurso político nacional en estos últimos 15 años y de cuáles han sido los intentos del Estado de Chile para responder a la exigencia ciudadana de ser parte de las decisiones que les afectan.

En esta investigación se busca reflejar las principales dificultades con las que se ha encontrado la sociedad civil en su búsqueda por garantizar el derecho de todas las personas a influir en las decisiones de carácter público. Un relato que estará marcado por las contradicciones, frustraciones, temores y obstáculos que aún mantienen a la ciudadanía sin poder ejercer plenamente su derecho a participar.

### **Los primeros obstáculos del Consejo de Participación Ciudadana**

El Consejo de Participación Ciudadana del gobierno de Michelle Bachelet tiene dos propósitos principales, el primero es realizar un diagnóstico de la participación

en Chile a través de la creación de un informe. Teniendo como insumo esta información, el consejo deberá presentar una propuesta de reforma a la Ley 20.500 de Participación Ciudadana, que contemple una institucionalidad permanente para monitorear la materia.

Lamentablemente el lanzamiento de este consejo tuvo un discreto impacto en los medios de comunicación, muy lejano al interés que un año antes había causado la creación del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y la Corrupción<sup>1</sup>, comisión creada a propósito del destape de los casos Penta, SQM y Caval<sup>2</sup>.

Lo cierto es que La Moneda tampoco demostró demasiado entusiasmo por esta iniciativa, prueba de ello es que el consejo tardó un año y medio en conformarse después de ser anunciado en el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana de 2014 y en el discurso del 21 de mayo de 2015.

---

<sup>1</sup> Este consejo, conocido también como Consejo Anticorrupción o Comisión Engel, fue creado por la Presidenta Bachelet el 11 de marzo de 2015. La instancia fue presidida por el economista y director del centro de estudios Espacio Público, Eduardo Engel e integrada por otros 15 representantes de la sociedad civil y la academia.

<sup>2</sup> Los casos Penta y SQM surgen en el marco de investigaciones por evasión de impuestos a través de la emisión de boletas ideológicamente falsas. Durante los peritajes surgió una arista que reveló un sistema de financiamiento ilegal a la política donde personas ligadas a partidos y candidatos emitían boletas por servicios no prestados con el fin de recaudar fondos principalmente para campañas políticas. Mientras el caso Penta involucró principalmente a políticos de derecha, el caso SQM involucró también a representantes de la Nueva Mayoría y al candidato presidencial del PRO Marco Enríquez Ominami.

Por su parte, Caval es un caso que adquiere notoriedad pública al involucrar al hijo de la Presidenta Bachelet, Sebastián Dávalos y su esposa Natalia Compagnon. La empresa Caval (de la cual Compagnon es dueña de un 50%) es acusada de utilizar información privilegiada para la compra de un terreno en Machalí, que tras un cambio en el uso de suelo, le habría reportado ganancias de 2 mil 500 millones a su empresa.

En septiembre de 2015 el subsecretario general de gobierno, Osvaldo Soto explicaba que la tardanza en la puesta en marcha de este consejo se debía a que no existían recursos asignados mediante Ley de Presupuesto<sup>3</sup>.

Si bien la falta de financiamiento pudo ser un factor, existe la sensación de que el retraso se produce cuando el Consejo de Participación Ciudadana queda relegado a un segundo plano con el objetivo de prioridad a otra de las grandes promesas del gobierno de Michelle Bachelet: el proceso constituyente<sup>4</sup>.

A pesar de que en el diseño original el Consejo de Participación debía entregar recomendaciones para el proceso de reformulación de la Carta Fundamental, en la práctica ambas instancias funcionaron por separado y el proceso constituyente terminó acaparando toda la atención política y mediática.

Pablo Collada, integrante del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y director ejecutivo de la Fundación Ciudadano Inteligente, considera que hubo una descoordinación de parte del gobierno a la hora de definir cómo se iban a desarrollar estos procesos paralelos, lo que produjo un retraso en la calendarización.

“La priorización que se le dio a estos diferentes procesos les costó trabajo y por eso se fueron desplazando algunas cosas. Se dejaron para después, para después, para después”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Conversación con el subsecretario luego de la presentación del estudio ¿Hay COSOC? De Fundación Multitudes.

<sup>4</sup> El 28 de abril de 2015 la Presidenta Michelle Bachelet anunció que su gobierno iniciaría un proceso para crear una nueva Constitución. Si bien en ese momento no se especificó cuál sería el mecanismo para reformular la Carta Fundamental, desde el principio se planteó que se realizaría mediante un proceso participativo. Un año después, el 23 de abril de 2016 se dio inicio a la etapa participativa del proceso constituyente a través de la realización de encuentros locales y consultas online.

<sup>5</sup> Entrevista de la autora con Pablo Collada. 18 de mayo de 2016.

El retraso en la constitución del Consejo de Participación no solo trajo consecuencias comunicacionales debido a que el proceso constituyente se tomó la agenda mediática. Para Sofía Donoso, investigadora del centro de estudios Espacio Público, debido a la demora se perdió la oportunidad de vincular los dos procesos para que ambos se beneficiaran mutuamente.

“El hecho de que se haya demorado tanto fue pésimo por mil razones, pero además porque se constituyó después de que lo hiciera el Consejo de Observadores del Proceso Constituyente. Lo lógico hubiera sido que el Consejo de Participación hubiese trabajado en conjunto con el Consejo de Observadores y que hubiese habido un *feedback* mutuo entre los dos consejos, porque en el fondo uno está viendo cómo elaborar un proceso participativo para conversar la próxima Constitución y el otro está viendo temas de participación en general. Está muy asociado”<sup>6</sup>, dice la investigadora.

Más allá de las descoordinaciones y dificultades que han marcado el inicio de este consejo, esta es sin lugar a dudas una instancia que llama a la reflexión entorno a las políticas de participación que se han desarrollado desde la vuelta a la democracia y que veremos más a detalle a lo largo de esta investigación.

Pero antes de llegar a esa parte de la historia, primero hay que entender a qué se refieren los diversos actores con el concepto de participación ciudadana y cómo llegó a convertirse en una demanda de la sociedad civil y una promesa del discurso político.

---

<sup>6</sup> Entrevista de la autora con Sofía Donoso. 6 de junio de 2016

## **¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN?**

Desde el año 2000 el discurso político en torno a la participación ciudadana se instala con fuerza en Chile de la mano de una sociedad civil que comienza a organizarse para impulsar políticas públicas que apunten a retomar el derecho a la participación y a la asociación, aspectos de la vida democrática que fueron dinamitados durante la dictadura de Augusto Pinochet.

Pero claramente la idea de que los ciudadanos tienen el derecho de incidir en las decisiones que les afectan no es algo nuevo, ni para Chile, ni para la democracia. Ya desde la antigua Atenas venimos hablando de la participación ciudadana, de cómo encontrar una forma de organización política inclusiva, en la que todos sean escuchados y el poder no resida en solo unos pocos.

Como lo explica Benita Benítez en *La ciudadanía de la democracia ateniense*, “la constitución de Atenas giraba en torno al principio de *isonomía*, sinónimo de democracia, de igualdad ante la ley, de derechos y deberes; al principio de *isegoría*, libertad de palabra de todos los ciudadanos e igualdad de tomar la palabra en la asamblea y finalmente, al principio de *koinomía*, que significa comunidad con miras a algún bien”.

En pocas palabras, una sociedad construida por pares, donde todos podían expresar sus opiniones, para en conjunto definir lo que era mejor para la comunidad. Bueno casi todos, ya que estos principios solo aplicaban para los ciudadanos, lo que excluía de manera inmediata a mujeres, esclavos y personas provenientes de otras ciudades.

Lo que queda con esto es una democracia de carácter participativa, donde todos los que fuesen ciudadanos podían acceder a la instancias de toma de decisión.

“La democracia en Grecia tenía un carácter participativo, porque efectivamente los cargos de interés público donde se adoptaban decisiones que concernían al bien común, eran sucesivos y rotativos para los ciudadanos griegos. Los cargos públicos y la participación en las asambleas era una cuestión que concernía a todos los individuos por igual, no estaban retraídos respecto de su deber público. Por lo tanto podríamos decir que en ese sentido la democracia griega era una democracia que funcionaba mejor que nuestra democracia”<sup>7</sup>, explica Raúl Villarroel, profesor Asociado del Departamento de Filosofía y del Centro de Estudios de Ética Aplicada de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile.

Actualmente en Chile nos regimos por una democracia representativa, lo que en términos básicos significa que los ciudadanos delegamos poder político en otras personas para que nos representen en las instancias de decisión. Así lo explica Juan Manuel Abal Medina en su Manual de Ciencia Política:

“La representación política, plasmada en la idea de que el representante debe actuar en nombre de aquellos que representa y siguiendo sus intereses, es el núcleo central de la democracia representativa. La representación democrática es un fenómeno de la modernidad que se caracteriza por la elección de representantes encargados de tomar las decisiones que afectan al total de la ciudadanía”.

La representación surge en la modernidad como un régimen que se opone a la democracia. Para James Madison, uno de los padres de este sistema de gobierno, la representatividad permitiría proteger de mejor manera los derechos privados, siendo un sistema superior y diferente:

“La representación depura y expande las diversas visiones de lo público al tamizar a través de un cuerpo elegido de ciudadanos, cuya sabiduría les permite discernir con

---

<sup>7</sup> Entrevista de la autora con Raúl Villarroel. 23 de junio 2015

mayor precisión el verdadero interés de su país”, escribía Madison en su ensayo El Federalista.

Sin embargo, desde hace un tiempo este sistema de gobierno ha ido cayendo en una crisis, la que según el doctor en filosofía, Raúl Villarroel, se debería a la desconexión entre representantes y representados.

“La idea de la delegación, actualmente está en franco cuestionamiento. La idea de que la elección implica una diferencia entre los representantes y los representados, fundamento de la filosofía republicana, es mal aceptada. La gran distancia existente entre gobernados y élite gobernante provoca un sentimiento de crisis que se ha mantenido a través del tiempo”.

Villarroel agrega otro elemento para explicar esta crisis: la desconfianza en los políticos. Por un lado los ciudadanos ya no sienten que sus preferencias deberían ser representadas por otros. Pero además la ciudadanía considera que los representantes velan por sus propios intereses, ya sean políticos o económicos, y no por el bien común.

Esta idea es confirmada por los datos obtenidos a través de encuestas. El estudio Auditoría a la Democracia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestra que el 80% de las personas cree que los diputados y senadores deberían representar a todos los chilenos. Sin embargo, solamente un 11% cree que así lo hacen y un 56% cree que en realidad representan a sus partidos.

Por su parte, cuando recién volvía la democracia, la encuesta CEP de junio de 1990, mostraba que el 78% de las personas decían sentirse identificadas por un partido político. Actualmente la situación es la inversa y la misma encuesta CEP de noviembre de 2015 señala que un 72% de los chilenos no se sienten representado por ninguna tendencia política.

Los datos no solo muestran una desafección con los representantes políticos, las encuestas también demuestran que el funcionamiento del sistema democrático en sí está siendo cuestionado por la ciudadanía. Según el estudio Latinbarómetro 2016, si bien el 53% de los chilenos cree que la democracia es la mejor forma de gobierno, solamente un 28% está satisfecho con ella.

Es en este contexto de desafección y cuestionamiento cuando surge la demanda de la participación ciudadana como una manera de corregir la democracia representativa sin cambiar radicalmente el sistema de gobierno.

### **El significado de participar**

El concepto de participación ciudadana está lejos de tener una definición unívoca, por el contrario, es considerado como un término polisémico que alude a diversos mecanismos de incidencia y asociatividad.

Es así como muchas veces este concepto queda reducido únicamente al acto de votar en elecciones de representantes. O bien, en otros casos alude a la pertenencia a organizaciones de la sociedad civil sin importar el fin que estas persigan.

En su libro *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, la doctora en Ciencias Sociales, Nuria Cunill, afirma que la participación ciudadana se diferencia de otras formas de participación pues tiene como actores al Estado y la sociedad civil, y será entendida como “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos ‘penetran’ en el Estado”.

Con esta definición, Cunill distingue la participación ciudadana de otras formas de participación como la social, la comunitaria y las experiencias autónomas de la sociedad civil.

En el caso de la participación social, esta “enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo”. En este tipo de participación las relaciones se producen con otras instituciones sociales y no con el Estado. Por su parte, en la participación comunitaria puede existir una relación con el Estado, pero tiene “un sentido meramente de impulso asistencial”, sus acciones corresponden a los esfuerzos de una comunidad por mejorar su calidad de vida inmediata y no buscan influir en las políticas públicas.

Finalmente las experiencias autónomas de la sociedad civil por definición implican la intervención de un solo sujeto social, no existiendo relación con el Estado.

Con esta definición Cunill busca diferenciar lo que es la participación ciudadana de otras formas de asociatividad que no buscan incidir en lo público. Es el caso de clubes deportivos, agrupaciones de adulto mayor o centros culturales que si bien mantienen una relación con el Estado, este nexo no tiene que ver con un deseo de influir y “penetrar” en él.

Como veremos en detalle más adelante, la mayor parte de las formas de asociatividad que se dan en Chile no corresponden a una real participación ciudadana en la definición de Nuria Cunill. Solamente un 5,6% de las personas pertenece a tipos de organizaciones que tienden a realizar acciones de incidencia en el Estado<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Para este cálculo se tomó como fuente el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2015 (Anexo 3) y se consideró el porcentaje de pertenencia a tipos de organizaciones que tienden a tener entre sus objetivos la incidencia en el Estado. En este caso se sumó la pertenencia a partidos políticos, colectivos o movimientos políticos, grupos ecológicos o ambientalistas y grupos de defensa de derechos. Esta cifra es solo una aproximación ya que como la participación

En su libro *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, la socióloga mexicana Lucía Álvarez Enríquez también hace hincapié en la incidencia y especifica que la participación ciudadana “remite a esa acción participativa en la que los individuos y los actores toman parte en los asuntos públicos ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales, o mediante el desarrollo de una política emanada desde la sociedad civil que genera mecanismos de presión e intervención y espacios de intermediación, con repercusiones en la opinión pública o en las políticas públicas. En este último caso, desde una condición de autonomía, la participación ciudadana busca la influencia y la inclusión en lo público”.

En esta definición se refuerza la idea de la participación como intervención en los asuntos públicos. Pero además se plantea que esta injerencia no solo se da en las instancias formales establecidas por el Estado o por las instituciones, sino que lo que realmente define a la participación ciudadana es el deseo de instalar una política. Este punto es de especial relevancia en el contexto actual, donde formas de participación política no institucionales han ido tomando fuerza en Chile.

Así lo demuestra el estudio *World Values Survey* que refleja un aumento sostenido en el porcentaje de personas que han asistido a marchas pacíficas pasando 14% en 1994 a un 23% en 2014. Del mismo modo, las firmas de peticiones también tuvieron un aumento pasando de un 16% en 1994 a un 21%.

En este escenario también es necesario considerar la irrupción de las redes sociales como Twitter y Facebook, que no solo son utilizadas con el fin de difundir causas, sino que ya se han transformado en herramientas de presión hacia el Estado.

---

ciudadana está definida por Nuria Cunill como un modo de relacionarse con el Estado y no según los tipos de organizaciones, los datos existentes impiden llegar a un dato más exacto.

María Luisa Sotomayor, coordinadora de la plataforma digital de participación ciudadana para niños y adolescentes, U-Report, de Unicef, considera que los gobiernos han ido ajustándose a la relevancia que han tomado las redes sociales y que ya se han producido cambios al menos en los tiempos de reacción de parte del Estado.

“Se ha ido viendo a lo largo de los últimos años, cómo los gobiernos han ido respondiendo cada vez más a lo que está pasando a nivel de participación y a nivel de redes sociales (...) se han ido dando cuenta que cuando se niegan a escuchar el impacto es súper fuerte en redes. Antiguamente la participación no tenía ese efecto tan inmediato”<sup>9</sup>.

En 2009, 16 países firmaron la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, documento que no solo plantea compromisos en la materia para los Estados firmantes, sino que además tiene como objetivo establecer un lenguaje común en relación a la democratización de la gestión pública.

En esta carta se sigue la línea de lo planteado por Lucía Álvarez y Nuria Cunill y se define la participación ciudadana como “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”.

Es así como la Carta Iberoamericana plantea la participación ciudadana como una herramienta de transformación social. Sin embargo, para que se exprese en toda su potencialidad, el documento plantea que la participación deber ser universal, con el objetivo de que los sectores más vulnerables y excluidos tengan una real posibilidad de impulsar estos cambios.

---

<sup>9</sup> Entrevista de la autora con María Luisa Sotomayor. 15 de mayo de 2015.

En este sentido no solo se espera un acceso equitativo a la participación, sino también que se adapten sus mecanismos a la pluralidad cultural de cada país teniendo en consideración a los pueblos indígenas, manteniendo un enfoque de género, etc.

Leonardo Moreno, presidente del Consejo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y director ejecutivo de la Fundación para la Superación de la Pobreza se suma a la idea contenida en la Carta Iberoamericana, agregando, a su juicio, que la participación de los diversos actores que conforman la sociedad permite proteger el interés común de grupos menores que solamente buscan su beneficio.

“Una sociedad que nos es construida entre todos termina siendo construida por algunos y esos algunos evidentemente cuidan solo sus intereses. La democracia debiera tratar de tender a la agregación de intereses legítimos dentro de la sociedad y para eso hay que participar”<sup>10</sup>.

Actualmente en Chile el concepto de participación ciudadana forma parte del discurso de diversos actores. Políticos, instituciones, miembros de la sociedad civil aluden a ella constantemente. ¿Pero cómo la participación adquirió relevancia? ¿Cuándo surge como demanda? ¿Cuándo surgió como promesa?

---

<sup>10</sup> Entrevista de la autora con Leonardo Moreno. 20 de mayo de 2015.

## LA ASIGNATURA PENDIENTE DE LA TRANSICIÓN

La necesidad de mejorar las políticas de participación ciudadana en Chile nace de un viejo diagnóstico, la llegada de la democracia después de 17 años de dictadura no abrió la posibilidad de que las personas pudiesen incidir en las nuevas políticas públicas.

A diez años de finalizado el régimen militar en Chile, en el mundo de las ONG se compartía el diagnóstico de que la participación ciudadana era un “componente rezagado del proceso democrático” y encarnaba la “asignatura pendiente de la transición”<sup>11</sup>.

Tras el Golpe de Estado de 1973 no solo se eliminó cualquier posibilidad de participación ciudadana, sino que además se dañó profundamente el tejido asociativo del país, así lo afirman el historiador Mario Garcés y la investigadora Alejandra Valdés en su ensayo Estado del arte de la participación ciudadana:

“En el contexto de la dictadura, se interrumpieron sino colapsaron las más diversas formas de democratización y de ciudadanía constituidas a lo largo del siglo XX, que habida cuenta de los cambios económicos y sociales, así como de la nueva Constitución impuesta por los militares (Constitución de 1980) limitan e inhiben hasta hoy diversas formas de expresión ciudadana”.

Aun cuando el retorno a la democracia fue posible gracias al movimiento social formado por las organizaciones populares de base, sumado al trabajo de la iglesia católica, diversas ONGs y la cooperación internacional, lo cierto es que la naciente democracia dejaba a un lado a lado a la sociedad civil.

---

<sup>11</sup> Gonzalo Delamaza habla del concepto de “asignatura pendiente de la transición” en su libro Tan lejos tan cerca, políticas públicas y sociedad civil en Chile.

Mario Garcés y Alejandra Valdés se refieren a esta situación como una “doble realidad”, en la que por una parte existía un gran movimiento ciudadano, mientras que en la vereda institucional se excluía a estos movimientos del proceso de la transición.

“Movimientos, como el de mujeres, lograron que aspectos relevantes de sus demandas adquirieran forma en el Estado en proceso de democratización, mientras que otros, o fueron débilmente considerados o se actuó con independencia de ellos. Tal fue el caso de las agrupaciones de víctimas de la represión y más ampliamente del movimiento de Derechos Humanos. Otros movimientos, finalmente, de raigambre histórica, como el sindicalismo que apostó más a la negociación política fue paulatinamente ignorado para asuntos relevantes de la reforma a la legislación laboral o de definición de políticas económicas”.

Para Leonardo Moreno, director de la Fundación para la Superación de la Pobreza y presidente del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, durante los primeros años de la transición “se trató de que la participación social no molestara”.

“No hubo nunca ningún interés en que hubiera mayor participación, la participación social pasó a ser un instrumento de las políticas públicas de un Estado subsidiario. Los caminos que se buscaron de participación eran institucionales y tenían que ver fundamentalmente con el hecho de que tú pudieras participar de políticas del Estado de Chile cuando el mercado no era capaz de resolver tus problemas. Entonces claro, al final de cuentas ¿para quién era la participación? para aquellos que quedan marginados de los beneficios del mercado”, critica Moreno.

Fue así como la misma ciudadanía que había impulsado el retorno de la democracia terminó convertida en un simple “receptáculo de programas sociales”. Era necesario que

la sociedad civil volviera a asumir un rol activo en lo público y los primeros pasos para lograrlo se darían en 1999, ad portas del nuevo milenio.

### **El compromiso con la participación**

Terminaba el siglo XX y junto a él finalizaba el segundo gobierno de la Concertación. La elección presidencial de 1999 se transformaba entonces en el momento perfecto para instalar el tema de la participación en la agenda política.

