

La participación ciudadana en el sistema político chileno post-dictadura

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de Chile

Tomás Cifuentes Silva

y

Felipe Morales Anguita

Profesor guía: Francisco Soto Barrientos

Índice

Introducción

De qué hablamos cuando hablamos de participación	5
Sobre la metodología y la argumentación. Insuficiencia del estudio de las normas <i>en sí mismas</i>	9
Capítulo I: Soberanía popular, democracia y participación ciudadana	14
1- Democracia y soberanía popular: la democracia en el siglo XXI	14
2- La democracia representativa liberal clásica	16
3- La crisis de la democracia representativa: la democracia directa como complemento	20
4- La participación ciudadana	29
Capítulo II: La participación ciudadana en el sistema político chileno post dictadura: desafección institucional y re-politización ciudadana	48
1- El análisis de un déficit. “Democracia protegida”, gobernabilidad mercado y malestar en el primer período del Chile post-dictadura: 1990-2005	50
2- La participación ciudadana a partir de 2006: desafección institucional y repolitización social.	63

Capítulo III: Consagración normativa de la participación ciudadana en Chile	81
1- La participación ciudadana en el derecho internacional	81
2- La participación ciudadana a nivel constitucional	87
3- Instancias normativas de participación ciudadana a nivel legal	97
 Reflexiones finales: consideraciones para una democracia viable en el siglo XXI	 125

Introducción

De qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana

“A veces la tierra tiembla (...) A veces el temblor dura más de lo normal y la gente se coloca debajo de los marcos de las puertas o debajo de las escaleras o sale corriendo a la calle. ¿Tiene esto solución?”

Roberto Bolaño, *Nocturno de Chile*

Chile es un país sísmico. Cada ciertos años las placas tectónicas nos asedian, botan nuestras casas, nuestras ciudades. Y hemos tenido que aprender a vivir con ello. En marzo de 1985 tembló la tierra, y murieron más de 178 personas. Pero a veces son los propios chilenos quienes hacen temblar la tierra, y hemos tenido que aprender a vivir con ello también. Ese mismo mes, el 29 de marzo, fueron asesinados en manos de la dictadura los hermanos Vergara Toledo. Ese mismo día fue ejecutada la joven Paulina Aguirre, y también fueron secuestrados los profesores Manuel Guerrero y José Miguel Parada, quienes aparecerían degollados al otro día en Pudahuel. Todos eran opositores al régimen. Todos reclamaban democracia. Ese mismo agitado 1985 proliferaron las Jornadas de Protesta Nacional en contra de la dictadura, y también se firmó el Acuerdo Nacional para la Transición por parte de líderes políticos tanto de derecha como de centro izquierda, acuerdo que comenzaría a asentar las bases de la transición pactada a la democracia.

En Chile a veces la tierra tiembla. Y también de vez en cuando el pueblo chileno, sometido a presión, la hace temblar. Porque la soberanía popular es como las placas tectónicas, se puede mantener subterráneamente, tranquila, solapada, por años, y se puede transformar también, de pronto, en una fuerza incontrolable.

Históricamente hablando, en nuestro país la fuerza política ciudadana ha sido “encausada” de distintas maneras. En el siglo XIX, algunos plantean que fue la figura autoritaria de Portales la que

supo interpretar el “alma nacional”¹; otros han señalado que en realidad el Estado central aplastó las formas ciudadanas de soberanía popular, la que se ha mantenido en la memoria histórica del pueblo chileno y se ha expresado cada cierto tiempo;² otras tesis señalan que los ánimos revolucionarios fueron encausados a través de la institucionalidad liberal³. Respecto del siglo XX, la historiografía nacional parece estar más o menos de acuerdo en que fueron los partidos políticos los que operaron como conector entre las expresiones políticas ciudadanas “informales” y la política institucional “formal”. Tanto así, que la revolución se hizo, justamente, con los partidos y a través de la institucionalidad política liberal.