Ese año, representantes de la sociedad civil se organizaron para demandar un marco legal que abriera la puerta a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones por parte del Estado y que además regulara la labor del tercer sector, cuyo término alude a las organizaciones no gubernamentales que no pertenecen ni al sector privado ni al sector estatal.

Fue en el marco de esta campaña, que el 30 de agosto de 1999, tres meses antes de que se realizaran las primarias para elegir al candidato único de la Concertación, 76 representantes de la sociedad civil organizada y el entonces candidato presidencial, Ricardo Lagos Escobar, firmaron el Acuerdo por la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Con este documento, Lagos se compromete a impulsar una agenda de participación ciudadana en el caso de resultar electo. El acuerdo implicaba ampliar los niveles de participación en las instituciones públicas, consideraba la destinación de recursos para las asociaciones y la creación de un Consejo para el Fomento del Tercer Sector.

El escrito contemplaba además el envío de un proyecto de ley para establecer un marco legal para las organizaciones de la sociedad civil, la creación de un registro público de asociaciones sin fines de lucro, un tratamiento tributario especial para este

tipo de instituciones, fortalecimiento del tercer sector a través de fondos concursables y el establecimiento de una instancia gubernamental que norme y fiscalice a este tipo de agrupaciones.

Si bien, como veremos más adelante, durante el gobierno de Lagos se dio cumplimiento a solo una parte del acuerdo con la sociedad civil, el tema de la participación ya había logrado permear el discurso político en tiempos de campaña. Fue así como la promesa de la participación traspasó el gobierno de Lagos y se volvió un elemento central en los siguientes comicios.

### **Un gobierno ciudadano**

En la siguiente elección, la participación se transformaría en un tema central en la campaña de la candidata de la Concertación. La promesa de Michelle Bachelet era llegar a La Moneda con “un gobierno ciudadano”.

El 11 de marzo de 2006 asume la presidencia de la República Michelle Bachelet. En su primer discurso desde el Palacio de La Moneda, Bachelet describía que durante su mandato se establecería “un diálogo basado en la franqueza y la participación. Un gran pacto entre la ciudadanía y sus gobernantes. Ustedes lo saben, yo cumplo mis compromisos. Diré lo que pienso y haré lo que digo ¡Palabra de mujer!” prometió la mandataria desde unos de los balcones del palacio de gobierno.

“Chile somos todos: un nuevo trato para los ciudadanos” era uno de los tres pilares del programa de gobierno con el que Bachelet llegó a La Moneda. En este ítem se detallaban tres medidas en materia de participación ciudadana:

“- Diseñaremos y aplicaremos un sistema de audiencias ciudadanas para que los ciudadanos puedan tener acceso a los ministros, jefes de servicios y otras autoridades.

Incentivaremos a los municipios a formar cabildos comunales, receptores de la rendición de cuenta pública semestral, así como de exposiciones sobre los planes estratégicos municipales.

- Institucionalizaremos el desarrollo de procesos formales de consulta ciudadana en las etapas de diseño de política pública sectorial. Reglaremos la publicación de Minutas de Posición sobre políticas públicas, con contenido y lógica de cada iniciativa legislativa.

- Incentivaremos la opinión ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental y proyectos de alto impacto, y estableceremos mecanismos de participación ciudadana en procesos de fijación tarifaria de servicios públicos.”

Además de estas tres medidas en materia de participación ciudadana, se prometía el desarrollo de mecanismos de presupuestos participativos, iniciativa popular de ley “en todo ámbito que no sea de exclusiva iniciativa del Presidente de la República” y se comprometía a implementar plenamente la institución del defensor ciudadano durante el primer año de gobierno. Ninguna de estas medidas fue cumplida durante su mandato.

### **El discurso de la participación pierde su fuerza**

Si en 2006 se hablaba de la llegada de un gobierno ciudadano, para las elecciones presidenciales celebradas en 2009 este tipo de discurso perdió notablemente su fuerza.

Ese año fueron cuatro los candidatos que disputaron la primera vuelta: Sebastián Piñera Eduardo Frei, Marco Enríquez Ominami y Jorge Arrate. Fue este último quien dio en su programa el mayor énfasis a la participación ciudadana.

Con propuestas como la creación de una nueva constitución mediante asamblea constituyente, fortalecimiento de la sociedad civil y participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales, en el diseño de proyectos viales y en la educación a

nivel local, Arrate fue por mucho el candidato que presentó el discurso más elaborado en relación a las demandas de participación.

Sin embargo, la elección fue ganada por Sebastián Piñera quien en su programa expresaba su compromiso con una “democracia moderna, vital y participativa”:

“La democracia no puede ser para unos pocos; no puede buscar el beneficio de aquellos que gobiernan, impidiendo que la mayoría de los ciudadanos participe activamente en el proceso de construcción del país. No podemos permitir que la calidad de nuestra vida democrática siga deteriorándose más aún, considerando que una democracia joven como la nuestra debe buscar constantemente su fortalecimiento a través de la gestación de nuevos espacios de participación real”, decía en su programa presidencial.

Para lograr esto, Piñera se comprometía a fortalecer el rol de la sociedad civil (a pesar de no explicitar medidas para alcanzar este objetivo), promover la participación ciudadana en el debate legislativo a través del uso de nuevas tecnologías y fomentar la participación en los gobiernos locales a través del establecimiento de un mínimo de audiencias públicas anuales y el fomento a los plebiscitos y consultas no vinculantes.

Curiosamente, a pesar de haber llegado a la presidencia con una escueta agenda de participación ciudadana, sería Sebastián Piñera quien terminaría plasmando su firma en la promulgación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Pero esa es una historia que revisaremos de manera extensa más adelante.

## **Participación ciudadana 2.0**

Con un 2011 marcado por las movilizaciones sociales, las candidatas a la presidencia en las elecciones de 2013 pusieron a la ciudadanía y al concepto de participación en el centro de sus discursos y estrategias de campaña.

“No voy a ofrecer un programa hecho entre cuatro paredes. Voy a promover diálogos y encuentros para que el programa de esta campaña tenga el sello de nuestra ciudadanía (...). Esta campaña les va a pertenecer a todos ustedes y si ganamos, será porque hubo una gran movilización ciudadana”, aseguraba Michelle Bachelet al anunciar su candidatura a la presidencia.

En el caso de la Alianza, el candidato de la UDI en las primarias, Laurence Golborne, diseñó una estrategia similar a la de Michelle Bachelet y realizó diálogos ciudadanos para establecer sus prioridades programáticas. Sin embargo, sus ambiciones presidenciales quedarían truncadas luego de que se hicieran públicas sus sociedades en paraísos fiscales.

Tras la fallida candidatura del ex ministro del gobierno de Piñera, el enfoque participativo de la Alianza por Chile disminuyó. Es más, en mayo de 2013 su reemplazante, Pablo Longueira anunció en una conferencia de prensa que no presentaría su programa hasta después de las primarias.

“Los chilenos que van a participar en nuestras primarias son chilenos que saben el proyecto que yo le ofrezco al país, conocen mi historia. Por lo tanto, vamos a ir conformando el programa de gobierno de un Chile justo con los equipos profesionales y tendremos que integrar también, si finalmente yo resulto electo, las miradas que puedan haber en la postura del candidato Andrés Allamand.

Con esa declaración, Pablo Longueira, quien resultaría ganador de las primarias de la Alianza, descartaba cualquier ejercicio de participación ciudadana en la creación de su programa presidencial.

Lo que subyace en la explicación entregada por el entonces candidato de la UDI, es esta idea de que las políticas públicas deben ser desarrolladas en un trabajo conjunto entre profesionales con los conocimientos técnicos y partidos, que es donde se encuentra la experiencia política que permitirá sacar adelante las medidas.

Esta perspectiva técnico-política deja a la ciudadanía relegada a un rol pasivo en el que solamente actúa como beneficiario y no como una contraparte activa en la elaboración de propuesta para el país. Básicamente estamos hablando de la misma lógica que se le atribuye a los primeros gobiernos de la Concertación.

A poco menos de un mes de realizadas las primarias para elegir candidato presidencial, la Alianza por Chile sufriría un nuevo traspie cuando Pablo Longueira decide bajar su candidatura debido a un cuadro depresivo. A solo cuatro meses de las elecciones, Evelyn Matthei asumió como la candidata única de la derecha. Ya no quedaba tiempo para la participación ciudadana.

Si bien Michelle Bachelet buscó dar una connotación más participativa a los encuentros con la ciudadanía, en lo concreto esta estrategia de campaña no se diferenció demasiado de las giras nacionales y los “puerta a puerta” típicos de los procesos electorarios.

Donde sí hubo un cambio en términos de participación ciudadana, fue en el despliegue digital de las diferentes candidaturas.

Ya en 2009 Sebastián Piñera, Marco Enríquez Ominami y Eduardo Frei habían intentado replicar la revolucionaria estrategia digital de Barack Obama en Estados Unidos. Sin embargo, en estas elecciones las iniciativas irían un paso más allá y, como parte de su campaña, Michelle Bachelet, Marco Enríquez Ominami y Franco Parisi levantaron plataformas web creadas especialmente para recoger ideas de la ciudadanía.

Es difícil medir el impacto real que tuvieron estos espacios digitales en la elaboración de los programas de los tres candidatos. Pero es interesante constatar la evolución del discurso sobre la participación ciudadana en las elecciones presidenciales. El llamado ya no era solo a votar, sino que a construir una propuesta de gobierno. La sociedad civil ya no aceptaría un programa de gobierno creado entre las cuatro paredes de un partido, y los candidatos necesitaban que, al menos en apariencias, sus propuestas fuesen diseñadas sobre la base de la participación ciudadana.

## RADIOGRAFÍA A LA PARTICIPACIÓN

Pero mientras el discurso político sobre la participación evolucionaba y se comenzaba a innovar en función de facilitar un diálogo con las personas, lo cierto es que la participación ciudadana se mantenía cada día más baja.

En Chile no son muchos los datos que den cuenta de los niveles de participación ciudadana como incidencia en políticas públicas. A pesar de esto, a través de instrumentos como el estudio Latinbarómetro, el Informe de Desarrollo Humano en Chile del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen), podemos hacer una aproximación para conocer quiénes son las personas que participan y se organizan a través de agrupaciones sociales.

Entre los años 1996 y 2008 el estudio Latinbarómetro midió la pertenencia organizaciones sociales. Durante este periodo, el número de personas que no participaban en algún tipo de organización aumentó del 50% al 56,90%<sup>12</sup> (ver cuadro 1 en los anexos).

Si bien el descenso en la participación en organizaciones reflejado por Latinbarómetro no parece tan importante, fue lo suficientemente grande para a dejar a Chile como el país con la menor participación en organizaciones sociales de Latinoamérica, siendo un 24% menor que el promedio de la región (ver cuadro 2 en los anexos).

---

<sup>12</sup> A partir de 2009 la encuesta siguió midiendo la participación ciudadana pero en base a otras dimensiones como participación en organizaciones políticas, movimientos sociales y resolución de conflictos vecinales, sin embargo fue variando sus preguntas cada año por lo que no se puede realizar un seguimiento a lo largo del tiempo.

En esta misma línea, el Informe de Desarrollo Humano en Chile del PNUD muestra un sostenido desapego a la participación en organizaciones. Según los datos, la proporción de encuestados que no pertenece a agrupaciones sociales oscila entre el 67% en 1999 y 69,6% en 2015 (ver cuadro 3 en los anexos).

Los resultados de ambos estudios reflejan que la pertenencia a organizaciones se ha mantenido constantemente baja durante la última década en Chile. Este es un dato no menor si se consideran los beneficios que se le atribuyen al asociacionismo.

El politólogo Robert Putnam, en su investigación sobre el capital social<sup>13</sup> estadounidense, *Bowling Alone*, explica que la participación activa en agrupaciones fomenta la colaboración entre personas, aprendizaje que sin duda resulta fundamental a la hora de organizarse para incidir en lo público.

“Las redes de compromiso ciudadano fomentan normas sólidas de reciprocidad generalizada y alientan el surgimiento de la confianza social. Tales redes facilitan la coordinación y comunicación, amplifican la reputación, y por lo tanto permiten que los dilemas de la acción colectiva sean resueltos”, afirma Putnam.

Según el mismo politólogo, la asociatividad permite desarrollar una consciencia de un “nosotros” por sobre un “yo”, es decir, permitiría que las personas tomen decisiones y actúen en base a los beneficios colectivos por sobre el razonamiento individualista.

Para el sociólogo Pablo Collada, integrante del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, cuando las personas forman parte de agrupaciones (incluso si son meramente recreativas) adquieren habilidades que luego les permiten organizarse

---

<sup>13</sup> En analogía con las nociones de capital físico y capital humano, el capital social se refiere a formas de organización social como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo.

colectivamente para entregar su opinión. De esta forma, el asociacionismo permitiría equilibrar el poder entre las autoridades y los ciudadanos:

“Cuando ya tienes la práctica de participar en una entidad adquieres una noción de comunidad que te da un poder como ciudadano, porque dices no estoy hablando solo y nunca voy a hablar solo. Eso modifica el diálogo que existe entre autoridades y la sociedad”.

A pesar de los beneficios del asociacionismo, las cifras de participación en organizaciones permanecen constantemente bajas, incluso en un contexto de mayor discusión en torno a políticas públicas ligado al auge de movimientos sociales como el estudiantil, el ambientalista y los regionalistas.

Como veremos más en detalle al analizar la participación juvenil, lo que parece haber en el trasfondo es un cambio en la formas de participación ciudadana, donde las personas han dejando de lado la pertenencia a organizaciones de incidencia y han optado por dar preferencia a formas de participación no permanentes como marchas, petitorios y un uso intensivo de las redes sociales.

### **¿Quiénes son los (pocos) que participan en organizaciones?**

Desde 2009, la encuesta Casen mide el nivel de participación de los chilenos en organizaciones sociales. A través de este estudio es posible comprender de mejor forma quiénes son los que están participando y dónde lo hacen.

Según la Casen, el tipo de agrupación que más personas congrega son las instituciones religiosas con un 34,55% de participación estimada. Sin embargo, este es un dato engañoso, ya que esta alta participación podría deberse a la práctica religiosa y no necesariamente a una asociatividad en sí (ver anexo 1, año 2005).

En segundo lugar se encuentran las organizaciones territoriales como juntas de vecinos con un 25,74% de pertenencia. Mientras que la asistencia a clubes deportivos y recreativos aparece en un tercer lugar con un 15,61% (cuadro 5 anexos).

Si retomamos la definición de participación ciudadana como incidencia en las políticas públicas y la relacionamos con los datos entregados con la encuesta Casen, podemos observar que el tipo de asociaciones que más personas atraen, en general, no tienen como objetivo interpelar al Estado o a las instituciones. Es decir, bajo la definición de Nuria Cunill que revisamos anteriormente, estaríamos hablando principalmente de una participación social donde las personas se asocian con el objetivo de pertenecer a un grupo.

En segundo lugar y siguiendo con la clasificación de Cunill, nos encontramos con una participación del tipo comunitaria, donde el principal objetivo es mejorar las condiciones de vida en el corto plazo. Es el caso de organizaciones como juntas de vecinos y sindicatos que si bien tienen una vocación más ligada a la incidencia, en general no buscan interpelar al Estado.

Esto quiere decir que los niveles de asociacionismo capturados por la Casen, Latinbarómetro y el Informe de Desarrollo Humano del PNUD no necesariamente son iguales a los niveles de participación ciudadana en la forma que hemos entendido el concepto para esta investigación.

Al analizar la encuesta Casen de acuerdo a la edad y nivel socioeconómico de las personas, es posible ver que se mantiene la preferencia general por pertenecer a organizaciones religiosas, vecinales y deportivas aunque se observan leves variaciones.

A nivel etario, los que más participan son los adultos mayores. Según la encuesta Casen, el 32,12% de las personas mayores de 65 años pertenecen a alguna organización. En el lado opuesto se encuentran los jóvenes entre 18 y 24 años con solo un 15,21% de participación.

A pesar de esta distancia, no existen mayores diferencias en cuanto al tipo de organizaciones de las que forman parte lo adultos mayores en relación a los jóvenes. De hecho, en todos los tramos etarios la mayor participación la atraen las organizaciones religiosas. En segundo lugar de preferencia, los mayores de 35 años asisten a organizaciones de carácter vecinal, mientras que los menores de 35 prefieren los clubes deportivos (cuadro 5 anexos).

A nivel socioeconómico, la encuesta Casen 2013 muestra que a mayor poder adquisitivo tiende a bajar la participación, siendo el decil<sup>14</sup> de más bajos recursos el que tiene una mayor asociatividad (26,49%).

Llama la atención que en el decil con mayores recursos aumenta drásticamente la participación en partidos políticos y asociaciones de voluntariado (ver anexos 8 y 9). Por su parte el decil de menos recursos destaca por un drástico aumento en la participación en grupos de identidad cultural (ver anexo 10).

### **¿Por qué razón las personas no participan en agrupaciones?**

No existen estudios que permitan explicar el bajo asociacionismo, sin embargo existen algunos datos que permiten entender un poco más este fenómeno.

---

<sup>14</sup> Los deciles son una forma de clasificar a las familias según su nivel de ingresos, utilizada por el Ministerio de Desarrollo Social en la Encuesta Casen. Para saber a qué decil pertenece un grupo familiar, se debe calcular el promedio de ingresos considerando la cantidad de personas que conforman ese hogar. Así, el decil 1 representa a la población con la condición socioeconómica más vulnerable, y el decil 10 a las personas de mayores ingresos del país.

En 1996 el estudio Latinbarómetro le preguntó a las personas que declaraban no pertenecer a ninguna organización cuáles eran sus razones para no hacerlo. El 21,80% señaló como principal motivo los problemas de tiempo, un 15,20% la falta de interés y un 10,10% la falta de organizaciones que lo motiven.

Es un dato de hace 20 años, pero al parecer la falta de tiempo aún sigue siendo un impedimento importante a la hora de participar. Así lo piensa Sofía Donoso, investigadora del centro de estudios Espacio Público.

“En Chile se trabaja demasiado, la gente en general tiene una vida muy precaria. Estructuralmente es muy difícil crear espacios de participación porque la gente está apenas sobreviviendo al día a día. Con todas las miles de cosas que tiene que hacer una persona durante el día no es una prioridad participar”.

El doctor en filosofía, Raúl Villarroel, coincide que el ritmo de vida actual mantiene a las personas sin tiempo ni energía para pensar en lo público, lo que implica que esa persona “deja de ser ciudadano y se convierte en un individuo aislado y asediado por el sistema”.

“La cultura y todo el esquema de comunicación masiva, termina por convertir a los sujetos en individuos egoístas que tienen necesariamente que preocuparse de sí mismos. La antigua política del rásquese con sus propias uñas es lo que termina prevaleciendo como lógica del comportamiento social. Mal podría alguien que está sometido a ese nivel de exigencia y de tensiones, preocuparse por lo que le pasa a los demás”, dice Villarroel.

En el caso de los jóvenes en particular, ellos también consideran que el tiempo libre es la principal condición para participar en organización. Pero además esperan tener la seguridad de que su participación contribuirá efectivamente.

En los datos de la encuesta Nacional de la Juventud llama la atención que entre 2009 y 2012 aumentaran al doble el porcentaje de adolescentes que no están dispuestos a participar en algún tipo de organización (anexo 11). ¿Esto quiere decir que los adolescentes no les interesa participar? Al parecer no.

El sociólogo y doctor en periodismo y ciencias de la comunicación, Claudio Avendaño, quien ha estudiado el movimiento estudiantil y sus formas de organización, no cree que los adolescentes y jóvenes se resten de la participación, sino que en realidad lo que hacen es evadir las antiguas formas de asociatividad.

“En el caso de los jóvenes las formas de organicidad se desplazan hacia donde los sujetos definen que debe ser su vida y no necesariamente a lo que el sistema dice que debe ser la forma de agrupamiento. La participación en organizaciones me suena a la lógica de los sesenta, me huele a promoción popular de Frei”,<sup>15</sup> dice Avendaño.

Para el académico, en los casos de jóvenes y adolescentes se ha pasado de una participación institucional, que es la que miden las encuestas, a un espacio híbrido que mezcla lo digital y lo analógico. “Yo estoy convencido que hacer un *like* en este momento para un joven tiene un sentido de participación” afirma.

Esto queda demostrado en la Encuesta Nacional de la Juventud 2012. Cuando se les pregunta a los jóvenes qué harían para dar a conocer su opinión frente a una ley mala o injusta, el 29,7% buscaría un grupo en internet que comparta su opinión.

---

<sup>15</sup> Entrevista de la autora con Claudio Avendaño. 19 de mayo de 2015.

Sin embargo, los jóvenes aún no confían del todo en internet como mecanismo de participación. Cuando se les pregunta cuál creen que es el mecanismo más efectivo para dar a conocer su opinión frente a una ley injusta, solo el 19,97% de los jóvenes cree que es a través de un grupo online y un 15,42% cree que lo mejor es protestar junto a amigos y vecinos.

Solo un 4,91% de los jóvenes considera efectivo buscar una solución por su propia cuenta. Esto indica que los jóvenes confían en las formas de participación colectiva aun cuando prefieran formas de asociatividad al margen de la institucionalidad.