¿Cómo se puede encausar la fuerza política de la ciudadanía en el siglo XXI? Nuestro interés acerca de la participación ciudadana surge en un contexto de fuerte desafección institucional, aunque también de re-politización ciudadana. Hoy en día, un 77% de la ciudadanía no se identifica con ningún partido político, y la confianza en ellos ha ido decayendo considerablemente en las últimas décadas. A su vez, solo un 18% de los chilenos piensa que el Congreso cumple bien con su rol de representar los intereses de la ciudadanía, y más de la mitad cree que la mejor forma de influir sobre las decisiones de los representantes políticos es hacerlo a través de medios informales (protestas, redes sociales, cartas a medios de comunicación)⁴.

Paralelamente a este contexto de fuerte desconfianza ciudadana en la política institucional, existe una proliferación de organizaciones de la sociedad civil. Al año 2020, existen 319 mil organizaciones, y todos los meses se crean casi 1.500 nuevas. Más de la mitad de estas se crearon hace menos de diez años, y cerca del 80% corresponde a organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos o uniones comunales. Se trata de formas asociativas ciudadanas orientadas al deporte y a la

¹ Es el caso de la historiografía conservadora. En primer término, la idea fue acuñada por Alberto Edwards, en sus artículos que terminarían por conformar su célebre libro *La fronda aristocrática en Chile*. Posteriormente, sus tesis serían compartidas por autores como Jaime Eyzaguirre, Mario Góngora, Gonzalo Vial, Bernardino Bravo, entre otros.

² Se trata de las tesis de la escuela historiográfica denominada “Nueva Historia Social”, que tiene como principal exponente al profesor Gabriel Salazar. Sobre su lectura acerca el siglo XIX y esta crítica en particular, véase Salazar, Gabriel (2006) *Construcción de Estado en Chile (1800-1837) Democracia de “los pueblos”. Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico*. Editorial Sudamericana. Santiago de Chile.

³ Esta tesis es compartida por autores como Julio Heise, Sofía Correa y Alfredo Jocelyn-Holt, entre otros. Para ilustrar el punto en particular, véase Jocelyn-Holt, Alfredo (1998) *El liberalismo moderado chileno. Siglo XIX*. Estudios Públicos, 69. Pp. 439-485. Santiago de Chile.

⁴ Todos estos datos son extraídos de PNUD (2020) pp. 56-60

recreación, a la vivienda, barrio y ciudad, o al trabajo e ingresos, todas estas cuestiones elementales para vivir dignamente.⁵

Resulta simbólico que nuestra tesis haya surgido conceptualmente durante las movilizaciones ciudadanas que comenzaron en octubre del año 2019, y haya sido redactada en pleno encierro por la pandemia por COVID-19, porque con la crisis político-social quedó de manifiesto la fuerte desconfianza ciudadana en las instituciones y la politización ciudadana, mientras que la crisis sanitaria demostró que, ante las carencias del Estado, se produce una reacción por parte del tejido social. Cuando el aparato estatal no llega, la ciudadanía prescinde de él y se asocia para solucionar por sí misma sus problemas.

Esta memoria se basa en la convicción de que el involucramiento ciudadano en las decisiones políticas es una forma pertinente y atinente a nuestro agitado siglo XXI de encausar la soberanía popular. Porque a diferencia de los terremotos, la soberanía popular puede llevarse más allá de la mera destrucción y convertirse en poder político efectivo, en construcción de espacio local y de Estado. Hablar de participación en estos tiempos es hablar de democracia, y la democracia, como los terremotos, nos puede costar la vida. Entonces cuando hablamos de participación hablamos también de la vida y de la muerte de los chilenos.

Sin embargo, el concepto de participación ciudadana es de difícil dilucidación. ¿Qué es la participación ciudadana? ¿Existen instancias participativas en nuestro sistema político? ¿Cuál es el alcance de las instancias existentes? En esta tesis se pretende abordar estas preguntas a través de un análisis teórico, histórico y normativo del asunto. Somos jóvenes, y por eso nos guía, casi siempre, la intuición. Pero sabemos que eso no es suficiente, y por lo mismo entramos a estudiar Derecho, para dotar nuestra intuición de contenido. A lo largo de la carrera, nos llamó la atención que en ningún momento estudiamos la regulación de una instancia de deliberación entre ciudadanos, ni siquiera respecto del Congreso Nacional. Así, nuestra inquietud política y jurídica nos ha llevado a establecer la hipótesis de que en nuestro sistema político y jurídico existe un déficit de instancias participativas y de deliberación por parte de la ciudadanía, y aunque a pesar de que existen diversas

⁵ Proyecto Sociedad en Acción (2020) pp. 20-24

formas de participación consagradas jurídicamente, estas se reducen a instrumentos de escasa aplicación o alcance.

Nuestra hipótesis es tal porque, a nuestro juicio, no se ha realizado un análisis jurídico general acerca del tema de la participación ciudadana. Hay autores que han tratado el asunto desde la doctrina constitucional (es el caso, por ejemplo, de nuestro profesor guía, Francisco Soto Barrientos), así como también administrativa (citaremos a Rolando Pantoja Bauzá o a Jaime Gallegos), y además ambiental (destaca en este aspecto el profesor Ezio Costa, quien publicó recientemente su tesis doctoral que trata el tema de la participación ciudadana en materia ambiental). Sin embargo, no existe un trabajo en el cual se aborde, desde el derecho, el tema de la participación ciudadana de forma “panorámica”, o bien sistémica. Son trabajos que tratan el asunto de forma dispersa.

Existen a su vez algunos informes que han abordado el asunto, como el del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, o los del proyecto Sociedad en Acción y el informe del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica. Asimismo, los informes del PNUD se refieren al asunto, y la OCDE elaboró un informe sobre el tema el año 2017.

También la participación ciudadana ha sido abordada desde otras disciplinas de las ciencias sociales. Se ha estudiado desde la historia, por ejemplo, como el profesor Gabriel Salazar, o desde la sociología, como es el caso de Gonzalo de la Maza, quien es uno de las personas que más ha escrito sobre el tema en Chile. También desde las ciencias políticas, desde las políticas públicas como Ignacio Irrarrazabal, director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, que dirige el proyecto Sociedad en Acción que citamos a lo largo de nuestra tesis, incluso desde el urbanismo. Desde todas estas áreas se han hecho importantes contribuciones al tema de la participación.

Esta tesis busca agrupar las diversas formas de aproximarse al problema, y aportar a la discusión sacando conclusiones jurídicas enmarcadas en el contexto más general de las ciencias sociales. Sin embargo, es fundamental prevenir que en ningún caso pretendemos arrogarnos el hecho de tratar en su absoluta complejidad el tema de la participación ciudadana, porque esto es, como se verá, una tarea imposible para una tesis de pre-grado. Nuestra pretensión es, simplemente, demostrar desde

la ciencia jurídica y con una visión general de las humanidades, que existe un déficit en materia de participación ciudadana y de instancias deliberativas en nuestras instituciones.

Sobre la metodología y la argumentación. Insuficiencia del estudio de las normas en sí mismas

Esta memoria se encuentra enmarcada en el ámbito del derecho público. Sin embargo, analizar el estado de la participación ciudadana y las normas que la regulan exige considerar elementos más allá de lo meramente jurídico. Abordar lo jurídico ignorando cuestiones políticas, históricas y culturales es insuficiente, especialmente en lo que se refiere a normas que regulan las relaciones políticas entre ciudadanos. Quienes piensan el derecho tienen a su disposición diversos criterios para interpretar la ley. Uno de ellos es el que consiste en considerar en el razonamiento jurídico el ánimo del legislador, y cuando lo aplican, suelen referirse al legislador en esos términos. “El legislador”. Como si fuese uno. Como si fuese divino.