Para Claudio Avendaño “la participación de los jóvenes hoy día tiene un carácter mucho más fluido en el sentido que se da en un espacio mucho más amplio que incluye a las culturas juveniles animalistas, medioambientalistas, todo lo que tiene que ver la grupalidad estética por ejemplo. Estos espacios se dan en el ámbito de la vida interpersonal y grupal cotidiana y no tienen el sello institucional de haberse definido desde el Estado mediante una ley”.

### **La desconfianza como un factor de la baja participación**

Más allá de las formas de participación no convencional impulsadas por los jóvenes y adolescentes, aún existe un porcentaje de jóvenes (15,42%) que no haría nada en caso de considerar que una ley es mala o injusta, ya que considera que ninguna acción sería efectiva.

Esta desconfianza no solo afecta a los jóvenes, sino que se ha transformado en la tónica de la relación entre los ciudadanos, el Estado y sus instituciones.

A partir de los datos de la Encuesta Bicentenario realizada por la Universidad Católica y GFK–Adimark, se puede afirmar que la confianza en las instituciones ha ido en picada durante los últimos años en Chile. La confianza en el gobierno pasó de un

31% en 2006 a un 7% en 2015. En el mismo periodo de tiempo los partidos políticos pasaron de tener un 6% de confianza a un 2% y los parlamentarios de un 5% a un 1%.

En esa misma línea, la Séptima Encuesta de Transparencia realizada por el Consejo para la Transparencia, revela que el 84% de los chilenos cree que la relación entre el Estado y los ciudadanos es distante.

Es decir, la desconfianza se ha cristalizado en un alejamiento entre las personas y las instituciones, situación que es parte esta crisis de la democracia representativa que revisamos en el segundo capítulo.

Pero no solo ha aumentado la desconfianza en las instituciones, también ha disminuido la confianza en las personas. Solo 1 de cada 10 chilenos cree que se puede confiar en la mayoría de las personas. Esta cifra deja a Chile en el top 20 de los países más desconfiados del mundo según la encuesta World Values Survey Wave 6.

Por un lado el temor al otro produce un obstáculo evidente para que las personas se asocien entre sí. Y por otro lado, la desconfianza hacia los representantes políticos refuerza la idea de que no vale la pena participar ya que las decisiones las toman los mismos de siempre vaciando el sentido de agruparse con otros ¿Por qué alguien querría destinar su escaso tiempo a algo que le parece inútil?

## **LOS INTENTOS DEL ESTADO DE CHILE POR AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN**

¿Qué ha hecho el Estado chileno para cambiar este panorama? Si bien la participación ciudadana ha sido recurrente en el discurso político desde 2000, esto no necesariamente se ha reflejado en políticas que busquen fortalecerla.

Previo a las primarias de la Concertación, el candidato Ricardo Lagos se comprometió a impulsar una ley de participación ciudadana en el caso de salir electo. Finalmente gana los comicios y el 11 de marzo de 2000 asume como Presidente de la República. Cuatro meses después, el día 5 de julio, da cumplimiento a su promesa de campaña y conforma el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Francisco Estévez, director de la División de Organizaciones Sociales del primer gobierno de Michelle Bachelet y en ese entonces representante de Fundación Ideas en el Consejo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, relata que la realización de este consejo fue producto de una estrategia planeada por las ONGs que aprovecharon el ambiente electoral para unir fuerzas hacia una agenda de participación.

“Nosotros, que ya teníamos una cierta coincidencia con el pensamiento de Lagos, sabíamos que era más fácil que hubiera un compromiso como candidato que ya como Presidente. Entonces él se comprometió como candidato a hacer esto y ya en su gobierno se constituyó una comisión especial que hizo un informe desde donde salió la propuesta de un proyecto de ley”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Entrevista de la autora con Francisco Estévez. 04 de junio de 2015.

En la ceremonia de constitución de este consejo, el Presidente Ricardo Lagos recalcó la necesidad de adecuar la relación del Estado con la ciudadanía a las nuevas formas de organización política:

“La relación que tenemos que plantear es distinta. La representación clásica del siglo XIX es la representación que se expresa de los ciudadanos que se organizan a través del partido político, y casi nada más. Y la representación con que terminamos el siglo XX e iniciamos el siglo XXI, es que a los partidos políticos usted agrega una cantidad de otras formas de representación, y en donde lo que me propongo, y nos proponemos todos a través de este Consejo, es cómo generamos un espacio respecto de esas formas de representación”.

La mesa de trabajo fue presidida por el entonces ministro de la Secretaría General de Gobierno, Claudio Huepe y otros cinco subsecretarios<sup>17</sup>. Por parte de la ciudadanía, el Presidente designó a 28 representantes de organizaciones no gubernamentales, federaciones de uniones comunales, centros de estudios y agrupaciones de carácter religioso<sup>18</sup>. Todos ellos convocados “en atención a su conocimiento o trayectoria en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil.”<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Además del ministro secretario de gobierno, integraron la comisión Carolina Tohá, Subsecretaria Ministerio Secretaría General de Gobierno; Eduardo Dockendorff, Subsecretario de Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Francisco Vidal, Subsecretario de Desarrollo Regional; Humberto Vega, Subsecretario Ministerio de Cooperación y Planificación MIDEPLAN y María Eugenia Wagner, Subsecretaria de Hacienda.

<sup>18</sup> Los representantes de la sociedad civil fueron: Alfredo Joignant, Corporación Tiempo 2000 ; Ana María Medioli, ACCION Asociación Chilena de ONGs A.G. ; Andrés Navarro, Teletón; Benito Baranda, Hogar de Cristo; Carlos Valdivieso, Fundación Paz Ciudadana; Cecilia Dockendorff, Guía Solidaria; Clarissa Hardy, Corporación Chile 21; Consuelo Gazmuri, Fundación Andes; Cristián Bustos, Vicaría de la Esperanza Joven ; Elena Torres, Asociación de Organismos No Gubernamentales, ASONG; Eugenio Guzmán, Libertad y Desarrollo; Felipe Vidal, Movimiento Evangélico; Francisco Becerra, Federación Metropolitana de Uniones Comunales; Francisco Estévez, Fundación IDEAS; Gonzalo de la Maza, Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza; Ignacio Irrázaval, Centro de Estudios Públicos; Javier Cox, Acción Empresarial; Jorge Osorio, Fondo de las Américas; Jorge Seleme, Confederación de

El 14 de diciembre de 2000 el consejo presentó su informe final, el cual contiene propuestas para el fomento y desarrollo de corporaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, juntas de vecinos, entre otras organizaciones.

El documento generado por la comisión divide sus propuestas en cuatro ámbitos: marco jurídico y normativo de las organizaciones de la sociedad civil, financiamiento público y privado al tercer sector, estrategias para el fortalecimiento institucional y modernización de la gestión de estas instituciones, además de propuestas de colaboración entre Estado y sociedad civil.

Casi cinco meses después de la presentación del documento final, el 2 de mayo de 2001, el Presidente Ricardo Lagos lanza el Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, documento que responde a las propuestas generadas por la comisión.

Esta estrategia se divide en cuatro grandes áreas: Medidas para el marco jurídico-normativo, medidas sobre financiamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, propuestas para su fortalecimiento institucional y propuestas para la cooperación Estado - sociedad civil.

La primera medida del Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil fue el envío del Instructivo de Presidencial de Participación Ciudadana,

---

Uniones Comunales; José Miguel Ojeda, Fundación La Escondida; Juan Altamirano, Presidente Consejos Económicos Sociales Comunales, CESCOS, Región Metropolitana; Juan Francisco Lecaros, Fundación Simón de Cirene; Juan Pablo Orrego, Grupo de Acción por el Bío-Bío; Mónica Jiménez, Fundación Participa; Raúl Abasolo, Tour Marginal ; Sergio Jelvez, ANFA, Asociación Nacional de Fútbol Amateur; Sergio Micco, Centro de Estudios para el Desarrollo, CED; Teresa Valdés, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

<sup>19</sup> División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno. Plan para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

el que establecía los compromisos de 16 ministerios orientados a involucrar a la ciudadanía en su gestión.

Los principios fundamentales que orientaron este instructivo fueron los de buen trato a las personas, transparencia en la gestión, igualdad para la participación, respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, además del principio de orientación al destinatario final de las políticas, programas y servicios.

### **Un marco legal para la participación**

El 8 de junio de 2004 ingresa a la Cámara de Diputados el Proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Esta iniciativa legislativa toma como insumos los antecedentes y propuestas elaboradas por el Consejo Ciudadano y la opinión de organizaciones de la sociedad civil.

El proyecto se funda en dos derechos consagrados por la Constitución Política de la República, estos son la libertad de asociación<sup>20</sup> y el principio participativo<sup>21</sup>, es decir, el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional.

En el documento se entregan las directrices para la formación de asociaciones voluntarias y se establecen los derechos de sus asociados. Además, se introduce el concepto de organizaciones de interés público<sup>22</sup> y se propone un fondo de fortalecimiento para su financiamiento. Así mismo presenta un estatuto del voluntariado para dar mayor orden a esta actividad.

---

<sup>20</sup> Número 15 del artículo 19° de la Constitución Política de la República.

<sup>21</sup> Artículo 1° de la Constitución Política de la República.

<sup>22</sup> Según el proyecto, las asociaciones y organizaciones de interés público son 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.

Entre los argumentos que se entregan en el mensaje presidencial con el fin de persuadir sobre la relevancia de legislar en esta materia, se destaca la importancia de la asociatividad para el funcionamiento de la democracia.

“Un Estado moderno pero carente de una asociatividad autónoma por parte de la ciudadanía, arriesga el peligro de funcionar en el vacío. De otra parte, una democracia que reposa sobre una asociatividad débil, genera desconfianza en el ejercicio del poder y una deslegitimación de las instituciones encargadas de tomar decisiones públicas”, dice el documento.

Si bien desde la sociedad civil organizada se reconoció que el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo correspondía a un avance en la materia, a través de una declaración pública manifestaron con decepción que importantes puntos no fueron tomados en cuenta en la iniciativa legislativa.

“No estamos ante un proyecto concebido para que los ciudadanos adquieran formas de incidencia de mayor significado democrático. En este sentido, lamentamos la ausencia de propuestas transformadoras emanadas de la sociedad civil y que constituyen el corazón de un real fortalecimiento de la ciudadanía organizada, entre ellas: la iniciativa popular de ley, el referéndum en asuntos claves del debate público, la revocación del mandato de los representantes populares, la información y fiscalización ciudadana; los procesos de participación efectiva a nivel regional y comunal; y la universalización no discriminatoria del sistema de donaciones”<sup>23</sup>, detallaba el comunicado.

---

<sup>23</sup> Declaración Pública de organizaciones de la sociedad civil ante el envío al parlamento del proyecto de participación.

Al malestar por la no incorporación de estos puntos en el proyecto, se sumó la preocupación por la poca premura otorgada a la iniciativa desde el Ejecutivo. Recién a un año del ingreso del proyecto de ley a la Cámara de Diputados, el gobierno le asignó urgencia simple a su tramitación.

En la sociedad civil existía preocupación por el poco movimiento en el Congreso y la escasa presión desde el Ejecutivo. Para Daniel Oyarzún, quien, en su rol de director de la Asociación Chilena de Voluntarios, siguió de cerca la tramitación de esta normativa, los actores políticos no solo se mostraban inactivos, sino que parecían estar retrasando el tema adrede.

“Hay personas que estuvieron prácticamente en todo el proceso y hubo muchos dirigentes que eran invitados ya sea por senadores o diputados a las comisiones de discusión. Estuvimos haciendo presentaciones durante mucho tiempo al tema. Creo que esta ley, si hubiera habido voluntad real de que los ciudadanos participaran habría salido en un año. Estaban alargando el tema”<sup>24</sup> acusa.

### **El proyecto se reactiva**

Ante la llegada del primer gobierno de Michelle Bachelet, la sociedad civil decidió organizarse para impulsar la ley de participación en el nuevo mandato y darle movimiento a la normativa que parecía estar quedándose dormida en el Congreso.

En mayo de 2006, once organizaciones de la sociedad civil se unieron para formar la Coalición de Organizaciones por la Participación Ciudadana y solicitar la inclusión de la sociedad civil en la discusión del proyecto de ley sobre esta materia.

El grupo estaba conformado por la Asociación chilena de ONGs (ACCIÓN), Corporación genera - ideas y acciones colectivas; Foro ciudadano; Foro red de salud y

---

<sup>24</sup> Entrevista de la autora con Daniel Oyarzún. 03 de noviembre de 2015.

derechos sexuales y reproductivos; Libertades ciudadanas; Movimiento pro emancipación de la mujer chilena (MEMCH); Movimiento de integración y liberación homosexual (MOVILH); Observatorio latinoamericano de conflictos ambientales (OLCA); Ecosistemas; Chile sustentable; y la Corporación metropolitana de familiares y amigos de personas con discapacidad de causa física.

Atendiendo a la solicitud de la agrupación, el 25 de agosto de 2006, la División de Organizaciones Sociales (DOS) en conjunto con la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, convocaron a un seminario sobre la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana, el cual se realizó en el Palacio Ariztía. A la cita asistieron, parlamentarios, representantes del gobierno y ciudadanos de 180 organizaciones de la sociedad civil entre los que se encontraba la Coalición de Organizaciones por la Participación Ciudadana.

En esta instancia, la coalición manifestó la necesidad de introducir elementos “referidos al reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, mecanismos concretos de fiscalización ciudadana -como la iniciativa popular de ley, el plebiscito vinculante, la revocabilidad de autoridades-, descentralización y democracia, y participación de la sociedad civil en la planificación y financiamiento del desarrollo”<sup>25</sup>. Poco de esto quedaría reflejado finalmente en la normativa de participación.

### **La agenda de participación ciudadana**

Paralelo a la tramitación de la ley, el gobierno de la Presidenta Bachelet impulsaba sus propias medidas administrativas para fomentar la participación. Es en este contexto que el 29 de septiembre de 2006, en compañía del entonces ministro secretario general de gobierno, Ricardo Lagos Weber y del entonces director de la División de

---

<sup>25</sup> La declaración completa se encuentra en Corporación Libertades Ciudadanas: Organizaciones civiles exigen mayores y mejores canales para la participación ciudadana.

Organizaciones Sociales (DOS), Francisco Estévez, Bachelet presentó la Agenda pro participación ciudadana.

El documento tiene como ejes principales el acceso a la información pública de manera oportuna, la participación ciudadana en la gestión pública, el fortalecimiento de la asociatividad y el respeto a la diversidad.

Francisco Estévez destaca la importancia que tuvo establecer esta agenda ya que fue un mecanismo que permitió “priorizar cuáles son las cosas más importantes que se deben hacer en materia de participación ciudadana”. Sin embargo, el ex director de la DOS lamenta que esta política no haya continuado en los gobiernos siguientes y critica que “aquello que nace como un ejemplo que se puede hacer en otros países a partir de la experiencia de Chile y de esta agenda; en Chile mismo, se paraliza”.

Sin embargo esta agenda no estuvo exenta de críticas de parte de la sociedad civil. A finales de 2007 la Corporación Innovación y Ciudadanía publicó el estudio Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007: caracterización de los compromisos. Según este informe, del total de 305 mecanismos presentados por 17 ministerios, el 37,4% “se concentra en el nivel de no participación encubierta, que se refiere al establecimiento de prácticas que, siendo presentadas institucionalmente como robustecedoras de la participación ciudadana, tienden más bien a inhibirla, al impedir una incidencia efectiva de los distintos actores sociales en las políticas públicas y programas sociales”.

Según las conclusiones del mismo estudio, solo un 19% de los mecanismos comprometidos “considera a la sociedad civil como una “contraparte activa” con la cual “cabe establecer una relación dialógica y recíproca”.

## **La ley sufre un revés**

A un año del lanzamiento de la Agenda pro participación ciudadana, la Ley de Participación logra sortear su primera valla y es aprobada por la Cámara de Diputados con 86 votos a favor, ningún voto en contra y la abstención del diputado Julio Dittborn (UDI).

En términos amplios el proyecto aprobado por la Cámara Baja se apega a lo presentado en el mensaje presidencial. Sin embargo, incorpora un cambio notorio al proponer la modificación de la Ley de Bases del Estado para reconocer el derecho las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado.

El texto aprobado por los diputados profundiza además en las modificaciones a la Ley de Municipios, sustituyendo los Consejos Económicos y Sociales por Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC). Así mismo baja los requisitos para la realización de plebiscitos comunales solicitados por la ciudadanía<sup>27</sup>.

Sin embargo tras sortear con éxito el primer trámite legislativo, la ley sufre un revés y es rechazada en el Senado. Entre los argumentos entregados para votar negativamente se encontraba la idea de que este proyecto era “socialismo marxista puro”.

“¡Para qué determinar ahora todo un procedimiento distinto a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno! ¡Es absurdo! ¡Significa politizar al máximo todas y cada una de las organizaciones comunitarias, vecinales, del voluntariado y hasta las deportivas! La verdad es que el Gobierno está llegando demasiado lejos en su afán

---

<sup>27</sup> Para la realización de un plebiscito solicitado por la ciudadanía, la Ley de Municipalidades exigía que el 10% de las personas inscritas para votar en la comuna firmaran ante notario público o en el Registro Civil. La Cámara de Diputados bajó el requisito a un 5%. Sin embargo, la Ley de Inscripción Automática y Voto Voluntario aprobada en enero de 2012 cambió la exigencia a un 10% de votantes de la última elección en el municipio, norma que se mantiene vigente al momento de finalizar esta investigación.

socialista, en su afán de querer meterse en la vida de las organizaciones privadas de los vecinos, de los ciudadanos. ¡Esto es socialismo marxista puro, señor Presidente! Por eso, votaré que no.”

Con esa intervención el senador de Renovación Nacional, José García Ruminot, anunciaba su voto en contra durante la discusión en el Senado del Proyecto sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

El congresista hacía ver una preocupación que era compartida por otros representantes de la derecha. Con este proyecto de ley, el registro total de organizaciones sin fines de lucro recaía en el Ministerio Secretaría General de Gobierno, uno de los llamados “ministerios políticos”. Así lo hace ver también el senador de la Unión Demócrata Independiente, Hernán Larraín, quien en la misma sesión criticó el proyecto:

Con este proyecto “se trata a todas luces de crear un instrumento para un Gobierno. No digo que necesariamente para el actual. <<Piensa mal y acertarás>>, señala el refrán español. Y pensando, por ejemplo, en algunos ministros secretarios generales de gobierno, para no seguir nombrando más al que ya mencionamos (Francisco Vidal, entonces secretario general de gobierno), obviamente contarán con una herramienta política”.

Es decir, el proyecto de ley no solo debía enfrentar que el tema de la participación ciudadana fuera tratado como un asunto de discreta relevancia que no necesitaba urgencia legislativa. Además debía superar las acusaciones del bloque de derecha que parecía más centrado en la disputa con el gobierno del momento, que en una visión a largo plazo que buscara fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil.

Es en ese contexto en que la ley sufre un gran golpe al no alcanzar los 21 votos necesarios para obtener la aprobación del Senado. La votación finalizó con solo 14 votos

a favor y los votos en contra del mencionado senador García Ruminot y su par de la UDI Jovino Novoa. A ellos se sumaron las abstenciones de 10 senadores, nueve de ellos representantes de la UDI y RN, a los que se sumó la abstención del senador del Partido Regionalista Independiente (PRI), Adolfo Zaldívar.

Al no obtener la votación necesaria para su aprobación, el proyecto fue rechazado por falta de quórum y debió continuar su tramitación a través de la formación de una comisión mixta. El equipo a cargo de estudiar la iniciativa quedó conformado por los senadores de la Comisión de Gobierno, descentralización y regionalización, en conjunto con los diputados pertenecientes a la Comisión de Gobierno interior, regionalización, planificación y desarrollo social de la Cámara baja.

La discusión en la comisión mixta se dio en la transición entre el primer gobierno de Michelle Bachelet y el mandato de Sebastián Piñera, contexto que ponía en franco peligro el éxito del proyecto teniendo en cuenta el fracaso en el Senado.

Para asegurar que la Ley de Participación Ciudadana fuera una realidad, Francisco Estévez, director de la División de Organizaciones Sociales del gobierno de Bachelet, mantuvo negociaciones con Ena Von Baer, entonces ministra de la Secretaría General de Gobierno de la administración de Piñera. A partir de esas conversaciones se introdujeron los cambios necesarios para que el proyecto fuese aprobado en el Congreso.

Para el coordinador de la Mesa de Seguimiento de la Ley 20.500, Daniel Oyarzún, este trabajo conjunto entre ambos gobiernos fue determinante: “la ley no habría sido posible sin esa última negociación que cerraron Ena Von Baer y Francisco Estévez. La derecha no nos habría dado los votos. Porque además existían muchas modificaciones a otras leyes de quórum calificado”, destaca Oyarzún.

Para Francisco Estévez, el rechazo del proyecto por parte del Senado terminó siendo positivo. “Fue mejor, porque así nos ahorramos toda una parte importante de la

discusión del proyecto en el Senado, que igual hubiese llegado después a comisión mixta”.

Durante esta nueva discusión, el Ejecutivo introdujo más de una treintena de modificaciones al proyecto de ley. Entre las más relevantes destaca la enmienda al controvertido artículo 12 del texto aprobado por la Cámara de Diputados, en el cual se estipulaba que el Ministerio Secretaría General de Gobierno tendría la facultad de objetar la constitución de una organización en caso de que no cumpliera con los requisitos establecidos por la ley.

El mismo artículo señalaba que sería esta secretaría la que estaría a cargo de llevar el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

Tras la discusión del proyecto en la comisión mixta se eliminó la facultad de objeción por parte de la Secretaría General de Gobierno y se le asignó la obligación de llevar el registro de organizaciones sin fines de lucro al Registro Civil. Con esto se eliminó el principal punto objetado por la oposición durante la votación en el Senado.

Otra modificación importante que se dio en la comisión mixta fue la mayor especificación respecto a cuáles serían las consideraciones para integrar a una asociación al Catastro de Organizaciones de Interés Público.

Se determinó que serían consideradas 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”<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Artículo 15 de la Ley 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

Además se incluyen automáticamente en esta clasificación las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales; y asociaciones indígenas.

Esta definición cobra una gran importancia si se tiene en cuenta que solamente pueden tener acceso al Fondo de Fortalecimiento creado por esta ley, aquellas agrupaciones sin fines de lucro inscritas en el Catastro de Organizaciones de Interés Público.

A pesar de que en tercer trámite se intentó especificar el carácter de las organizaciones de interés público, desde la sociedad civil aún se critica la poca claridad al respecto.

“La ley ya habla del interés público, de las organizaciones de interés público y tú no sabes para qué sirve eso, no sirve para nada. ¿Cuál era el sentido de una organización de interés público?, que precisamente tuviera más peso, no solo a la hora de buscar recursos sino que de incidir. Eso hoy día quedó en nada y resulta que ser organización de interés público solo sirve para que tú puedas postular a los fondos del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. O sea nada”, critica Leonardo Moreno, director ejecutivo de Fundación Superación de la Pobreza y presidente del Consejo del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

Alejandro Jiménez, presidente de la Asociación de Consejeros Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Metropolitana (ACOSOC Metropolitana) explica que al incluir automáticamente en el Catastro de organizaciones de interés público a las organizaciones funcionales, finalmente este termina abarcando a asociaciones que en la práctica no tienen este carácter.

“Hay muchas organizaciones que no tienen nada de interés público, que no es malo, no es algo peyorativo, pero son organizaciones que están preocupadas simplemente de ciertas cuestiones muy mínimas que es para las cuales funcionan. Un centro de madres para hacer tejidos, un club deportivo para hacer el partido del fin de semana, un club de adulto mayor para hacer el viaje de fin de año (...) Son organizaciones que buscan un financiamiento del Estado para sus actividades, pero no están interesadas en modificarle la plana al Estado”<sup>29</sup>.

Para Jiménez es importante que se diferencie este tipo de organizaciones, cuyos fines son recreacionales, de aquellas otras asociaciones que tienen como objetivo que el Estado cree políticas públicas. De esta forma el Fondo de Fortalecimiento podría derivar sus recursos a asociaciones que realmente ejerzan funciones de interés público.

A pesar de las dificultades y de las críticas tanto del espectro político como del mundo de la sociedad civil, el 16 de febrero de 2011 se promulgó la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Con esto se terminaban seis largos años de trámites legislativos y comenzaba ahora un nuevo camino: el desafío de la implementación.

---

<sup>29</sup> Entrevista de la autora con Alejandro Jiménez. 14 de junio de 2016.

## LA LEY 20.500

Uno de los mayores avances de la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública fue la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. A través de los cambios introducidos por la nueva normativa el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones.

Así mismo, se establece que cada órgano de la administración del Estado deberá determinar las modalidades de participación que tendrán las personas y organizaciones en los ámbitos de su competencia.

Francisco Estévez, director de la División de Organizaciones Sociales durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, destaca que esta reforma “es muy relevante porque ya no se puede administrar el Estado sin la participación (...) La Ley 20.500 le dice a los distintos organismos públicos, ustedes adopten la forma que quieran para responder o hacerse cargo de este derecho, pero a lo menos tienen que hacerse cargo de cuatro cosas”<sup>30</sup>.

Las cuatro obligaciones mínimas que deben cumplir los organismos públicos y a las cuales se refiere Estévez son:

**Acceso a la Información Relevante:** Se debe poner en conocimiento público la información relevante acerca de las políticas, planes, programas, acciones y presupuestos. Esto en la práctica se ha realizado a través de los portales de transparencia activa de los organismos.

---

<sup>30</sup> Ver más sobre los cambios introducidos por la Ley de Participación ciudadana en la charla de Francisco Estévez sobre la Ley 20.500 para la agrupación Populusaurio.

**Cuenta Pública Participativa:** Los organismos anualmente deben dar cuenta a la ciudadanía sobre la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y su ejecución presupuestaria.

**Consultas Ciudadanas:** Así mismo deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en las que se requiera conocer la opinión de las personas.

**Consejos de la Sociedad Civil:** Además deben establecer consejos de carácter consultivo conformados por representantes que tengan relación con el tema del organismo que lo convoca.

Para Gonzalo Delamaza, presidente del Consejo Nacional de Participación Ciudadana creado por Michelle Bachelet con el objetivo de reformular la Ley 20.500, el derecho a la participación aún no tiene un efecto práctico en Chile. Sin embargo, a su juicio, los mecanismos presentados por la Ley 20.500 son un buen primer paso para seguir avanzando en la materia.

“Los mecanismos que entrega la ley permiten hacer una discusión dentro de los servicios respecto de cómo tiene que ser la participación. Con esta ley se reconoce el derecho a la participación como un derecho que puede ser ejercido, eso no tiene un efecto práctico hoy, pero el día de mañana, cuando hayan contiendas por esto, se va a defender la posibilidad de profundizar estas cosas”<sup>31</sup>.

Siguiendo una línea más crítica que la de Delamaza, el presidente del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, Leonardo Moreno, afirma que el derecho a la participación ciudadana está aún lejos de ser una realidad concreta:

---

<sup>31</sup> Entrevista propia a Gonzalo Delamaza. 03 de noviembre de 2015.

“Un autor clásico, Ferrayoli dice, un derecho es poesía si no tiene mecanismos muy concretos para que puedas garantizarlo (...) Siempre estamos con esta sensación de que porque ponemos un par de letras hemos cambiado las cosas y eso no es verdad. Es lo mismo que pasa en el momento político actual, creemos que porque tenemos una retórica de derechos esas cosas son mágicas y van a llenar de contenido y eso no es verdad, porque mientras no tengas lo que denomino de la poesía a la prosa, mientras tú no tengas una prosa no tienes nada, tienes un cascarón y yo creo que eso es muy peligroso”.

Moreno, quien también integra el Consejo de Participación Ciudadana convocado por Michelle Bachelet, afirma que si bien la ley declara que la participación es un derecho, en la práctica no se han generado los procedimientos que permitan que la ciudadanía pueda ejercerlo.

“Ahora se establece la participación por ley ¿de qué sirve todo eso si no existen las garantías específicas que permitan el ejercicio del derecho? Un derecho que no tiene garantías para poder ser exigido no es derecho. Lo otro es ingenuidad”.

### **El lento arranque de la ley 20.500**

A cuatro años de promulgada la ley, la tardanza en la implementación total de la normativa parece darle la razón al presidente del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. ¿De qué sirve que la participación sea un derecho si aún no se implementan los mecanismos para hacerlo efectivo?

En relación a este punto, uno de los aspectos negativos es la carencia de sanciones para quienes no cumplan con la normativa. Esto ha permitido que, a cinco años de promulgada la ley, su implementación aún se encuentre incompleta, sin que exista alguna medida en contra de quienes están pasando a llevar el cuerpo legal.

En junio de 2015, la Contraloría General de la República presentó un informe consolidado del nivel de cumplimiento de la Ley 20.500 en municipios<sup>32</sup>. A través de un cuestionario la entidad analizó las respuestas de 118 municipios para determinar el grado de cumplimiento de las exigencias respecto a la formación de un Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) y el establecimiento de una nueva ordenanza municipal de participación ciudadana acorde a la nueva ley.

El estudio dio como resultado que solamente el 67,8% de los municipios de la muestra habían cumplido con la obligación de reformar su ordenanza de participación.

A su vez, solamente el 54,2% de los municipios de la muestra habían constituido su Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Un 37,3% de la muestra no había cumplido con la normativa y un 7,6% no había presentado la documentación necesaria para comprobar la conformación de su COSOC.

Un ejercicio similar fue el realizado por la Fundación Multitudes en su estudio ¿Hay COSOC? Radiografía de los Consejos de la Sociedad Civil Municipales. El estudio tuvo dos etapas de recolección de la información; la primera a través de encuestas contestadas voluntariamente por los municipios (donde se obtuvieron 81 respuestas) y una segunda etapa en la que se enviaron las mismas consultas, pero bajo la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>33</sup>. En esta segunda fase se recibieron 185 respuestas completando un total de 266, correspondientes al 77,1% de los municipios de Chile<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> El estudio se hizo mediante el envío de cuestionarios a los 345 municipios del país. Fueron 332 las entidades edilicias que contestaron la consulta y constituyeron el universo del estudio. Los cuestionarios analizados se determinaron mediante un muestreo estadístico conformado por las respuestas de 118 municipios, lo que corresponden al 34,2% del total nacional.

<sup>33</sup> La Ley de Acceso a la Información Pública, conocida también como Ley de Transparencia, obliga a los organismos públicos a entregar la información solicitada en un plazo de 20 días hábiles.

<sup>34</sup> Las 266 respuestas recibidas durante las dos etapas fueron consideradas como el Universo total del estudio.

Los resultados del estudio de Fundación Multitudes muestran resultados un tanto más favorables que los obtenidos por la Contraloría General de la República. De los 266 municipios que respondieron, 195 declaran haber conformado su COSOC, lo que corresponde a un 73,3% de los municipios encuestados.

El estudio ahonda además en otros aspectos de la ley como el número de reuniones mínimas que deben tener los alcaldes con los COSOC. El análisis de Fundación Multitudes indica que el 60,7% de los municipios que poseen un Consejo de organizaciones de la sociedad civil cumplen con el mínimo de cuatro sesiones anuales exigido por la ley.

Respecto a los cuatro temas que por mandato de la ley deben ser informados a los COSOC, solamente el 43,4% de los municipios encuestados, que cuentan con un consejo de la sociedad civil, cumplieron con la normativa cabalmente. Un 83,7% afirmó que informa a su COSOC sobre las cuentas públicas, un 76% sobre los presupuestos de inversión, un 65,3% sobre modificaciones al plan regulador y un 55,1% respecto al plan de desarrollo comunal.

El incumplimiento del número mínimo de reuniones, y la omisión de información importante que deberían conocer los COSOC, dejan en evidencia que una parte importante de las autoridades edilicias aún no reconoce el rol de estos consejos. Esto no solo quebranta lo dispuesto por la Ley 20.500, sino que refleja una predisposición negativa o, al menos, desinteresada hacia la participación ciudadana.

A nivel de gobierno central la situación no es del todo distinta. Según datos de la División de Organizaciones Sociales obtenidos mediante solicitud de transparencia, son 20 los órganos que en junio de 2015 aún no cumplían con la obligación de formar un Consejo de organizaciones de la sociedad civil. Entre esta veintena de organismos se

encontraba el Ministerio de Educación, que recién el 24 de junio de 2015 comenzó el proceso de conformación de su COSOC.

Los restantes 19 organismos son: los ministerios de Bienes Nacionales, Defensa, y Deporte. El Servicio Nacional de la Mujer, las subsecretarías de Economía y Desarrollo Regional. El Consejo Nacional de Educación (República de Chile) y el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. El Servicio Electoral, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, la Corporación Nacional Forestal de Chile, la Fiscalía Nacional Económica, la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, el Consejo de Defensa del Estado, la Unidad Administradora de Tribunales Tributarios y Aduaneros, el Instituto Nacional de Deportes, la Corporación de Asistencia Judicial Tarapacá y Antofagasta; y el Instituto de Previsión Social.

El mismo catastro de la División de Organizaciones Sociales indica que son 94 los organismos del Estado que contaban con su Consejo de organizaciones de la sociedad civil formado en junio de 2015 y que, por lo tanto, cumplían con la normativa legal de participación ciudadana.

El coordinador de la Mesa de Seguimiento de la Ley 20.500, Daniel Oyarzún, relata que en algún momento instó a Contraloría para que fiscalizara el cumplimiento de la normativa, sin embargo ante la inexistencia de mecanismos sancionatorios la acción resultó infructuosa.

### **El fracaso de los COSOC**

Es una de las grandes reformas de la Ley de Participación Ciudadana y, al mismo tiempo, uno de los aspectos más criticados por la sociedad civil. No solo no han sido implementados aún en su totalidad, sino que, además, muchos consejos de organizaciones de la sociedad civil se han transformado en una verdadera decepción para quienes han participado en ellos.

Son varios las críticas que se hacen al mecanismo de los COSOC, la principal es que son órganos de carácter meramente consultivo, esto produce que el peso que tendrá esta instancia dentro de las decisiones de los diferentes organismos públicos quede sujeto a la voluntad de las autoridades.

“Existen alcaldes, que por darles una labor más allá de lo que la ley indica, han incorporado a los miembros del COSOC a las comisiones de los concejales. En esos casos, independiente de si son vinculantes o no, esos COSOC ya están opinando donde se cortan las cosas. En cambio, hay otros alcaldes que piensan que ojalá el COSOC esté lo más lejos posible de su alcance” relata Daniel Oyarzún, coordinador de la Mesa de Seguimiento a la Ley 20.500 y miembro del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

Dafne Concha, representante de la Coordinadora de Padres y Apoderados por el Derecho a la Educación en los COSOC del Municipio de Santiago y la Junta de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), critica que hay instituciones que solo forman un consejo de la sociedad civil por cumplir con la ley, pero que en realidad no desean que exista una verdadera participación.

“Para algunas instituciones la participación es lo formal, es que se hayan cumplido las reuniones, que se hayan hecho las presentaciones, pero no buscan un aliado en el mundo social para hacer un trabajo conjunto”<sup>35</sup>.

Según Concha, esto se da porque existen autoridades que no tienen una voluntad real de abrir espacios a la ciudadanía. Buscan cumplir la ley con el mínimo de participación posible de manera de no complicar mayormente su gestión con las observaciones

---

<sup>35</sup> Entrevista de la autora con Dafne Concha. 2 de noviembre 2016.

ciudadanas. “Cumplen con la normativa, quedan bien con todo el mundo y no les genera problemas para los espacios de administración en donde ellos tienen autoridad”.

Otro problema que se ha generado con el mecanismo de los COSOC es que se prestaría para fomentar redes clientelares, principalmente en el caso de los municipios. Así lo afirma Alejandro Jiménez, presidente de la Asociación de Consejeros Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Metropolitana (ACOSOC Metropolitana) y también miembro del Consejo de Participación Ciudadana:

“Hay muchos consejeros que no tienen idea de por qué fueron elegidos consejeros. Muchos que llegaron ahí por un tema más bien clientelar. Entonces, la verdad es que alguien les dijo que postularan, quedaron ahí y en sus posiciones no representan a sus representados, sino que muchas veces representan a la autoridad que les dijo que postularan. En el fondo son personas que van ahí para aplaudir a la autoridad y no para hacer planteamientos ciudadanos”.

Para Jiménez otro punto relevante para evaluar la implementación de los COSOC es la disparidad con la que este mecanismo se ha implementado en los municipios en relación a los órganos de la administración del Estado. Según el presidente de ACOSOC Metropolitana, estas diferencias se produjeron, ya que la forma de operar de los consejos está contenida en dos leyes distintas que tienen criterios distintos:

“La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades por ejemplo, establece que los COSOC del sector municipal son presididos por el alcalde y el vicepresidente es un ciudadano. En la Ley Orgánica de la Administración Central del Estado es al revés, el presidente es un ciudadano y la máxima autoridad es un oyente, si es que asiste. Hay consejos donde la máxima autoridad jamás ha asistido y hay otros donde asisten a todas las sesiones”.

Cuando los alcaldes presiden los COSOC o cuando intervienen en la formación de estos consejos, lo que era un espacio de participación que debería favorecer el diálogo horizontal entre ciudadanos y autoridades se transforma en una reproducción de las lógicas de poder.

Para Pablo Collada, integrante de la Comisión Nacional de Participación, esta disparidad entre los interlocutores transforma de inmediato a los COSOC en espacios “simulados” donde las autoridades tienen toda la potestad.

“Cuando el diálogo no está permeado por una correlación de fuerzas más o menos balanceadas, los espacios se vuelven espacios irrisorios, espacios donde la autoridad tiene toda la capacidad de toma de decisiones, toda la fuerza, mientras el ciudadano llega ahí solito”.

Para Sofía Donoso, investigadora en participación ciudadana del centro de estudios Espacio Público, uno de los principales problemas de Ley 20.500, es que fue implementada sin antes realizar un proceso profundo de capacitaciones para autoridades y funcionarios públicos. Debido a esto, los organismos no habrían tomado el peso a la importancia de la participación y la ley habría llegado como una obligación más que deben cumplir.

“Desde la perspectiva de la sociedad civil ellos quisieran tener una participación más incidente y más vinculante. Y desde la perspectiva de los funcionarios públicos es una tarea más de las miles que tienen que hacer. Sin necesariamente más recursos o más personal. Entonces finalmente para todos es un *cacho* y se deslegitima mucho la instancia institucional” explica la investigadora.

En la presentación del estudio ¿Hay COSOC? de Fundación Multitudes, el Subsecretario de la Secretaría General de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet,

Oswaldo Soto, admitía que muchas veces la falta de capacidad de los organismos públicos convierte a los COSOC en puestas en escena:

“Si dicen que lo dije lo voy a negar. Estamos frente a un cambio de paradigma. Cuando se señala que hay un tema político metido de fondo, es cierto. Cuando se dice ‘vamos a hacer una puesta en escena (de un COSOC) porque en realidad no tenemos capacidad’, eso es verdad, es real”<sup>36</sup>.

Pero a pesar de reconocer la poca utilidad que muchas veces tienen los Consejos de la Sociedad Civil, el subsecretario hizo un llamado a no restarse de participar. “Es difícil, pero estos pequeños espacios que se van generando, hay que tomarlos, hay que utilizarlos. Quizás vamos a estar ahí haciendo la pantalla, pero hay que ir, ya que se están generando las instancias para que el protagonismo lo asuman las organizaciones”.

Sofía Donoso, de Espacio Público, coincide con Oswaldo Soto en la idea de que es necesario que las organizaciones de la sociedad civil “rompan con el círculo vicioso” y se hagan parte de estos espacios. “Yo entiendo que a las organizaciones no les gusta ir a los COSOC porque sienten que pierden su tiempo, pero yo creo en desbordar las pocas instituciones disponibles para la participación. Por último eso manda una señal de que sí hay ansias de participación. Si es que la gente no va con mayor razón los políticos van a decir ‘bah, si la gente igual no participa’”.

### **El escaso financiamiento a la sociedad civil**

Con la ley 20.500 además se crea el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Si bien la existencia de este fondo es un avance respecto a la situación en la que se encontraba la sociedad civil antes de la normativa, existe un

---

<sup>36</sup> Respuesta del subsecretario Oswaldo Soto en la ronda de preguntas de la presentación del estudio ¿Hay COSOC? De Fundación Multitudes. 23 de septiembre de 2015.

consenso en que los recursos a repartir son bajos en relación a las necesidades de las organizaciones.

El mismo presidente del Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento, institución a cargo de asignar el financiamiento, califica los recursos como “absurdos”. Por su parte, Daniel Oyarzún, presidente de la Red de Voluntarios de Chile y miembro del Consejo Nacional de Participación se suma a estas críticas y manifiesta su molestia ante el hecho de que los fondos no hayan aumentado en los últimos años.

“No puede ser que el fondo de fortalecimiento tenga en los últimos cuatro años los mismos 1.300 millones de pesos, que permiten que unas 300 ó 400 organizaciones se lo adjudiquen cuando tengo tres mil, cuatro mil postulantes. Es absurdo. Este año (2015) está la misma cantidad que el año anterior. Ni siquiera lo reajustaron en el IPC. Y eso que el ministerio lo había duplicado a petición del propio Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento. Lo había duplicado, pero con todos los recortes que hubieron fue uno de los que cayó en la guillotina y lo volvieron a la misma cantidad anterior”.

María Luisa Sotomayor, coordinadora en Chile de la iniciativa de participación digital para niños y adolescentes U-Report de Unicef, plantea que el problema del escaso financiamiento desde el Estado se vuelve doblemente complicado para las organizaciones debido a que el apoyo internacional está siendo destinado a países con un desarrollo más temprano.

“Cuando Chile pasa a ser miembro de la OCDE se dice ‘Chile es un país que puede sostener su propia sociedad civil’ y se corta un montón de financiamiento de fondos internacionales que al final son los que sostienen muchos proyectos de participación. Cuando se cortan esos fondos internacionales, Chile tampoco aumenta los fondos que asigna, entonces bajo este paradigma las organizaciones dejan de recibir un montón de recursos, pero en realidad Chile no las sostiene”.

## **EL TEMOR A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

A cinco años de haber sido promulgada, aún no se logra una implementación total de la Ley 20.500. Por un lado, aún no se ha conseguido que las instituciones públicas cumplan con las obligaciones establecidas por la normativa. Pero quizás el fracaso más importante es que todavía no se logra cambiar la cultura de las autoridades y los funcionarios públicos en relación a la participación ciudadana ahora entendida como derecho.

Es cierto que la falta de conocimiento de la normativa y la poca capacitación en la materia son aspectos que han influido en que la apertura de espacios para la incidencia ciudadana se esté dando de manera lenta.