Hacer notar esto y alborotarse por tal expresión podría parecer, *a priori*, innecesario. Bien saben las personas que piensan el sistema normativo que no es un dios quien redacta las reglas, ni tampoco es un órgano unipersonal. Conocen, o debieran conocer, la tramitación de las leyes, y si además miran críticamente nuestra democracia representativa, seguramente tienen claro que el órgano del que emanan las leyes está lejos de ser divino ni perfecto. Pero es una usanza lingüística decimonónica (ya la utilizaba Bello en las notas al proyecto del Código Civil), una licencia gramatical.

Sin embargo, esta forma de referirse al órgano legislativo devela algo más: la falta de cuestionamiento en el estudio del derecho respecto de los procesos históricos y políticos que llevan a que una determinada norma rija las relaciones humanas en nuestra sociedad. Quienes piensan el derecho, tienden a estudiar las normas *en sí mismas*. Esto podría ser tolerable (aunque discutible) en algunas ramas del derecho, como en el derecho civil o procesal. Los procesos históricos que preceden a la dictación de estas normas se miran como anecdóticos, en el mejor de los casos se consideran las actas legislativas para dilucidar cuestiones interpretativas. Para quienes enseñan las normas esto no importa tanto, porque la aplicación práctica de dichas reglas no exige un

cuestionamiento político mayor. Al fin y al cabo, los abogados son operadores de la ley, la aplican a casos particulares, y este rol de la abogacía florece en estas áreas del derecho.

¿Es preciso estudiar las normas que regulan nuestras relaciones democráticas *en sí mismas*, ignorando el proceso teórico, histórico y político que las anteceden? ¿Como si no respondieran a una decisión política previa? ¿Es que las leyes que rigen las relaciones políticas entre ciudadanos son solo textos?

Creemos que abordar esta tesis sin considerar elementos históricos, políticos y culturales, nos llevaría a un análisis insuficiente del asunto. Por ello es que analizamos el tema de la participación ciudadana considerando, en su diversidad, estos elementos.

En el primer capítulo realizamos un análisis teórico de la participación ciudadana, considerando cuál es la relación que existe entre los conceptos de soberanía popular, democracia y participación ciudadana. Como veremos, son conceptos interdependientes entre sí. No se puede abordar la participación ciudadana sin antes referirse a estos otros dos tópicos, que son estudiados, a su vez, en un contexto político complejo, como es el inicio del siglo XXI en que existe una profunda crisis de representatividad. Por lo mismo, en este capítulo analizamos críticamente la democracia representativa liberal clásica, que es la forma hegemónica de comprender la democracia. Posteriormente abordamos algunos autores que han cuestionado teóricamente esta noción de la democracia representativa, así como también autores que se han referido a la crisis empírica de representatividad que existe en Chile y también en el resto del mundo. Una vez comprendido el contexto teórico del tema de la participación, abordaremos la forma de la participación ciudadana. Se señala cuál es la definición que consideramos más pertinente, así como también distinguimos entre formas participativas, diferenciando entre la participación ciudadana no-institucional e institucional, distinguiendo, a su vez, respecto de esta última, entre la participación política, la participación ciudadana en la gestión pública y la participación ciudadana en los procesos constituyentes. Se abordarán también los “grados” de la participación ciudadana, determinando según su forma cuál es la incidencia que esta tiene en el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por último, en el primer capítulo nos referiremos someramente al tema de la participación ciudadana en el ámbito local. Todas estas categorías teóricas son útiles para analizar histórica y normativamente el asunto de la participación en los capítulos siguientes.

En el segundo capítulo se aborda con perspectiva histórica la participación ciudadana en el sistema político chileno post dictadura. Se propone una periodificación, basada en los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo acerca de la democracia chilena, de modo que distinguimos entre dos procesos: el que va desde 1990 al 2005, y el que inicia el año 2006 con el gobierno de Bachelet y continúa hasta nuestros días. El primer período tiene como característica principal el hecho de que las élites políticas optaron por la estabilidad política y la gobernabilidad para garantizar el crecimiento económico, en un contexto de “democracia protegida”, con una serie de mecanismos constitucionales que limitaban lo políticamente posible, y con la presencia, literalmente viva, del dictador, como Comandante en Jefe y como senador vitalicio designado. En este período la participación ciudadana, tanto institucional como no-institucional, es escasa. El segundo período se caracteriza por ser un proceso de “re-politización” de la ciudadanía, lo que se expresa a través de formas no-institucionales de participar, y aunque se avanzó en instancias jurídicas participativas, la sensación ciudadana y la opinión de los autores es que existe un déficit de instancias participativas en nuestro sistema político. De este modo, en el segundo capítulo analizaremos tanto las formas no-institucionales de participación ciudadana como las institucionales.

Por último, en el tercer capítulo realizamos un análisis crítico, estrictamente jurídico-normativo, de las instancias de participación ciudadana en el sistema político chileno y en el ordenamiento jurídico en general. Distinguimos entre los instrumentos existentes a nivel del derecho internacional, analizando los diversos tratados internacionales que abordan el asunto, como también a nivel constitucional. En este respecto, el análisis versará, por una parte, sobre el derecho a la asociatividad y el derecho a la participación ciudadana propiamente tal, y por otra sobre las instancias participativas contenidas en nuestro texto constitucional. A su vez, realizamos un breve análisis comparado al respecto, considerando las constituciones española, ecuatoriana, colombiana y peruana.

Asimismo, analizaremos en este capítulo las formas participativas consagradas a nivel legal en nuestro ordenamiento jurídico, destacando la participación en materia ambiental, la consulta previa indígena, y sobre todo la ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que es el principal cuerpo normativo sobre participación ciudadana en Chile. Se trata del régimen general y supletorio en materia de participación, por lo que realizamos un análisis más

detenido sobre este. Por último, analizamos otras instancias participativas contenidas de manera dispersa en nuestro ordenamiento jurídico, con el objetivo de dar una visión panorámica de la normativa sobre participación ciudadana en Chile. Se trata de un análisis, sin lugar a dudas, insuficiente, porque respecto de cada instancia podría realizarse (y en algunos casos se ha hecho) un trabajo detenido. Sin embargo, como ya hemos dicho, nuestra pretensión es ilustrar de manera general las formas de participación ciudadana en el derecho chileno, las que, adelantamos, se tratan de mecanismos meramente informativos o, en el mejor de los casos, consultivos de participación ciudadana.

Con todo, creemos que esta memoria es un trabajo necesario dado el proceso constituyente actual, en el que nos cuestionaremos cuál es la forma de Estado que queremos construir, y su forma de relacionarse con la ciudadanía. Este análisis pretende ser un insumo para la discusión sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil, ya que pensamos que la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas es un factor elemental para la democracia en el siglo XXI, entendiendo que velar porque esta pueda ser la forma de gestionar y solucionar nuestros conflictos políticos, sociales y ambientales, es uno de los desafíos más grandes de este agitado proceso histórico que recién comienza.

Agradecimientos

Finalmente quisiéramos agradecer a todas las personas que en el proceso de realización de nuestra tesis (y a lo largo de nuestro pre grado en general) nos escucharon hablar largas horas sobre los temas que nos apasionan, discutieron con nosotros cuando no estuvieron de acuerdo, y nos ayudaron en cuestiones de contenido y también de fondo. A nuestros compañeros del taller sobre Ciudadanía y Elecciones de este año, por sus provechosas críticas y consejos. A nuestras familias. Al profesor Francisco Soto, por responder pacientemente nuestras divagaciones por correo electrónico.

Quisiéramos agradecer especialmente a la profesora Sofía Correa, porque sin ella esta memoria no hubiera estado lista sino en muchos años más. Por sus minuciosas correcciones, y por muchas veces estar en desacuerdo con nosotros. Gracias a ella, algunos de nuestros argumentos, quizás, puedan llegar a hacerle sentido a alguien más que a nosotros mismos.