Pero también es cierto que en Chile existe una cultura en la toma de decisiones bastante arraigada en las instituciones públicas y que se ha cristalizado en un temor a cambiar la forma de hacer política.

Dafne Concha, presidenta de la Coordinadora de Padres y Apoderados por la Educación (Corpade), afirma que en su experiencia ha podido ver un miedo general a la participación que motiva a las autoridades a crear mecanismos muy limitados que solo terminan profundizando la frustración ciudadana.

"Yo creo que en todo el ámbito público, desde el gobierno central hasta el último municipio del norte o del sur de Chile, hay miedo a la participación, hay miedo de escuchar a la gente, hay miedo de escuchar a los trabajadores, hay miedo de escuchar a los estudiantes. Buscamos mecanismos finalmente para no escuchar y eso genera una frustración".

Para Sofia Donoso de Espacio Público este miedo de las autoridades está dado por una reticencia a ceder poder. Pero a esta desconfianza se sumaría además un desconocimiento respecto a los mecanismos de participación ciudadana, incluso de parte de quienes sí crean realmente que la ciudadanía debería incidir en los asuntos públicos.

“En parte existe miedos a delegar poder o instancias de injerencia. Y por otro lado yo creo que simplemente no saben cómo hacerlo. Hay gente que sí cree en la participación, incluso Bachelet sí cree en la participación, pero hay una falta de imaginación. Yo creo que tiene que ver con la cultura política, los partidos son muy jerárquicos, no están muy actualizados en el estado subjetivo actual, en las ganas de participar. Y además tienen pocos ejemplos”

Pero este temor a la participación y este desconocimiento de cómo llevarla a la práctica, no ha inhibido a los políticos de incorporarla en su discurso. Y es que incluso pareciera que muchas veces se ocupa la participación ciudadana simplemente como un gancho de campaña. Así lo acusa el director ejecutivo de Ecosistemas, Juan Pablo Orrego:

“Yo encuentro que la Concertación ha usado como banderita el tema de la participación ciudadana. Esto de ciudadanizar las campañas cuando les conviene, pero en la práctica la participación ciudadana en Chile sigue siendo absolutamente testimonial y no vinculante. Sigue siendo una especie de artimaña que se usa durante los periodos de campaña. Se vende la participación ciudadana pero no se instalan después los mecanismos legales que realmente hagan de la participación ciudadana algo serio y vinculante”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Entrevista de la autora con Juan Pablo Orrego. 2 de noviembre 2016

No solo durante las campañas electorales, las olas de movilizaciones ciudadanas tanto de carácter local como nacional, la crisis de corrupción destapada por los casos de financiamiento ilegal de la política y, por supuesto, el proceso constituyente han sido sucesos que han forzado a la clase política a hablar de participación. Sin embargo este discurso no tiene una bajada concreta que permita a la sociedad civil entender cuáles son los alcances de estas intervenciones.

“Estuvo bien escucharlo en todos los discursos, pero qué significa en la práctica ¿Es un espacio consulta? ¿es una ventanilla donde se escuchan las quejas, comentarios y aplausos de la ciudadanía? ¿o es una modificación en la manera en la que se toman las decisiones y se convierte esos espacios en espacios vinculantes? Y ahí es donde la voluntad política dice no, espérame, yo hablé de participación ciudadana muy acotada, muy consultiva, muy de escucha, pero las decisiones todavía se van a seguir tomando bajo los parámetros de la vieja política”, critica Pablo Collada, director ejecutivo de Ciudadano Inteligente.

Y es que hay momentos en que pareciera que detrás del discurso político sobre la participación ciudadana se oculta el deseo de que las decisiones se sigan tomando de la misma forma que se ha hecho tantas veces hasta ahora: en una cocina a espaldas de la ciudadanía.

Para el docente de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Chile, Raúl Villarroel, las iniciativas de participación ciudadana no han prosperado como se esperaba porque estarían “hechas con elástico”.

“Estas propuestas han sido tiradas a la mesa de la discusión para, de algún modo, tener la apariencia de soluciones. Sin embargo, están concebidas dentro de una especie de restricción final que anula toda posibilidad de que aquellas personas que buscan satisfacer un interés que no ha sido respondido históricamente puedan alcanzarlo”.

El director de la Fundación para la Superación de la Pobreza y presidente del Consejo del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, Leonardo Moreno, también hace hincapié en la forma engañosa que adoptan las iniciativas de fomento a la participación ciudadana y califica de “ingenuo” creer que la simple ley va a cambiar la forma de hacer política.

Pero la reticencia a la participación no solo tiene que ver con el miedo a ceder espacios de poder o a cambiar la manera en que legítimamente se hace la política. Cuando hablábamos del concepto de participación ciudadana, entendiéndolo como la relación entre Estado y sociedad civil, es fácil olvidar que las organizaciones sociales no son los únicos actores que buscan incidir en las políticas públicas.

Lo cierto es que solo cuando analizamos la influencia (legítima o no) que tiene el sector privado en la definición de iniciativas de carácter público, logramos entender lo complejo que puede llegar a ser establecer una distribución más equitativa del poder a través de la participación ciudadana.

Probablemente uno de los casos más emblemáticos en relación a la disputa de diversos actores por incidir en una política pública es la Ley de Pesca. Cada vez que esta normativa ha entrado en discusión, ha generado intensos debates en los que se enfrentan las posturas de pescadores industriales, artesanales, ambientalistas, entre otros.

Sin embargo, la más reciente modificación de la Ley de Pesca no solo generó las acostumbradas disputas, también despertó el rechazo ciudadano ante una legislación considera injusta.

La gran sorpresa vendría un par de años después de la aprobación de esta ley cuando salió a la luz el sistema de financiamiento ilegal a la política que involucraba a empresas

pesqueras y la publicación de una serie de correos electrónicos que daban cuenta de una relación impropia entre la industria y los congresistas.

## LA OSCURA LEY DE PESCA

En términos medioambientales, cuando se comenzó a discutir cómo iba a ser el nuevo proyecto de Ley de Pesca, la situación era alarmante. Ya en septiembre de 2010 el informe El Estado de las Principales Pesquerías Nacionales de la Subsecretaría de Pesca revelaba que 13 de las 22 pesquerías nacionales analizadas se encontraban altamente explotadas o sobreexplotadas.

Sin embargo, a pesar de que agrupaciones ecologistas, comunidades indígenas y miembros de la pesca artesanal realizaron una fuerte campaña con el objetivo de impulsar una Ley de Pesca que garantizara una extracción más sustentable de los recursos del mar, el proyecto de ley parecía ir en la dirección absolutamente contraria, defendiendo los intereses de las grandes pesqueras. Las mismas empresas responsables del colapso de este ecosistema.

El proyecto legislativo no solo recibió el rechazo de los actores ligados a la pesca y el medioambiente. Ciudadanos, en su gran mayoría ajenos a esta problemática y al detalle de las implicancias de la nueva normativa, solidarizaron con la causa y utilizaron las redes sociales para expresar su rechazo a la ley.

Fue así como campañas audiovisuales como Rompe la red<sup>38</sup>, Algo huele mal<sup>39</sup>, Salvar nuestros peces<sup>40</sup> y Yo pesco<sup>41</sup>, rápidamente se viralizaron por la red superando las 190 mil reproducciones en este último caso.

---

<sup>38</sup> Rompe la red fue una campaña audiovisual lanzada en julio de 2012 con el objetivo de informar el impacto de la pesca de arrastre y ejercer presión para que la nueva Ley de Pesca limitara este tipo de extracción.

<sup>39</sup> Algo huele mal es una campaña lanzada en octubre de 2011 con el objetivo de denunciar la concentración de la pesca industrial.

Pero no era la primera vez que la redacción del proyecto de Ley de Pesca intercedía a favor de los intereses de las grandes pesqueras. Tal como relata el periodista Daniel Matamala en su libro Poderoso Caballero, en 1990, en las primeras semanas de la naciente democracia, Anacleto Angelini<sup>42</sup> ya se las había arreglado para modificar las cosas para su propio beneficio.

A través de sus redes en la Democracia Cristiana, y extendidas por toda la Concertación, después de haber financiado parte de la campaña del No, Angelini consiguió que en tiempo record se detuviera la Ley de Pesca creada en los últimos días de la dictadura de Augusto Pinochet:

“El 20 de marzo, apenas en el décimo día de la democracia, un proyecto de ley entró a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados. Lo que ocurrió entonces fue increíble: en solo unas horas, sin cuentas, discusiones ni informes de ninguna naturaleza, la iniciativa pasó por las comisiones de Agricultura y Economía, y por la sala de la

---

<sup>40</sup> Salvar nuestros peces fue una campaña audiovisual que reunió a diversos rostros de la televisión, la cultura y la sociedad civil para concientizar sobre los efectos que tendría la aprobación de la Ley de Pesca.

<sup>41</sup> Yo Pesco es una campaña audiovisual a través de la cual se buscaba incentivar a las personas a presionar a los senadores indecisos para que votaran en contra de la Ley de Pesca. La campaña además incluía un sitio web desde donde los ciudadanos podían escribirle directamente a estos senadores.

<sup>42</sup> Anacleto Angelini fue un empresario de origen italiano, que llegó a ser el hombre más rico de Chile según la revista Forbes. Su primer negocio en el país fue la empresa de pinturas Tajamar. Posteriormente comenzó una carrera en la industria pesquera con la compra de Eperva y luego diversificaría sus negocios al ámbito forestal a través de Arauco y al ámbito energético a través de Copec. Al momento de su fallecimiento en agosto de 2007 poseía una fortuna de más de 6 mil millones de dólares.

La influencia de Anacleto Angelini no solo se limitó a los negocios, el empresario colaboró económicamente con la campaña del No y mantuvo estrechos vínculos con la Concertación y en particular con la Democracia Cristiana. Un hecho que refleja el poder político que tenía Anacleto Angelino sucedió en 2005, cuando tras un desastre medioambiental producido por una de sus empresas en Valdivia, el empresario se dirigió personalmente a La Moneda para discutir la postura que había tomado el gobierno frente al incidente.

Cámara de Diputados. Al día siguiente, el trámite en el Senado fue aun más expedito: el proyecto fue eximido de su paso por las comisiones y aprobado de inmediato. El 21 de marzo, La Moneda ya tenía de vuelta su proyecto bautizado como la Ley N°18.977. Esta tenía un artículo único: postergaba la vigencia de la ‘Ley Merino’<sup>43</sup> hasta octubre de 1990”.

La nueva normativa fue postergada en tres ocasiones más hasta que, en agosto de 1991, se promulgó la Ley 19.080, con la que se instauraron las cuotas globales de pesca, lo que fomentaba una competencia frenética para lograr captar la mayor cantidad de recursos en el menor tiempo posible. Así lo explica en el artículo ¿Qué pasa con la pesca en Chile? el entonces investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Andrés Gómez Lobo<sup>44</sup> en el año 2000:

“Las cuotas globales generan un fenómeno conocido como ‘carrera olímpica’, ya que cada armador tiene el incentivo de invertir en veloces y poderosos barcos para poder capturar la mayor parte de la cuota global, antes que se cierre la pesquería cada temporada. El resultado de esta dinámica es que las temporadas de pesca se van acortando, quedando la flota ociosa por períodos cada vez más largos”.

Gómez Lobo agrega que a la “evidente ineficiencia económica de esta práctica” se suma una presión social y política provocada por el sobredimensionamiento de la flota y los periodos de inactividad prolongados, lo que hace muy difícil que las cuotas globales y los períodos de veda sean fijadas con criterios estrictamente técnicos.

---

<sup>43</sup> En este caso el periodista Daniel Matamala se refiere a Ley de Pesca como la “Ley Merino”, debido a la influencia que ejerció el Almirante José Toribio Merino en la discusión del proyecto. No confundir con la ley que derogó el aborto terapéutico a la que también se le suele llamar “Ley Merino”.

<sup>44</sup> En marzo de 2014 Andrés Gomez Lobo asumió como ministro de Transportes y Telecomunicaciones del segundo gobierno de Michelle Bachelet.

Mientras regía la Ley de Pesca de 1991, se autorizó a ciertas empresas realizar pesca de investigación. Esta es una actividad sin fines comerciales que en la teoría solo puede ser desempeñada para determinar la existencia de recursos pesqueros en una zona, conocer la cantidad y distribución de una especie; y probar sistemas de pesca y sus efectos sobre las especies y los hábitat.

Sin embargo, en la práctica los objetivos de la pesca de investigación fueron tergiversados por las compañías pesqueras, por lo tanto, cuando la ley de 2001 distribuyó las nuevas cuotas individuales de captura, las empresas pudieron reclamar derechos históricos asignados por las autoridades bajo el eufemismo de pesca de investigación.

Según relata Daniel Matamala en su libro Poderoso Caballero, la Ley de Pesca de 2001 fue acordada por 22 empresas pesqueras reunidas entre las cuatro paredes del Instituto Libertad. El Congreso hizo eco de ese acuerdo y promulgó una normativa creada a la medida de las pesqueras: El 50% de las cuotas se entregó en base a las capturas históricas y el otro 50% por el tamaño de las bodegas de sus naves.

“La pesquera que más sobreexplotó el recurso se quedó con una cuota mayor. Fue un premio a los que hicieron las cosas mal”, criticó el economista Claudio Agostini en el mismo libro.

La Ley de Pesca de 2001 se suponía que sería una normativa transitoria que regiría a la industria por un periodo de dos años con el objetivo de ganar tiempo para discutir una reforma en profundidad. Sin embargo, la vigencia de esta normativa fue ampliada a diez años más hasta 2012.

Tanto la Ley de Pesca de 1991 como la del 2001 fueron sumamente generosas con las grandes pesqueras. Y es que claro, en ambos casos fueron las mismas empresas las que

dictaron las reglas de su propio juego, poniendo sobre la mesa todo su poder político y económico con el objetivo de asegurar un escenario favorable para sus intereses.

Con el plazo de vencimiento de la Ley de Pesca ya avecindándose, ya a principios de 2011 se comenzaba a abrir una ventana hacia una normativa que permitiera desconcentrar la extracción de los recursos y avanzar hacia una pesca más sustentable.

Era también una buena oportunidad para abrir la discusión a nuevos actores de la sociedad civil, los que habían sido excluidos en un debate que solo se había centrado en resolver las disputas entre las grandes empresas pesqueras.

En mayo de 2011 el Ministerio de Economía, en ese momento encabezado por Juan Andrés Fontaine, le presentó al Presidente Sebastián Piñera su propuesta de reemplazo a la Ley de Pesca. La fórmula que se planteó apuntaba a un sistema mixto, donde el 50% de las cuotas se reconocería como derecho histórico y el otro 50% se licitaría.

Esta propuesta no solo abría la posibilidad de que nuevos actores se incorporaran al negocio de la pesca en Chile. Además obligaba a quienes resultaran ganadores de las licitaciones a compartir parte de las ganancias con el Estado, permitiendo que todos los chilenos se beneficiaran de la extracción de estos recursos.

Al igual que en 1991 y 2001, la ofensiva de la industria pesquera fue implacable. Roberto Angelini<sup>45</sup>, presidente de las empresas pesqueras Corpesca Iquique-Guayane y SKP, advirtió que la nueva iniciativa privaría "total o parcialmente a las empresas de sus

---

<sup>45</sup> Sobrino de Anacleto Angelini y heredero del poder económico y político de su tío. Tras la muerte de Anacleto asumió la presidencia del Grupo Angelini, conglomerado que reúne a importantes empresas del rubro de la pesca, energía, minería, agrícola, tecnología, seguros y forestal.

derechos de pesca para ser vendidos a través de licitaciones públicas. Esto implica, necesariamente, una expropiación previa"<sup>46</sup>. La guerra había empezado.

Producto de esta presión de las pesqueras o no, lo cierto es que el 18 de julio de 2011 Sebastián Piñera realizó su segundo cambio de gabinete, instancia en la que removió de su cargo a Juan Andrés Fontaine y nombró a Pablo Longueira como nuevo ministro de Economía.

Cuando Longueira asumió su nuevo cargo echó por tierra las pretensiones de su antecesor y creó una mesa de trabajo para que industriales y pescadores artesanales lograran un consenso respecto a la repartición de las cuotas pesqueras antes del envío del proyecto al Parlamento.

El 12 de agosto, en entrevista con el Diario Financiero, el ministro Longueira advertía a los miembros de la mesa que de no existir acuerdo habría licitación:

“El martes se formalizó la instalación de una mesa de trabajo con todos los representantes del sector y tienen un mes para llegar a un acuerdo en aquellas cosas básicas del proyecto. Este es un proyecto muy complejo de tramitar y si no hay acuerdo todos tienen claro que se envía un proyecto con las licitaciones, tal como se venía trabajando en el tiempo”.

De esta forma las licitaciones dejaban de ser la propuesta inicial del gobierno y se convertían en el sonido de un látigo que amenaza pero no golpea.

El economista Claudio Agostini analiza este episodio en el libro Poderoso Caballero y opina: “Lo que hizo Longueira es lo peor que se podría haber hecho. Sentó en una

---

<sup>46</sup> La declaración completa se puede encontrar en La Tercera. La nueva Ley de Pesca que impulsará el gobierno y a la que no se oponen los industriales.

mesa a las empresas que deberían competir, para ponerse de acuerdo en cómo repartirse la cuota. La colusión siempre es mala pero cuando el Estado colude a las empresas que compiten, estamos en el peor de los mundos. Uno espera que el Estado combata la colusión, no que la genere”.

La mesa de negociación de Longueira no solo era cuestionable por atentar contra la competencia, además de eso esta instancia dejó afuera a actores que tenían importantes puntos que plantear sobre el tema, es el caso las organizaciones ambientalistas y de las comunidades indígenas.

No solo eso, la ciudadanía en general vio como los recursos naturales, un patrimonio que en teoría es de todos los chilenos, se repartía a puertas cerradas en un proceso nada transparente.

Finalmente, a pesar del ambiente general de rechazo hacia el proyecto de Ley de Pesca pactado en la mesa de trabajo del ministro Longueira, este acuerdo sería ratificado en el Congreso en diciembre de 2012.

Con la nueva ley, los recursos pesqueros del país quedaron concentrados en solo siete poderosas familias: Angelini, Lecaros, Yaconi – Santa Cruz, Sarquis, Stengel, Fernández e Izquierdo<sup>49</sup>. Al momento de aprobada la ley, las empresas de estas familias capturaban el 76% de la capacidad pesquera industrial del país.

### **La participación ciudadana en la Ley de Pesca**

---

<sup>49</sup> A través de diferentes fusiones, estas familias son las controladoras de los conglomerados pesqueros Orizon (Angelini, Lecaros), Blumar (Sarqui, Yaconi, Santa Cruz), Camanchaca (Stangel, Fernández) y Marfood (Izquierdo). Para mayor detalle sobre estas familias ver La Nación: Pesca: 7 familias con 4 empresas controlan 76% de recursos y Radio U Chile: ¿Cuáles son las siete familias a las que se les acusa de apropiarse del mar chileno?

Previo a la tramitación de la Ley de Pesca, la mesa de negociación creada por el ministro Pablo Longueira se planteaba como una suerte de espacio de participación ciudadana pre legislativa para alcanzar acuerdos entre los actores económicos involucrados.

Fue así como la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (Conapach) y la Confederación Nacional de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile (Confepach) se sumaron a esta mesa como representantes del gremio artesanal.

En octubre de 2011, la presidenta de la Conapach, Zoila Bustamante, señaló al medio El Observatorio que valoraba la instancia y la destacaba como un espacio inédito en la historia de la regulación de la pesca:

“Es algo que no se había hecho nunca. La ley del 2001 se decidió entre cuatro paredes y nadie tuvo oportunidad de participar, nosotros quedamos tirando piedras, y hoy día se le está dando la participación a todos los actores”

Pero para el director de Ecoceanos, Juan Carlos Cárdenas, lejos de ser un espacio de participación ciudadana, la mesa de negociación terminó siendo en un proceso irregular realizado a espaldas de la sociedad civil, donde industriales y artesanales se traspasaron recursos pesqueros que no les pertenecían, ya que hasta ese momento seguían siendo bienes comunes de la Nación:

“Fuera de todo control público, en esa mesa se negoció el traspaso de diversos porcentajes de cuotas de algunas pesquerías industriales en beneficio de los armadores o propietarios de las embarcaciones artesanales, especialmente del sector con características semi-industriales. Todo ello a cambio del apoyo político de ambas confederaciones de pescadores a la propuesta de privatización pro-industrial y el rechazo al modelo de licitación en las pesquerías industriales. Según el propio Longueira, el

valor estimado de las cuotas de pesca transferidas en la mesa de negociación pesquera fue de 34 millones de dólares anuales”, escribió Cárdenas en una carta a Radio del Mar..

El acuerdo alcanzado por la mesa produjo un quiebre en el gremio de la pesca artesanal que derivó en la creación del Consejo Nacional de Defensa del Patrimonio Pesquero (Condepp). La nueva asociación acusa a los dirigentes de la Conapach y la Confepach de no acatar las decisiones de las bases y de anteponer sus propios intereses por sobre los del colectivo al que representaban.

“La Conapach y su presidenta están en favor de los industriales, porque han hecho un negociado de la pesca artesanal y favorecen sus intereses personales antes que los de los pescadores artesanales”, aseguraba a El Desconcierto, Gino Bavestrello, tesorero de la Condepp.

Durante la tramitación de la ley, las asociaciones de la pesca industrial y artesanal, además de algunos representantes de organizaciones no gubernamentales pudieron asistir a las comisiones en ambas cámaras del Congreso.

Sin embargo, el presidente del Consejo Nacional de Defensa del Patrimonio Pesquero, Jorge Bustos, le resta importancia a la participación que tuvo su asociación en las comisiones y acusa que, debido a las irregularidades que existieron durante la tramitación de la ley, las demandas de su los artesanales no fueron atendidas.

“La participación nuestra en las comisiones no fue de las mejores, yo creo que son muy pocos los temas que nosotros pudimos poner allí debido a los intereses que estaban de por medio y que hoy están a la luz del día. Había gente recibiendo dinero, había cohecho, había de todo”<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Entrevista de la autora con Jorge Bustos. 13 de junio de 2016.

## **Los pagos de Corpesca y su influencia en la Ley Longueira**

Si la Ley de Pesca ya se configuraba ante la opinión pública como el fruto de las influencias de un grupo de empresarios industriales, las revelaciones de mayo de 2013 llegaron para enredar aún más el entramado de intereses cruzados que marcaron la tramitación de la normativa.

En noviembre de 2011, la diputada Marta Isasi presentó una denuncia contra su asesor Giorgio Carrillo quien supuestamente había emitido boletas al Congreso sin el consentimiento de la parlamentaria.

Fue en el marco de la formalización por este caso que Carrillo reconoció haber hecho mal uso de asignaciones parlamentarias siguiendo instrucciones de Marta Isasi. Pero además declaró haber recibido 25 millones de pesos de parte de Corpesca, dinero que habría sido destinado a la parlamentaria antes de que se iniciara la tramitación de la Ley de Pesca.

En julio de 2013, el gerente general de Corpesca, Francisco Mujica, reveló en un interrogatorio ante la PDI que durante la tramitación de la Ley de Pesca no solo se contactaron con Marta Isasi, sino que con varios parlamentarios los que habrían formado una suerte de “Frente del Norte”.

Pero las revelaciones no terminarían ahí. En abril de 2015 los ojos de la Fiscalía se posaron sobre el senador Jaime Orpis, cuando el nombre de su colaboradora Carolina Gazitúa apareció en las investigaciones por la emisión de boletas ideológicamente falsas en el marco del caso SQM. Frente a Fiscalía, Gazitúa no solo admitió estos hechos, sino que además reconoció haber emitido boletas a Corpesca por trabajos que nunca realizó.

Según las investigaciones realizadas por la Fiscalía, el senador Jaime Orpis habría recibido pagos de Corpesca, entre marzo de 2009 y abril de 2013, por un total de 264 millones de pesos.

Los correos electrónicos que salieron a la luz pública en medio de las indagaciones contra Isasi y Orpis revelaron la estrecha relación entre los parlamentarios y la empresa pesquera: Discursos escritos por la empresa que eran reproducidos por la diputada y documentos redactados por la pesquera que eran presentados como propios por el senador.

Pero no solo los parlamentarios habrían recibido dinero de las pesqueras. En junio de 2015 se dieron a conocer boletas que vincularían al ministro Longueira con la pesquera El Golfo y Metalpar<sup>51</sup>.

El cohecho y el financiamiento ilegal de la política no solo abren una puerta para que los intereses privados de una minoría con el poder económico se superpongan a los intereses de la ciudadanía. También producen un quiebre en la confianza de las personas cuando estas “empiezan a darse cuenta de que pareciera que aquello que ha sido concedido como el servicio público, no es sino, el servicio para el interés privado”, afirma el doctor en filosofía Raúl Villarroel.

Para el académico de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Chile, los casos de financiamiento ilegal de la política terminan mermando la participación ciudadana ya que las personas constatan un desequilibrio de poder tan grande que para la gente común y corriente ya no tiene sentido involucrarse.

---

<sup>51</sup> Ver en detalle en La Tercera. Las boletas que vinculan a Longueira con Pesquera El Golfo y Metalpar.

“¿Para qué el individuo común y corriente se va a comprometer en un estado de cosas en el que finalmente sus aspiraciones nunca se van a llegar a consumir? Los acontecimientos que han ocurrido en nuestro país, dejan bien claro que en realidad las decisiones que se adoptan y los cursos de acción que tienen lugar son aquellos que favorecen a estos pocos que están cerca”, critica Villarroel.

La relación impropia que se establece entre políticos y empresas privadas debido a los aportes ilegales a la política termina anulando cualquier intento organizado de la ciudadanía por incidir. Pero además, termina aniquilando la confianza y destruyendo el sentido de la representación política ya que las personas dejan de ver al Estado como representantes de sus intereses y comienzan a verlo como un adversario. Así lo cree el director de Ecosistemas, Juan Pablo Orrego:

"La ciudadanía está a un lado, las empresas están en otro lugar y el Estado y el gobierno están en otro lado. La gente siente el Estado como algo ajeno, un adversario, un enemigo (...) ¿Y qué es lo que pasa entremedio? Que hay un Estado y un gobierno de turno que lo único que hacen es hacerle venia a las grandes empresas”.

Como veíamos al comienzo, uno de los principios esenciales de la democracia es la igualdad, de ahí la fórmula un ciudadano, un voto. Sin embargo, el financiamiento ilegal de la política termina distorsionando este principio y permite que empresarios puedan acceder a legislaciones favorables a sus intereses a través de mecanismos que están fuera del alcance de cualquier ciudadano común y corriente.

Este problema se acentúa aún más por el hecho de que tampoco sabemos quiénes son los que están financiando la política. Los datos de ingresos electorales de las elecciones parlamentarias de 2013 publicados por el Servicio Electoral, muestran que el 51,3% del financiamiento de campaña provino de aportes reservados o anónimos. Esto sin contar la

caja negra de aportes irregulares que no pasaron por los ojos del Servel y que conocimos (en parte) a través de los Casos Penta, Soquimich y Corpesca.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONGRESO

Es uno de los organismos más importantes a la hora de tomar decisiones que afectan el interés público, sin embargo, el Congreso Nacional cuenta con escasos mecanismos de participación ciudadana.

Hasta ahora las comisiones han sido el espacio de participación ciudadana más importante en el Legislativo. El problema es que la ley que rige al Congreso mantiene a estas instancias en una zona gris donde, por un lado se consagra "la publicidad de los actos y resoluciones que adopten los diputados y senadores" mientras que, más abajo, la misma ley dice que "los materiales de registro de las secretarías de las comisiones (...) tales como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor, no serán públicos".

Esta contradicción en la normativa termina dejando la transparencia de las comisiones en manos de la buena voluntad de los legisladores. Lo mismo pasa con el acceso a estos espacios de discusión, donde la entrada de la sociedad civil no está garantizada.

A través de su experiencia en Unicef, y anteriormente en Fundación Ciudadano Inteligente, María Luisa Sotomayor considera que en general los congresistas tienen una actitud favorable hacia la participación de la sociedad civil en las comisiones, pero afirma que la reglamentación de esta práctica es uno de los grandes pendientes en el Congreso.

“En general hay una buena disposición de los parlamentarios y el público puede asistir a las comisiones habiendo pedido acceso con antelación. En el fondo sí se dan instancias de participación, de exposición, de argumentación, para ciertas leyes. Está la

voluntad pero no se ha cambiado en términos de reglamentación y eso es un pendiente que tiene súper fuerte”.

La investigadora de Espacio Público, Sofia Donoso, considera que en los últimos años ha habido un cambio cultural que ha vuelto inaceptable que un actor social sea excluido en el Congreso y que ante este cambio de paradigma la reglamentación no es estrictamente necesaria.

“Hoy cada día es más impresentable si te rechazan entrar a una comisión de manera arbitraria. Ahora hay más espacios para hacer una denuncia ciudadana. A los parlamentarios les cuesta darse cuenta del cambio cultural, pero yo creo que igual hay conciencia de que un hecho de este tipo ya no pasa desapercibido. Más bien por vía de los hechos se puede ir avanzando”.

Pero mientras la participación en comisiones no está del todo garantizada para la ciudadanía, hay empresas que al parecer han logrado “comprar” ese acceso. Es el caso de Corpesca, que utilizando sus lazos con la diputada Marta Isasi, logró que uno de sus ejecutivos participara en la discusión de la Ley de Pesca.

Durante las investigaciones sobre el rol de Isasi en la tramitación de esta normativa, se reveló que la parlamentaria había hecho pasar al subgerente de Corpesca, Ramón Pino, como un asesor suyo para que este pudiese participar en la comisión de pesca.

Isasi admitió este hecho ante la justicia y se excusó diciendo que no era la única parlamentaria que había cometido esta irregularidad y que habían otros cinco congresistas que habían hecho exactamente lo mismo.

### **El opaco lobby en el Congreso.**

La Ley de pesca fue discutida en momentos en que aún no se regulaba el lobby, es decir, no existen registros que permitan conocer qué empresa se reunió con qué parlamentario, menos aún saber el tema que se trató en la conversación. Pero incluso hoy cuando existe una ley que obliga a los parlamentarios a declarar sus reuniones con personas que desean influir sobre un tema, esto no se efectúa.

Es tal el nivel de incumplimiento de esta normativa que resulta irrisorio comprobar a través del portal Info Lobby<sup>52</sup> que desde que se inició el registro en septiembre de 2014, solamente se han declarado 1716 reuniones en la Cámara de Diputados y 1483 en el Senado. Un número bastante bajo en comparación a las 3345 audiencias que registra el pequeño municipio de Teno<sup>53</sup>.

En julio de 2015, el diario La Segunda hizo el ejercicio de ir al Congreso y fotografiar las reuniones de pasillo de los parlamentarios, para luego chequear si los congresistas registraban estas conversaciones como lo exige la Ley de Lobby. Solamente tres de los once legisladores observados cumplieron con lo estipulado por la normativa en los plazos correspondientes.

No solo no se está cumpliendo con el deber de registrar las audiencias. Tampoco se está cumpliendo con el deber de entregar la debida información relacionada al lobby. Según el mismo periódico, el 40% de los registros de reuniones no especifica qué materia se trató en la audiencia.

En principio, la Ley de Lobby se abría como una oportunidad de participación ciudadana ya que establece un mecanismo concreto para que cualquier persona que desee plantear su punto de vista ante una autoridad pueda hacerlo directamente

---

<sup>52</sup> Portal de consolidación de datos de la Ley del Lobby del Estado de Chile.

<sup>53</sup> Las tres cifras corresponden al periodo que va desde septiembre de 2014 a septiembre de 2016.

solicitando una audiencia. Así lo destacaba en la Radio Universidad de Chile Paulina Ibarra, directora de Fundación Multitudes:

“A pesar de que esta no es la mejor ley, hoy nos ayuda a establecer un mecanismo que antes no existía para que las organizaciones de la sociedad civil, juntas de vecinos, gremios, sindicatos, entre otros, puedan solicitar una audiencia”.

Si bien las autoridades no están obligadas a conceder todas las reuniones que se les solicitan. La normativa establece el derecho a la igualdad de trato, lo que implica que “si a una persona u organización se le concede una reunión sobre una determinada materia, y yo solicito una audiencia sobre la misma materia, se afecta este deber, si a mi no se me concede”, explica el sitio leydelobby.cl.

Se suponía que la Ley de Lobby haría más equitativo el acceso a conversar con las autoridades para influir en sus decisiones, abriendo un espacio que, hasta antes de esta normativa, estaba reservado exclusivamente para grupos influyentes que poseían los contactos políticos.

La Ley de Lobby “fija un mecanismo que hasta ahora no existía, que había sido ocupado sólo por las empresas privadas, las agencias de comunicación estratégica, gente que conoce a la autoridad, que tiene el teléfono o el email. Con este proyecto esto se abre,” explicaba Paulina Ibarra a la Radio Universidad de Chile. Pero, por ahora, eso solo parece ser teoría.

## EL QUE NO LLORA NO MAMA

Si ya la Ley de Pesca había enfrentado bastantes cuestionamientos, a finales de abril de 2016 la situación se volvió dramática cuando aparecieron cinco kilómetros de machas varadas en el sector de Cucao en la isla de Chiloé.

Así describía la situación la presidenta de la Agrupación de Recolectores de Algas y Conservación del Medio Ambiente, Teresa Calfunao a Radio Villa Francia:

“Cuando bajó la marea, aparecieron las machas muertas con el caparazón, los picorocos, los piures, y las jaibas, todo muerto. Entonces nos fuimos a otras playas y encontramos quetrus muertos, que son como patos...también encontramos gatos de mar muertos (nutrias)... Ahí comenzó la psicosis, la gente no quería comer róbalo, ni merluza ni pejerrey, porque pensaban que estaban envenenados. Esos pescados son la alimentación principal para los que trabajamos en el mar. Encontramos lobos marinos agonizando y con la boca hecha tira ¿Cómo iba a ser marea roja eso? ¡era veneno!”.

No fueron pocos los que culparon a la Ley de Pesca por el desastre ecológico. El presidente del Consejo Nacional de Defensa de la Pesca, Jorge Bustos, acusó a las salmoneras de ser responsables de la varazón “al depositar 9 mil toneladas (de desechos) al mar, contaminando todas las playas de Chiloé”. Según declaró Bustos al diario Pulso, esta acción fue propiciada por la normativa pesquera al “darle rienda suelta a las salmoneras que operan con poca regulación”.

En la misma línea, Sergio Mayorga, presidente de la Federación de Pescadores Artesanales Chiloé Unido, acusaba ante el mismo medio que la Ley de Pesca da “manga ancha al sector miticultor y salmonero para que contaminen”.

Tres días después de que la Armada alertara que los mariscos varados en las playas de Chiloé tenían presencia de marea roja, la Presidenta Michelle Bachelet firmó un decreto declarando la costa de la Región de Los Lagos como zona de catástrofe.

Para ir en ayuda de los chilotes, el gobierno anunció la entrega de un bono de 100 mil pesos para las familias afectadas por la prohibición de pesca. Sin embargo la medida lejos de ser bien recibida causó una profunda molestia. Denisse Alvarado, dirigente de los pescadores Artesanales de Quellón, calificó la propuesta de gobierno como insuficiente en relación al daño económico que estaban sufriendo:

"La propuesta del Intendente de la Región de Los Lagos, Leonardo de la Prida, no la aceptamos. Quellón ha dejado de recibir millones de pesos por la marea roja y la contingencia. Aquí nadie vive con \$100 mil, estimamos que deberían ser \$400 mil, pero hay que definir por cuánto tiempo" declaró la dirigente a El Mostrador.

La emergencia ecológica y económica en la isla; y la insatisfactoria respuesta de gobierno despertó un fuerte movimiento social en Chiloé. Pescadores artesanales, recolectoras, vendedores de productos del mar y todas las personas que simpatizaron con los principales afectados por este desastre se tomaron las calles de la isla, para presionar al gobierno para que diera una solución a la catástrofe que estaban viviendo.

El movimiento social en Chiloé podría ser un hecho aislado detonado por un desastre ambiental. Pero al contrario, el último lustro ha estado marcado por la activación de conflictos locales a lo largo del país.

A mediados de 2010, los habitantes de la caleta de Punta de Choros, al norte de la Región de Coquimbo, lograron instalar en la agenda mediática la situación que se vivía en la zona luego del anuncio de la instalación de la central termoeléctrica Barrancones, a escasos kilómetros de la Reserva Nacional Pingüino de Humbolt.

El 2011 Magallanes se levantó para protestar por el alza de un 16,8% en el precio de los combustibles. Mientras que en junio de ese mismo año en la ciudad de Calama los ciudadanos desplegaron pancartas con la leyenda “Producimos cobre, seguimos pobres”.

En 2012 la región de Aysén se tomaría el protagonismo a través de un movimiento en contra la Ley de Pesca, la construcción de la hidroeléctrica Hidroyasén, entre otras demandas regionales<sup>54</sup>.

Ese mismo año Arica se movilizó contra el abandono de la región. Coronel también se sumó a las protestas en contra la Ley de Pesca, además de expresar su rechazo a la apertura de la termoeléctrica Bocamina II<sup>55</sup>. Mientras que Freirina exigía el cierre de la planta faenadora de cerdos de Agrosuper<sup>56</sup>.

En 2014, municipios de la quinta región se movilizaron en rechazo a la contaminación de la bahía de Quinteros y sus alrededores<sup>57</sup>. Mientras que en 2015

---

<sup>54</sup> Entre las demandas del movimiento social de Aysén se encontraban la regionalización de los recursos naturales, disminución del precio de los combustibles y de la canasta básica, una universidad pública regional y medidas en apoyo de la pesca artesanal.

<sup>55</sup> En diciembre de 2013 la Corte de Apelaciones de Concepción acogió una orden de no innovar interpuesta por los pescadores y vecinos de Coronel. El recurso mantuvo paralizadas las operaciones de Bocamina II por poco más de un año hasta que en julio de 2015 Endesa anunció el reinicio del funcionamiento de la central, esto luego de obtener el visto bueno de la Comisión de Evaluación Ambiental del BíoBío.

<sup>56</sup> El 10 de diciembre de 2012 la empresa Agrosuper anunció el cierre indefinido de su planta agroindustrial en Freirina, esto tras las protestas de la comunidad aquejada de los malos olores emanados desde la industria.

<sup>57</sup> Las protestas fueron gatilladas luego de que se produjera un derrame de más de 22 mil litros de petróleo en la costa de Quinteros.

Salamanca y Caimanes exigía que la minera Los Pelambres cumpliera con el dictamen de la Corte Suprema que la obligaba a devolver las aguas del Valle del Pupío<sup>58</sup>.

Estos movimientos ciudadanos, de carácter local, han dejado al descubierto una ciudadanía que no se siente escuchada y que se ve profundamente afectada por el centralismo.

Mientras aún continuaban las protestas en Aysén, el obispo de la zona, Luis Infanti, explicaba en el medio Veo Verde que, a su parecer, el movimiento regional había surgido producto de la molestia ciudadana ante la priorización de intereses privados por sobre los de la región:

“El corazón de este movimiento es un cuestionamiento a las privatizaciones (...) Sentimos que no sólo se están privatizando nuestras riquezas, sino también las decisiones, la dignidad y las conciencias de las personas. El caso de HidroAysén es sólo un botón de muestra. Son otros los que deciden grandes proyectos, que pueden marcar un cambio radical en la geografía y en la vida económica, social, política y cultural de la región”.

Para Patricio Vergara, sociólogo y vice presidente de la Fundación Chile Descentralizado, la historia de las movilizaciones regionales demuestra que el Estado chileno se focaliza exclusivamente en el detonante de estos conflictos y no en sus causas, entre las que se encontraría la profunda centralización del poder en el país:

“Si la marea roja desapareciera en los próximos días, probablemente algunas autoridades nacionales sostendrían que el problema de Chiloé está resuelto. Sin embargo, la marea roja no es sólo un fenómeno biológico, es también socio-político. El

---

<sup>58</sup> La comunidad de Salamanca y Caimanes exigía la demolición del tranque El Mauro, construido por la minera Los Pelambres. Esto con el objetivo de restituir el curso natural de las aguas hacia ambas localidades.

problema de fondo que emerge del conflicto de Chiloé es la gran vulnerabilidad de su sistema productivo, producto de dos grandes definiciones de las elites nacionales (residentes en Santiago): un modelo de crecimiento extractivista y un modelo político centralista”, escribió en una columna para el portal El Morrocotudo.

Vergara afirma que esta organización político-económica ve a los territorios fuera de Santiago como “zonas de sacrificio”. “Áreas donde se obtiene el producto económico (y los impuestos asociados) al menor costo social y ambiental posible”. Los movimientos de carácter local serían una prueba de la crisis de este modelo.

Al revisar estos conflictos locales resulta evidente que Ley 20.500 no ha tenido ningún rol para disminuir el sentimiento de exclusión en regiones. Probablemente porque en su redacción la normativa no intenta ni tangencialmente disminuir la centralización, lo que claramente es una contradicción con una idea de participación que incluya a todos.

Lo curioso es que la Ley 20.500 cuenta con mecanismos que perfectamente podrían cumplir una función descentralizadora. Por ejemplo, los organismos de la administración central del Estado podrían fomentar la participación de organizaciones regionales en sus COSOC. Sin embargo que no exista financiamiento para que representantes de regiones puedan asistir a la sesiones de los consejos en Santiago dificulta que esto se pueda llevar a cabo.

### **La protesta como mecanismo de incidencia**

Ante la ausencia de mecanismos de participación ciudadana focalizados en regiones, la protesta surgiría como el único recurso efectivo para ser escuchados por los tomadores de decisiones en Santiago y de esa forma incidir en los asuntos de interés.

Para el director de Fundación Ciudadano Inteligente, Pablo Collada, cuando no se abren canales de real participación para la ciudadanía, se termina propiciando la violencia, por lo que cada vez se hace más necesario crear espacios de diálogo incidente:

“Alguien por ahí lo dijo: ‘Los que hacen imposible una revolución pacífica harán inevitable una revolución violenta<sup>59</sup>’. Es una visión bastante extrema pero es real. Si no creas espacios para el diálogo que realmente construyan y modifiquen, entonces después los rompimientos van a ser mucho más agresivos y más desesperados”.