Por último, agradecer a nuestras amigas y a nuestros amigos de la Facultad. Sin ellos, hubiera sido imposible terminar esta tesis y esta carrera. Porque hicieron que los momentos difíciles fueran también momentos felices.

Santiago de Chile. Diciembre de 2020.

Capítulo I: Soberanía popular, democracia y participación ciudadana

1- Democracia y soberanía popular: la democracia en el siglo XXI

Los términos en que nos referiremos al problema de la participación ciudadana hacen imposible referirse a este concepto sin abordar el de democracia. A su vez, no se puede hablar de democracia sin abordar la soberanía popular. Sobre democracia y soberanía popular se ha escrito mucho, quizás demasiado. Es, por lo tanto, imposible abordarlo en un trabajo como esta tesis, ni tampoco es nuestra pretensión. No obstante, en las próximas páginas intentaremos determinar cuál es la relación que identificamos entre soberanía popular, democracia y participación ciudadana, conceptos que, desde fines del siglo XVIII en adelante, no pueden ser comprendidos si no es en forma conjunta. Esto porque la forma democrática más difundida, la democracia representativa (materializada en los Estados constitucionales, como ya veremos), encuentra su justificación en la idea de soberanía popular y en la elección de los representantes políticos por parte de los ciudadanos. Y es el voto, justamente, la forma más elemental de participación ciudadana.

Si bien estamos de acuerdo con que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno, convenimos también con la doctrina especializada cuando señala que existe una crisis de esta en su noción liberal clásica. Se considera que el voto es insuficiente en términos de participación ciudadana, y se ha propuesto transitar hacia formas democráticas que consideren mayores instancias de participación directa por parte de la ciudadanía que puedan complementar el modelo representativo. Esto implica una mayor profundización de la democracia por la vía de generar más instancias en que los ciudadanos se vinculen con las instituciones, lo que puede implicar una serie de formas de participación ciudadana institucional, como veremos más adelante.

Entonces, para poder hablar de participación ciudadana, en primer lugar es necesario asentar teóricamente las bases de la democracia representativa liberal clásica, para luego referirnos a la crisis de esta como la conocemos, y así finalmente dar paso al concepto de participación ciudadana propiamente tal, en tanto forma de robustecimiento de la democracia representativa liberal.

Asimismo, al final del capítulo se conceptualiza la participación ciudadana en el espacio local, que será justamente el objeto del análisis empírico de nuestra tesis en el tercer capítulo. Todo esto se desarrolla teniendo en consideración los conceptos de democracia y soberanía popular, y cómo estos se vinculan con la participación ciudadana.

Ahora bien, ¿qué significa hablar de democracia y soberanía popular en el siglo XXI? Ya en el siglo pasado, en los años 50, el politólogo italiano Giovanni Sartori afirmaba que la democracia es la fórmula que resume la fórmula política de nuestro tiempo, por lo que solo podemos considerar legítimos aquellos sistemas que pueden calificarse como democráticos.⁶ Creemos que esta idea está aún más vigente en nuestros tiempos. No es tolerable, al menos en occidente, una forma de gobierno distinta a la democrática, entendiendo por tal el gobierno de las mayorías en el que se respetan asimismo los derechos de las minorías.⁷ Tanto así, que los regímenes que han sido cuestionados por parte de la comunidad internacional, se defienden a sí mismos justificándose en la idea de legitimidad democrática. Es posible que no cumplan los estándares que podrían ser exigibles a una democracia, esa es otra discusión. El punto es que, incluso regímenes como el de China, el de Cuba o el de Rusia, sobre los que podría cuestionarse su carácter democrático, se justifican en la realización de elecciones. Esto demuestra que, incluso los regímenes que son susceptibles de ser considerados como no-democráticos, se justifican a sí mismos en la idea de democracia y de elecciones periódicas.