Si bien el discurso político rechaza ampliamente la violencia, en la práctica parece ser la única manera de llamar la atención de los medios de comunicación y de las autoridades. Así lo afirma el sociólogo Sebastián Guzmán en una columna en El Mostrador sobre la legitimidad de las barricadas:

“El que las protestas disruptivas o con violencia no tenga los costos políticos que muchos asumen no significa que sea el mejor medio de protesta. Casi todos preferimos otros medios antes. Sin embargo, cuando el sistema político en Chile permite a los políticos hacer oídos sordos a la ciudadanía que se expresa en reuniones o en protestas pacíficas, aprendemos que el que no llora no mama. Así se demostró en Magallanes, Aysén, Pelequén y Freirina”.

Guzmán además afirma que “en el Chile de hoy, la única forma que tienen las mayorías para hacer valer su opinión es a través de protestas disruptivas, especialmente si traban la economía”.

Fue el método que se utilizó con éxito en Puerto Aysén, cuando los ciudadanos se tomaron el emblemático puente Presidente Ibáñez bloqueando la ruta que une a la capital Coyhaique y Puerto Chacabuco, punto de conexión marítima con Puerto Montt.

---

<sup>59</sup> Frase de John F. Kennedy a propósito de la Alianza para el Progreso.

También funcionó con resultados positivos para la pequeña localidad de Pelequén, en la sexta región, que en 2012 cortó el paso en la Ruta 5 Sur para terminar con tres años de malos olores producidos por una planta de residuos orgánicos.

Y también funcionaría para Chiloé, donde a través del bloqueo de la conexión entre la isla y el continente a través del Canal de Chacao y los cortes de las rutas, lograron paralizar la industria salmonera de la zona.

A pesar de las posiciones contrarias a los bloqueos, o a los actos que podrían ser considerados violentos, la experiencia de los movimientos locales indica que estos mecanismos de protesta no solo terminan siendo más efectivos que las expresiones pacíficas, sino que además no impactan negativamente en el apoyo ciudadano a sus demandas. Así lo afirma en su columna el sociólogo Sebastián Guzmán:

“Si nos atrevemos a hablar del tema sin tapujos, podemos romper muchos mitos. Veremos que una estrategia disruptiva e incluso violenta, como son los bloqueos de rutas, no implica perder apoyo ciudadano y que, aunque se perdiera algo de apoyo, igual sería una estrategia efectiva y legítima”.

El caso de Chiloé le da la razón a Guzmán. De hecho la encuesta Cadem publicada el 16 de mayo de 2016 revelaba que el 76% de los consultados decía estar de acuerdo con las movilizaciones, aun cuando un 60% rechazaba los bloqueos y cortes de caminos.

Para el ecologista Juan Pablo Orrego, la violencia de protestas regionales “tiene que ver con la traición a la promesa de que tu voz va a ser escuchada”. El director de la organización medioambiental Ecosistemas afirma que como pacifista cree que los conflictos se deben solucionar con la inteligencia y el conocimiento, pero que la actitud del Estado a veces obliga a las regiones a tomar posturas más extremas.

"Mira Freirina, mira Pascualama. La sociedad civil tiene que patelear, yo soy pacifista, pero la ciudadanía tiene que salir a la batalla a las calles para que haya una reforma educacional de verdad".

El establecimiento de mecanismos de participación que se adecúen a las diferentes realidades regionales, es un desafío pendiente que encuentra una ventana de oportunidad con la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y las reformas que este debe proponer.

Entre las modificaciones a la Ley 20.500 se esperaría que existieran mecanismos de participación que tengan en cuenta las realidades particulares de cada territorio y que ayuden a subsanar la centralización del poder.

## **LOS DESAFÍOS QUE VIENEN**

En enero de 2017 el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil tendrá que entregar los resultados de su trabajo a la Presidenta Michelle Bachelet. Además de presentar un balance del estado de la participación en Chile, el consejo deberá proponer mejoras a Ley 20.500. Con esto se iniciaría un nuevo proceso legislativo en materia de participación.

Ante un diagnóstico generalizado de que la Ley de Participación no habría significado un gran avance a la hora de abrir espacios de incidencia para la ciudadanía, el consejo se enfrenta al enorme desafío de proponer políticas públicas que logren reformular la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Evidentemente se trata de una tarea de gran complejidad que no se resuelve con una sola medida, sin embargo hay aspectos críticos que se espera sean resueltos por el Consejo de Participación de la Presidenta Bachelet.

### **Una institucionalidad permanente**

En primer lugar, y como parte del mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, el consejo debe proponer una institucionalidad de carácter permanente que vele por el cumplimiento de la Ley de Participación.

“Lo que se busca es crear una instancia supra. Está en discusión cuánta autonomía tendrá y cuáles serán sus funciones, pero la idea es que fiscalice, supervise y genere un informe anual sobre participación ciudadana”<sup>60</sup>, explica el presidente del Consejo de Participación, Gonzalo Delamaza.

---

<sup>60</sup> Entrevista de la autora con Gonzalo Delamaza. 14 de junio de 2016.

Aún no existe una postura clara sobre cómo debería operar este nuevo organismo ni quiénes deberían formarlo, sin embargo, el Consejo Para la Transparencia (CPLT) ha surgido como un referente en cuanto a su independencia y sus facultades para investigar y sancionar.

“Desde la sociedad civil algunos han planteado que este consejo tiene que ser como el Consejo de Transparencia, o sea, que tenga una estructura más permanente y que tenga la facultad de fiscalizar también las formas, los espacios y las iniciativas de participación ciudadana que ocurran dentro del gobierno”, explica Francisco Estévez, miembro del Consejo Nacional de Participación.

Otro miembro de los miembros del consejo, Daniel Oyarzún, considera que lo más importante es que esta institucionalidad tenga una real capacidad no solo de fiscalizar, sino que también de ejecutar sanciones en caso de incumplimiento.

“Es necesario un organismo que tenga independencia, autonomía y presupuesto propio, que pueda funcionar sin problema y que si hay que tirarle la oreja a un alcalde, a un ministro o a un director de algún servicio porque no ha constituido los consejos, o porque no tiene las reuniones mínimas que dice el reglamento, o porque no ha dado la cuenta pública previamente al consejo antes de presentarla a toda la gente, tenga la posibilidad de sancionar a esa autoridad.”

Pero a pesar de que está entre las tareas asignadas al consejo por la Presidenta Bachelet, hay quienes cuestionan la necesidad de crear una institución de carácter permanente. En el marco del seminario “Participación Ciudadana y Sistema Político en Chile”, Ignacio Irrázabal, director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, calificaba la medida de “estadista” y recalcó que el rol fiscalizador no es una responsabilidad del Estado sino que de los ciudadanos.

“El Estado tiene que dar los canales, tiene que dar las facilidades, tiene que ayudarnos a regular ciertos mecanismos, pero al final que haya una inspectoría de la participación, por favor, si ya está la Contraloría (...) Aquí los primeros veedores del cumplimiento de la ley tenemos que ser los ciudadanos. Es un problema de los ciudadanos, no del Estado”.

### **Financiamiento**

Otro punto a revisar es el financiamiento para fomentar la participación. A juicio de las organizaciones sociales, los recursos otorgados por el Estado a través del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, creado por la Ley 20.500, son insuficientes para las necesidades de la sociedad civil.

Cabe recordar que son las organizaciones pertenecientes al Catastro de Organizaciones de Interés Público las que pueden postular a este financiamiento. Este registro incluye de manera automática a las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales; y asociaciones indígenas.

Al ser éste un catastro automático termina incluyendo a organizaciones que no tienen realmente una vocación de incidir en los asuntos públicos, por lo que el catastro ha perdido el sentido con el que fue creado.

A juicio del coordinador de la Mesa de Seguimiento a la Ley 20.500, Daniel Oyarzún, es necesario aumentar las exigencias a las asociaciones que deseen ingresar al Catastro de Organizaciones de Interés Público. De partida se propone que la inscripción no sea instantánea y que solo puedan acceder quienes cumplan al menos con requisitos de transparencia y una labor con orientación social más allá de lo meramente recreativo.

Para Oyarzún, el Estado de Chile debería avanzar desde un financiamiento por proyecto a un financiamiento basal hacia las organizaciones que cumplan con los requisitos de ser de interés público:

“En muchas democracias desarrolladas, cuando una organización se crea jurídicamente en ese país, empiezan a recibir una subvención que les permite vivir, tener un lugar donde funcionar, tener una persona que se dedique a eso. Para los programas específicos tendrán que consultar a fondos y concursar. Si creemos que la organización social tiene la virtud de llegar a una partes donde el Estado, con todo su aparataje no puede llegar, ¿por qué esa organización no puede tener un apoyo estatal para funcionar?”.

Otro punto relevante en este aspecto, es el establecimiento de un financiamiento que permita que representantes regionales puedan participar en los consejos de organizaciones de la sociedad civil correspondientes a organismos de la administración del Estado que se encuentran en Santiago.

Actualmente no existen fondos destinados para esto, por lo que la falta de recursos se ha transformado en la principal limitante a la participación de las organizaciones regionales en los COSOC de ministerios, subsecretarías y otros organismos públicos centralizados.

### **Los Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil**

Frente a este punto los desafíos son múltiples y no solo tienen relación con la administración pública, sino que también involucran a la ciudadanía. Para ambos actores, aún no existe suficiente conocimiento sobre este mecanismo de participación y los beneficios mutuos que podría traer si existe una real voluntad de las partes para hacer de esta una instancia de real incidencia.

Como ya vimos anteriormente, esto se ha traducido en instituciones públicas que solo crean COSOC para cumplir con la ley (o que derechamente no los crean) y en una sociedad civil que no conoce de la existencia de estos consejos y que no llega a presentarse al llamado para constituirlos.

Para responder a esto es importante que se realice una campaña de capacitación que incluya tanto a funcionarios públicos como a la ciudadanía. Según lo discutido en el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, esta labor debería recaer en el consejo permanente donde se buscaría replicar el trabajo de capacitaciones que se ha realizado en torno a la Ley de Transparencia.

Otro punto que se debería resolver con las reformas a la Ley 20.500 es la disparidad entre los COSOC de la administración del Estado y los COSOC de las municipalidades. Lo que se busca es equiparar su estructura principalmente respecto a si los presidirá un ciudadano o una autoridad.

Dafne Concha, presidenta de la Coordinadora de Padres y Apoderados por el Derecho a la Educación y representante de esta organización en los COSOC de la Municipalidad de Santiago y la Junaeb, relata que en su experiencia, los consejos de la sociedad civil municipales son espacios de mayor incidencia que los consejos de organismos de administración del Estado, los que afirma tendrían un carácter meramente informativo.

“Los COSOC de ministerios y servicios públicos son más informativos que espacios de incidencia (...) En el municipio la experiencia es distinta porque las organizaciones tienen un carácter territorial, tienen un carácter yo diría bastante definido, entonces ahí si hay más discusión, ahí si hay más ganas”.

De igual manera, el Consejo Nacional de Participación enfrenta el desafío no menor de idear fórmulas que permitan evitar el clientelismo en los COSOC. Pero además deberá hacerse cargo de la gran crítica que han recibido este mecanismo: el hecho de que no es una instancia vinculante.

### **Los otros desafíos**

Uno de los grandes puntos que debe resolver el consejo es qué pasará con aquellos organismos y autoridades que no lleven a cabo lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana. Se espera que la reforma a la normativa contemple sanciones en caso de incumplimiento, siendo el consejo permanente la entidad encargada de cursarlas.

Respecto a otros mecanismos de participación incluidos en la Ley 20.500, el Consejo Nacional de Participación estima que es necesaria una revisión de los plebiscitos y consultas ciudadanas no vinculantes.

En lo que va de promulgada la ley, solamente se han realizado una consulta ciudadana a nivel municipal. La razón principal sería que ejecutar este mecanismo es sumamente costoso para los municipios, por lo que una de las ideas que ha surgido desde la sociedad civil es establecer un fondo nacional que permita financiar un mínimo de plebiscitos por región.

### **Los desafíos para la ciudadanía**

Pero no solo existen desafíos desde la institucionalidad. No sirve de nada que se consagre el derecho a la participación y que existan mecanismos debidamente aceitados si no existe una contraparte ciudadana que ocupe estos nuevos espacios.

Es cierto que se espera que el Estado cumpla un rol en el fomento de la sociedad civil y que garantice ciertas condiciones estructurales que permitan su desarrollo, como puede ser el financiamiento.

Pero también es sumamente necesario que la sociedad civil tome un rol activo frente a varios desafíos que se le presentan. Para Pablo Collada, director ejecutivo de Fundación Ciudadano Inteligente y miembro del Consejo de Participación, es necesario que la sociedad civil realice un análisis de su repertorio de acción y avance hacia una planificación más estratégica de su labor.

“El desafío es tener una sociedad civil con la capacidad de generar modelos de incidencia donde puedan impactar y donde su tiempo y su dedicación en materia de participación ciudadana generan una transformación”.

Collada admite que estas son competencias que requieren una mayor sofisticación en el actuar de la sociedad civil, lo que por supuesto implica un proceso de formación cívica que permita aumentar las capacidades de la ciudadanía. Sin embargo considera que esto es una responsabilidad compartida y no solo del Estado.

En su libro *La igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana*, Pedro Mujica Barrientos profundiza en la idea de que la formación ciudadana es un componente esencial para la participación.

“Para ejercer un rol participativo se requiere ser contraparte hábil y eficiente frente a los agentes del Estado y a los demás miembros de la sociedad civil. Lo anterior supone que los derechos existan y que estén adecuadamente reconocidos y garantizados por el Estado. Para que la ciudadanía sea capaz de ejercer sus derechos se requiere de capacidades técnicas y si no las tienen, la capacidad de asociarse con otros miembros de la sociedad civil que las posea”.

Es decir, no solo es necesario que exista el derecho a la participación y los mecanismos necesarios para ejercerlo. Es imprescindible que al momento de abrir los espacios la ciudadanía cuente con las capacidades necesarias para ser un aporte.

Y si bien es evidente que no siempre la ciudadanía va a contar con los conocimientos técnicos necesarios para enfrentar ciertos temas, sí se esperaría que tenga la capacidad de conseguir apoyo técnico asociándose con aquellos que sí los tengan.

Pero no solo es necesario que la ciudadanía se asocie para buscar apoyo técnico. Dafne Concha de la Coordinadora de Padres y Apoderados por el Derecho a la Educación, destaca la necesidad de que los representantes de la sociedad civil se empoderen en los espacios ya existentes y formen redes que les permitan incidir con mayor fuerza.

“Actualmente los COSOC no tienen protagonismo, no hay una declaración pública por ejemplo de un COSOC respecto al presupuesto de un determinado organismo. No hay opinión política de estos consejos. Para avanzar en una real participación, en una real incidencia, yo creo que los dirigentes que salimos electos en los COSOC también tenemos que creernos un poco más el cuento, tenemos que sentirnos autoridades a nuestro nivel y hacer opinión colegiada con aquellos con los cuales hemos sido electos para estar en estos consejos de la sociedad civil”.

Desde otro punto de vista, Rodrigo Márquez, coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para la Democracia (PNUD), destacaba en un conversatorio de la organización Populusaurio que es importante que las organizaciones sociales y los movimientos no pierdan la conexión con la ciudadanía abogándose su representación sin tener un nexo real.

“La sociedad civil también puede quedar lejos de la ciudadanía si es que no se da la tarea de escucharla y si da por garantizado que porque yo creo que es potente salvar tal o cual valor social, la gente también piensa lo mismo y me va a acompañar para siempre”.

Para ejemplificar este punto, Márquez recordó las discrepancias que se dieron en el contexto de las demandas del movimiento estudiantil, cuando en momentos en que parecía existir un consenso ciudadano en relación a la educación gratuita, grupos de apoderados se organizaron en contra.

“Piensen lo que pasó en la discusión gratuidad en educación, cómo muchos padres y apoderados de repente empezaron a decir, pero si yo quiero pagar. Ese es un ejemplo para mostrar que la tarea de estar conectándose con la ciudadanía es una tarea para todos, no solo para las elites, sino que también para la sociedad civil”.

Daniel Oyarzún, coordinador de la Mesa de Seguimiento a la Ley 20.500 y miembro del Consejo de Participación, complementa el punto anterior y afirma que los representantes de la sociedad civil no solo deben cuidar mantener la conexión con la ciudadanía en general, sino que, por sobre todo, con las personas a las que representa, cuestión que a su juicio muchas veces se olvida.

“El dirigente social tiene que aprender que él está en ese cargo porque sus socios lo pusieron ahí, por lo tanto, en esa responsabilidad esta obligado a ser un representante e informar permanentemente a sus bases. Tenemos que aprender a ser democracia ciudadana, a compartir las cosas que están pasando porque muchas veces cuando detentamos el poder, nos olvidamos de quiénes nos pusieron ahí.”

Otro de los grandes desafíos para la ciudadanía está relacionado con el momento político en el que se está desarrollando la agenda de participación ciudadana. Las propuestas finales de la Comisión Nacional de Participación Ciudadana serán

presentadas en 2017, año en el que también se celebrarán la elección presidencial y la primera elección parlamentaria sin binominal.

No solo el inminente cierre de gobierno se presenta como un obstáculo para la agenda de participación. El proceso constituyente podría transformarse nuevamente en un dolor de cabeza para las intenciones del Consejo Nacional de Participación.

Este proceso no solo es un problema en términos comunicacionales al tener que competir por posicionarse en la agenda mediática. Es también un problema ya que de cierta forma divide los esfuerzos de las organizaciones sociales, las que podrían priorizar instalar sus temáticas en la nueva Constitución y dejar en un lugar secundario las reformas a la Ley 20.500.

La división de la agenda podría jugar un papel crítico si se considera la reciente experiencia de la Comisión Engel<sup>61</sup> en relación a lo ocurrido con otros consejos y comisiones presidenciales. Así lo considera la investigadora de Espacio Público, Sofía Donoso, que hace hincapié en la importancia de la acción ciudadana a la hora de empujar estas agendas.

“Estos consejos quedan en nada si no está la sociedad civil de manera muy activa empujando la agenda un paso más allá. Lo que pasó con el Consejo de Descentralización por ejemplo. En 2006 hubo otro Consejo de Transparencia y Corrupción y tampoco quedó en nada. La lección de todo esto es que si la sociedad civil no está ahí y no empuja de una manera muy coordinada, muy estratégica, todo queda en nada”.

---

<sup>61</sup> El Consejo Asesor Presidencial Contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción, como es su nombre oficial, fue un consejo convocado por la Presidenta Bachelet en marzo de 2015. El consejo realizó propuestas en materia de prevención de la corrupción, regulación de conflictos de interés; integridad, ética y derechos humanos, financiamiento de la política y confianza en los mercados.

En el caso de la actual Agenda de Transparencia y Anticorrupción, las organizaciones de la sociedad civil se han cuadrado en varias oportunidades para manifestar públicamente su respaldo a las propuestas de la Comisión Engel. En un principio se unieron para exigir que las medidas contra la corrupción se debatieran en conjunto con la ciudadanía<sup>62</sup> y posteriormente para demandar el cumplimiento de estas<sup>63</sup>.

Así mismo han surgido esfuerzos ciudadanos coordinados como lo ha sido la unión entre el centro de estudios Espacio Público y la Fundación Ciudadano Inteligente para impulsar las medidas de la comisión en el Congreso y fiscalizar su cumplimiento a través del sitio ObservatorioAnticorrupción.cl.

A un año de la entrega del Informe Engel, el observatorio cifró en 55% el avance de la agenda y fijó en 4,3 la nota de calidad de las medidas aprobadas y en tramitación en el Congreso. En la presentación de estos resultados, Eduardo Engel, presidente de la comisión, valoró la presión de la sociedad civil para dar cumplimiento a las medidas y

---

<sup>62</sup> En abril de 2015 diversas organizaciones de la sociedad civil exigieron un “Acuerdo social y político” que incluyera a la sociedad civil en la búsqueda de una solución a la crisis producida por los casos de corrupción y financiamiento ilegal de la política. Las organizaciones que firmaron el acuerdo fueron: América Solidaria, Amnistía Internacional, Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales, Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales – ACCIÓN, Centro de Ética y Reflexión Social de la Universidad Alberto Hurtado, CODEFF, Corporación Humanas, Casa de la Paz, El Sobre Azul, Fundación Biobioprojecta, Fundación Chile Movilizado, Fundación Ciudad Emergente, Fundación Ciudadano Inteligente, Fundación Crea, Fundación Equitas, Fundación Pro Acceso, Fundación Superación para la Pobreza, Greenpeace, Marca tu Voto “AC”, Nosotros Ciudadanos, ONG PAICABI, ONG Yo Reciclo y Sur Maule.

<sup>63</sup> En noviembre de 2015 las organizaciones agrupadas en la red de la sociedad civil, Populusaurio, firmaron una nueva carta exigiendo el cumplimiento de las medidas propuestas por la Comisión Engel. Las organizaciones pertenecientes a Populusaurio son: Balmaceda Arte Joven, Educación 2020, Fundación Amoma, Fundación Casa de la Paz, CODEFF, Greenpeace, Yo Reciclo, WWF, América Solidara, Ciudad Emergente, Fundación Superación de la Pobreza, Fundación Trascender, Hogar de Cristo, Junto al Barrio, Pedaleable, Humanas, Amnistía Internacional, Iguales, Opción, Comunidad Mujer, Ciudadano Inteligente, Socialab y Base Pública.

destacó que la “capacidad de reacción de nuestra ciudadanía es uno de los activos más importantes que tiene Chile”.

Para Sofía Donoso es importante que la sociedad civil se mantenga unida en torno a las reformas a Ley 20.500 y se mantenga activa no solo en la etapa de construcción de las propuestas sino que asuma un papel fiscalizador que asegure que la agenda de participación ciudadana llegue a buen término.

“Hay que ir un paso a la vez, primero generar la propuesta, luego empujar para que esa propuesta se transforme en un proyecto, después empujar para que ese proyecto no sea como completamente desmantelado de la discusión legislativa”.

## **UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA II**

Una reforma a la Ley 20.500 en base a las propuestas del Consejo de Participación Ciudadana es sin lugar a dudas un oportunidad para que la clase política demuestre su compromiso con una democracia participativa.

Es también la posibilidad de que la ciudadanía sea reconocida como un actor activo en la construcción del país y no como meros espectadores que despiertan de su letargo cada cuatro años para ir a votar.

Este nuevo camino de reformas se iniciará en un 2017 marcado por las elecciones presidencial y parlamentaria que se celebrarán a fines de ese año.

En un contexto cruzado por los casos de corrupción y financiamiento ilegal de la política -lo que han profundizado este quiebre entre la ciudadanía y sus representantes del que tanto hemos hablado en estas páginas- es bastante probable que el discurso político sobre la participación tome aún más fuerza.

Por lo demás, ya hemos visto cómo desde la campaña presidencial de Ricardo Lagos, las elecciones se han convertido en territorio fértil para hablar sobre participación ciudadana, aun cuando buena parte de esos compromisos se desvanezcan cuando el candidato o candidata se transforma en representante.

No es fácil predecir qué va a ocurrir con la agenda de participación ante este escenario electoral. Podría ser impulsada en medio del frenesí legislativo característico del fin de gobierno, o bien podría quedar abandonada a su suerte a la espera de que el nuevo ejecutivo decida revivirla.

En paralelo a las expectativas puestas sobre nuestros representantes están los desafíos que deberá afrontar la sociedad civil, que al igual que la clase política, se ve enfrentada al reto de convocar a una ciudadanía que hoy se muestra desconfiada y alejada de cualquier tipo de asociacionismo.

Una sociedad civil que además enfrenta el tremendo desafío de impulsar cambios en la forma en que se toman las decisiones en el país, todo con el objetivo de ir abriendo espacios hacia una democracia participativa en la que todas las voces cuenten.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Entrevistas realizadas:**

Claudio Avendaño. Entrevista con la autora. 19 de mayo, 2015.

Jorge Bustos. Entrevista con la autora. 13 de junio, 2016.

Pablo Collada. Entrevista con la autora. 18 de mayo, 2016.

Dafne Concha. Entrevista con la autora. 2 de noviembre, 2016.

Gonzalo Delamaza. Entrevista con la autora, 03 de noviembre, 2015.

Gonzalo Delamaza. Entrevista con la autora. 14 de junio, 2016.

Sofía Donoso. Entrevista con la autora. 06 de junio, 2016.

Francisco Estévez. Entrevista con la autora. 04 de junio, 2015.

Alejandro Jiménez. Entrevista con la autora. 14 de junio, 2016.

Leonardo Moreno. Entrevista con la autora. 20 mayo, 2015.

Juan Pablo Orrego. Entrevista con la autora. 2 noviembre, 2016.

Daniel Oyarzún. Entrevista con la autora. 03 de noviembre, 2015.

María Luisa Sotomayor. Entrevista con la autora. 15 de mayo, 2015.

Raúl Villarroel. Entrevista con la autora. 23 de junio, 2015.

**Fuentes impresas:**

ABAL MEDINA, J. 2010. Manual de ciencia política. Buenos Aires, Eudeba.

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, L. 2004. La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública. México, D.F, UNAM.

BENÉITEZ, B. 2005. La ciudadanía en la democracia ateniense. Foro Interno 5: 37-58.

DELAMAZA, G. 2005. Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile. Santiago, LOM Ediciones.

FUNDACIÓN MULTITUDES. (2015). ¿Hay COSOC? Radiografía de los Consejos de la Sociedad Civil Municipales. Santiago.

GARCÉS, M., VALDÉS, A. (1999). Estado del arte de la participación ciudadana en Chile.

DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES. 2001. Plan para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, Mayo 2001.

LAGOS, R. (05 de julio de 2000). Palabras del Presidente de la República, Ricardo Lagos, durante la ceremonia de Constitución de la Mesa de Trabajo de la Sociedad Civil. Santiago.

MATAMALA, D. (2015). Poderoso Caballero: El peso del dinero en la política chilena. Santiago: Catalonia, Periodismo UDP.

MUJICA, P. (2010). La igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana. Santiago: RIL editores.

PUTNAM, R. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6 (1): 65-78.

### **Fuentes Online:**

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (BCN). 2011. Historia de la Ley N° 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública [en línea] <<http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4641/>> [consulta: 10 de mayo de 2015]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (BCN). Programa de gobierno Michelle Bachelet 2006 – 2010. [en línea] <[https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi2\\_Lyql\\_TNAhWDC5AKHQGWAnsQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bcn.cl%2Fobtienearchivo%3Fid%3Ddocumentos%2F10221.1%2F13433%2F1%2F2005\\_programa-MB.pdf&usg=AFQjCNHeiYR3yn\\_CMthxIj4qOzMoFMwww&sig2=Wq2EHxH9bb6tvi6lWmGqog](https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi2_Lyql_TNAhWDC5AKHQGWAnsQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bcn.cl%2Fobtienearchivo%3Fid%3Ddocumentos%2F10221.1%2F13433%2F1%2F2005_programa-MB.pdf&usg=AFQjCNHeiYR3yn_CMthxIj4qOzMoFMwww&sig2=Wq2EHxH9bb6tvi6lWmGqog)> [consulta: 10 de diciembre 2015]

CAMPOS, P. 2013. Pablo Longueira no presentará programa de gobierno hasta después de las primarias. [en línea] Radio U Chile. 08 de mayo, 2013 <<http://radio.uchile.cl/2013/05/08/pablo-longueira-no-presentara-programa-de-gobierno-hasta-despues-de-las-primarias/>> [consulta: 02 junio 2016]

CÁRDENAS, J. 2015. El caso Penta y la ley Longueira de privatización pesquera. [en línea] Radio del mar. Enero 2015: <<http://www.radiodelmar.cl/2015/01/el-caso-penta-y-la-ley-longueira-de-privatizacion-pesquera/>> [consulta 05 de junio de 2016]

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. 1990. Estudio social y de opinión pública: agosto 1990. [en línea] <[http://www.cepchile.cl/cep/site/tax/port/all/taxport\\_20\\_192\\_\\_1.html](http://www.cepchile.cl/cep/site/tax/port/all/taxport_20_192__1.html)> [consulta 28 de octubre de 2016]

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. 2015. Estudio nacional de opinión pública: noviembre 2015. [en línea] <<http://www.cepchile.cl/estudio-nacional-de-opinion-publica-noviembre-2015/cep/2016-01-28/092217.html>> [consulta 28 de octubre de 2016]

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. 2015. Séptima Encuesta de Transparencia [en línea]<[http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio\\_nacional\\_de\\_transparencia\\_2015.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2015.pdf)> [consulta 10 de mayo de 2016]

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Portal de consolidación de datos de la Ley del Lobby del Estado de Chile. [en línea] <<http://www.infolobby.cl/>> [consulta 02 de noviembre de 2016]

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2015 . Informe consolidado 392-15 respecto al cumplimiento de la Ley n°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. [en línea] <<http://www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3->

BIFAPortalCGR/faces/detalleInforme?docIdcm=06d890723c356123ee998f3123deac7d&\_adf.ctrl-state=7abdwnym\_3> [consulta: 08 de junio de 2015]

COOPERATIVA.CL. 2016. Encuesta Cadem: 76% aprueba protestas en Chiloé, pero el 60% rechaza bloqueos. [en línea] Cooperativa. 16 de mayo, 2016 <<http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-los-lagos/encuesta-cadem-76-aprueba-protestas-en-chiloe-pero-el-60-rechaza/2016-05-16/103335.html>> [consulta: 07 de julio 2016]

CORPORACIÓN LIBERTADES CIUDADANAS. 2006. Organizaciones civiles exigen mayores y mejores canales para la participación ciudadana. [en línea] <<http://www.libertadesciudadanas.cl/noticias/organizaciones-civiles-exigen-mayores-y-mejores-canales-para-la-participaci%C3%B3n-ciudadana.php>> [consulta: 10 de diciembre 2015]

DIARIO FINANCIERO. 2011. Pesca: "si no hay acuerdo, se envía un proyecto con las licitaciones". [en línea] Diario Financiero. 11 de agosto, 2011. <<https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/pesca-si-no-hay-acuerdo-se-envia-un-proyecto-con-las-licitaciones/2011-08-11/214835.html>> [consulta: 08 de junio de 2016]

EL DESCONCIERTO. Conapach en tela de juicio: el control de las grandes pesqueras y su apoyo a la ley Longueira. [en línea] El Desconcierto. 24 de noviembre, 2014. <<http://www.eldesconcierto.cl/vida-sustentable/2014/11/24/conapach-en-tela-de-juicio-el-control-de-las-grandes-pesqueras-y-su-apoyo-la-ley-longueira/>> [consulta: 05 de junio de 2016]

EL MORROCOTUDO. Conflictos regionales en Chile: la lucha por un destino. [en línea] El Morrocotudo. 16 de mayo, 2016.

<<http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/conflictos-regionales-en-chile-la-lucha-por-un-destino>> [consulta: 09 de junio de 2016]

EL MOSTRADOR. 2011. Los vínculos en la licitación pesquera que salpican a Longueira. [en línea] El Mostrador. 21 de septiembre, 2011 <<http://www.elmostrador.cl/mercados/2011/09/21/los-vinculos-en-la-licitacion-pesquera-que-salpican-a-longueira/>> [consulta: 08 de junio de 2016]

EL MOSTRADOR. 2015. Diversas organizaciones ciudadanas exigen un "Acuerdo Social y Político" para salir de la crisis política. [en línea] El Mostrador. 17 de abril, 2015 <<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/04/17/diversas-organizaciones-ciudadanas-exigen-un-acuerdo-politico-social-para-salir-de-la-crisis-politica/>> [consulta: 03 de mayo de 2016]

EL MOSTRADOR. 2016. Pescadores de Chiloé: La marea roja apareció luego que se vertieron 5 mil toneladas de desechos salmoneros al mar. [en línea] El Mostrador. 03 de mayo, 2016 <<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/05/03/pescadores-de-chiloe-la-marea-roja-aparecio-luego-que-se-vertieron-5-mil-toneladas-de-desechos-salmoneros-al-mar/>> [consulta: 08 de junio de 2016]

EL OBSERVATODO. 2011 El escándalo del sector pesquero en Chile. [en línea]. El Observatodo. 01 de octubre, 2011. <<http://www.elobservatodo.cl/noticia/economia/el-escandalo-del-sector-pesquero-en-chile>> [consulta: 05 de junio de 2016]

EMOL. 2011. Habitantes de Calama inician paro en protesta por abandono de las autoridades. [en línea] Emol. 29 de junio, 2011 <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/06/29/489810/habitantes-de-calama->

inician-paro-en-protesta-por-abandono-de-las-autoridades.html> [consulta: 10 de diciembre de 2015]

FERNÁNDEZ, M., ORDÓÑEZ, M. 2007. Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007: caracterización de los compromisos. [en línea] <<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>>[consulta: 15 de noviembre de 2015]

GÓMEZ LOBOS, A. 2000. ¿Qué pasa con la pesca en Chile? [en línea] <[http://www.cipma.cl/web/200.75.6.169/RAD/2000/4\\_Gomez-Lobos.pdf](http://www.cipma.cl/web/200.75.6.169/RAD/2000/4_Gomez-Lobos.pdf)> [consulta: 03 de mayo de 2016]

GUZMÁN, S. 2012. La necesidad y legitimidad de las barricadas. [en línea] El Mostrador. 13 de septiembre, 2012 <<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2012/09/13/la-necesidad-y-legitimidad-de-las-barricadas/>> [consulta: 03 de mayo de 2016]

LA SEGUNDA. 2015. Los forados de la Ley del Lobby. [en línea] La Segunda. 27 de julio, 2015 <<http://impresa.lasegunda.com/2015/07/27/A/CB2O5I41/HG2O5J8L>> [consulta: 09 de junio de 2016]

LA SEGUNDA. 2016. Avances en la Ley de Lobby. [en línea] La Segunda. 19 de febrero, 2016 <<http://impresa.lasegunda.com/2016/02/19/A/7J2SJ5VD/JM2SJ6J2>> [consulta: 09 de junio de 2016]

LA TERCERA. 2011. La nueva Ley de Pesca que impulsará el gobierno y a la que no se oponen los industriales. [en línea] La Tercera. 05 de junio, 2011 <<http://diario.latercera.com/2011/06/05/01/contenido/negocios/27-71564-9-la->

nueva-ley-de-pesca-que-impulsara-el-gobierno-y-a-la-que-no-se-oponen-los.shtml>  
[consulta: 05 de junio de 2016]

LA TERCERA. 2013. Pablo Longueira abandona la carrera presidencial por un cuadro depresivo a cuatro meses de las elecciones. [en línea] La Tercera . 17 de julio, 2013 <<http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/07/674-533403-9-pablo-longueira-anuncia-el-abandono-de-la-carrera-presidencial-a-cuatro-meses-de.shtml>>  
[consulta: 02 de julio de 2016]

LA TERCERA. 2015. Las boletas que vinculan a Longueira con Pesquera el Golfo y Metalpar. [en línea] La Tercera. 06 de junio, 2015 <<http://diario.latercera.com/2015/06/06/01/contenido/pais/31-191155-9-las-boletas-que-vinculan-a-longueira-con-pesquera-el-golfo-y-metalpar.shtml>> [consulta: 05 de junio de 2016]

LA TERCERA. 2016. Engel entrega balance en materia de probidad a un año del informe del consejo. [en línea]La Tercera. 25 abril, 2016 <<http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/04/674-678010-9-engel-entrega-balance-en-materia-de-probidad-a-un-ano-del-informe-del-consejo.shtml>> [consulta: 08 de julio de 2016]

LEY DE LOBBY. Cómo funciona la Ley de Lobby. [en línea] <<http://www.leydelobby.cl>> [consulta 09 de junio de 2016]

MINEDUC. Becas y Créditos Ed.Superior. Información para el Postulante y Renovante: Nivel Socioeconómico. [en línea] <<https://www.ayudamineduc.cl/Temas/Detalle/aee0363b-2e29-e211-8986-00505694af53>> [consulta: 28 de mayo de 2016]

PARTICIPO. 2004. Declaración Pública de organizaciones de la sociedad civil ante el envío al parlamento del proyecto de participación ciudadana. [en línea] <<http://participo.blogcindario.com/2005/10/00042-declaracion-osc-por-proy-ley-asoc-y-pc-en-la-gp-foro-s-c.html>> [consulta: 08 de diciembre 2015]

PARTICIPO. 2005. Acuerdo por la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil. [en línea] <<http://participo.blogcindario.com/2005/10/00047-acuerdo-por-la-participacion-ciudadana-osc-y-ricardo-lagos.html>> [consulta 05 julio 2015]

PIÑERA, S. 2009. Programa de gobierno para el cambio. [en línea]. <[http://www.sebastianpinera.cl/sites/default/files/programa\\_de\\_gobierno\\_2010.pdf](http://www.sebastianpinera.cl/sites/default/files/programa_de_gobierno_2010.pdf)> [consulta: 16 de noviembre de 2015]

PNUD. Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2015. [en línea]. <<http://desarrollohumano.cl/idh/informes/2015-los-tiempos-de-la-politizacion/>> [consulta: 8 de mayo de 2016]

PNUD. IV Encuesta Auditoría a la Democracia. 2016. [en línea]. <[http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_PPTencuesta\\_final\\_2016.pdf.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_PPTencuesta_final_2016.pdf.pdf)> [consulta: 1 de noviembre de 2016]

POPULUSAURIO. Declaración Populusaurio. 2015 [en línea] <<http://populusaurio.cl/declaracion/>> [consulta: 12 de junio de 2016]

POPULUSAURIO. Ley 20.500 sobre "Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública". 2013. [en línea] <<https://www.youtube.com/watch?v=If8CEZfro08>> [consulta: 12 de junio de 2015]

PUBLIMETRO. 2016. Salmoneras responsabilizan al Gobierno de millonarias pérdidas por los bloqueos en Chiloé [en línea] Publimetro. 19 de mayo, 2016. <<http://www.publimetro.cl/nota/cronica/salmoneras-responsabilizan-al-gobierno-de-millonarias-perdidas-por-los-bloqueos-en-chiloe/xIQpet!hZARA3PZCZFE/>> [consulta: 05 de junio de 2016]

PULSO. 2015. Chiloé: Pescadores artesanales arremeten contra la Ley de Pesca. [en línea] Pulso, 13 de mayo, 2015 <<http://www.pulso.cl/noticia/empresa---mercado/mercado/2016/05/13-84872-9-chiloe-pescadores-artesanales-arremeten-contra-la-ley-de-pesca.shtml>> [consulta: 05 de junio de 2016]

RADIO UNIVERSIDAD DE CHILE. 2014. Paulina Ibarra experta en gobierno abierto: La unión ciudadana permitirá mejor fiscalización política en materia de lobby. [en línea] Radio Universidad de Chile. 01 de diciembre, 2014 <<http://radio.uchile.cl/2014/12/01/paulina-ibarra-experta-en-gobierno-abierto-la-union-ciudadana-permitira-mejor-fiscalizacion-politica-en-materia-de-lobby>> [consulta: 09 de junio de 2016]

RADIO VILLA FRANCIA. 2016. El llamado de una mujer chilota: “Necesito decir lo que está pasando, por favor, ayúdenos”. [en línea] Radio Villa Francia. 04 de mayo, 2016 <<http://www.radiovillafrancia.cl/el-llamado-de-una-mujer-chilota-necesito-decir-lo-que-esta-pasando-por-favor-ayudenos>> [consulta: 08 de junio de 2016]

SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA. ¿Qué es una pesca de investigación? [en línea] <<http://www.subpesca.cl/orientacion/604/w3-article-860.html>> [consulta: 05 de junio de 2016]

SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA. Estado de las pesquerías nacionales, aspectos biológico-pesqueros. [en línea] <<http://www.greenpeace.org/chile/Global/chile/Documentos/Oceanos/2010/estado-pesquerias-nacionales.pdf>> [consulta: 1 noviembre de 2016]

THE CLINIC ONLINE. 2013. El discurso completo de Michelle Bachelet al aceptar la candidatura presidencial en El Bosque. [en línea] <<http://www.theclinic.cl/2013/03/27/el-discurso-completo-de-michelle-bachelet-al-aceptar-la-candidatura-presidencial-en-el-bosque/>> The Clinic Online, 27 de marzo, 2013. [consulta: 12 de junio de 2016]

THE CLINIC ONLINE. 2013. Golborne anunciaría en próximos minutos fin de carrera presidencial tras revelación de sociedad en paraíso fiscal. Longueira lo reemplazaría. [en línea] 28 abril, 2013. <<http://www.theclinic.cl/2013/04/28/nueva-crisis-en-candidatura-de-golborne-tras-revelacion-de-compania-en-paraiso-fiscal/>> [consulta: 12 de junio de 2016]

UNIVERSIDAD CATÓLICA y GFK – Adimark. 2015. Encuesta Bicentenario. [en línea] <<http://encuestabicentenario.uc.cl/resultados/>> [consulta 28 de mayo de 2016]

VEO VERDE. 2012. Chile: ¿Por qué está tan enojado el pueblo de Aysén? [en línea] Veo Verde. 23 de febrero, 2012 <<https://www.veoverde.com/2012/02/chile-por-que-esta-tan-enojado-el-pueblo-de-aysen/>> [consulta: 10 de diciembre de 2015]

## **Leyes**

CHILE. 2004. Mensaje N°48-351 de S.E El Presidente de la República con el que se inicia un Proyecto de Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, 08 de junio de 2004.

CHILE. 2011. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Ley 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, Febrero de 2011.

CHILE. 2014. Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, marzo de 2014.

CHILE. La ley 16.880 de Organizaciones Comunitarias.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2005. Constitución Política de la República. Septiembre 2005.

CHILE. Presidencia de la República. 2014. Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana. Agosto 2014.

### **Seminarios y paneles de conversación:**

PANEL de conversación en Populusaurio. 13 Noviembre 2015. 2015. Santiago, Parque Balmaceda.

SEMINARIO participación ciudadana y sistema político en Chile. 27 de Octubre 2016. 2016. Santiago, Facultad de Derecho Universidad Católica de Chile.

PRESENTACIÓN del estudio ¿Hay Cosoc? De Fundación multitudes. 23 de Septiembre 2015. 2015. Santiago, Biblioteca de Santiago.

### **Bases de datos**

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD. Encuesta Nacional de la Juventud. 2009-2012. [en línea] <<http://www.redatam.org/redchl/injuv/encjuv/index.html>> [consulta: 3 junio 2016]

LATINBARÓMETRO. Latinbarómetro análisis de datos. 1995 – 2015. [en línea] <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>> [consulta: 20 de mayo de 2016]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. 2013. Encuesta CASEN 2013.

WORLD VALUES SURVEY. Online Data Analysis. [en línea] <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>> [consulta: 20 de mayo de 2016]

## **ANEXOS**