Asimismo, la legitimidad democrática recae en la soberanía del pueblo. La democracia se sustenta en la idea de que es el pueblo el titular del poder. El propio Sartori señala:

“La legitimidad democrática postula que el poder deriva del demos, del pueblo, es decir que se basta en el consentimiento ‘verificado’ (no presunto) de los ciudadanos. La democracia no acepta auto investiduras, y mucho menos acepta que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder es legitimado (como también condicionado y revocado) por elecciones libres y recurrentes. Hasta aquí hemos establecido únicamente que el pueblo es titular del poder. Y el problema del poder no es solamente de titularidad, es sobre todo de ejercicio”⁸

⁶ Reyes Pérez Alberdi, María (2008) p. 344. La autora se refiere a uno de los primeros trabajos de Giovanni Sartori, el que, señala, no ha sido traducido al castellano.

⁷ Correa, Sofía; y Ruiz-Tagle, Pablo (2010) p. 82

⁸ Sartori, Giovanni (1991)

En general, los autores contemporáneos que tratan el problema de la democracia admiten que esta se sustenta en la soberanía del pueblo. Existe por lo tanto cierta unanimidad respecto de la titularidad del poder: la soberanía reside en el pueblo, y es el pueblo el único titular del poder. En ese sentido, nos resulta útil la distinción anticipada en la cita anterior de Sartori entre titularidad del poder y ejercicio del mismo. Esto porque, como dice Sartori, el problema del poder es sobre todo de ejercicio. Las disquisiciones acerca de la relación entre soberanía popular y democracia guardan relación esencialmente con este asunto: quién ejerce el poder, cuándo lo ejerce, cómo lo hace, estando en general de acuerdo en nombre de quién lo hace (del pueblo).

2- La democracia representativa liberal clásica.

La forma de gobierno más difundida desde fines del siglo XVIII en adelante, y especialmente consolidada desde la segunda mitad del siglo XX, es la democracia representativa liberal, vigente hasta nuestros días. Por lo mismo, para abordar la participación ciudadana es necesario hacerlo a partir de esta noción acerca de la democracia, que, en su forma más clásica, concibe limitadamente el ejercicio de la soberanía y por lo tanto la participación ciudadana, reduciéndola a la elección de los representantes políticos. En palabras de Norberto Bobbio, la democracia representativa quiere decir *“que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo”*⁹.

Sin embargo, antes de referirnos a la democracia representativa liberal clásica, es importante destacar que entendemos el problema del poder no como una cuestión química. No se trata de teorizar solo sobre conceptos abstractos, sino que este es también un asunto esencialmente histórico.

Hemos dicho que la democracia se sostiene en la soberanía popular. Esto implica que la soberanía reside en el pueblo. Pero decir que la soberanía reside en el pueblo no es una cuestión dada. Es, de hecho, un tema complejo. Históricamente se ha atribuido el concepto a Rousseau. Para él, la

⁹ Bobbio, Norberto (1986) p. 34

soberanía sería la voluntad popular puesta en movimiento, la que se determina mediante la asamblea, en la que participan los individuos.¹⁰ En los hechos, sin embargo, la soberanía popular es, en su origen, un elemento de carácter revolucionario, presente en la Declaración de Independencia de Estados Unidos, así como también en la Revolución Francesa, y luego en la mayoría de las constituciones liberales.

Sin embargo, el hecho de que un autor o una norma digan que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce por los representantes, no necesariamente significa que, en los hechos, esto ocurra así. La historia política de nuestro país demuestra con cierta facilidad que la soberanía puede ser fácilmente usurpada al pueblo, y que la idea de soberanía popular es más bien una construcción teórica que justifica órdenes institucionales.¹¹ Así, durante la dictadura el ejercicio del poder soberano recayó en la Junta Militar. Sin embargo, dicho ejercicio fue siempre en el nombre del pueblo, y el golpe de Estado fue justificado en esos términos. Podemos rescatar, entonces, esta idea. Incluso la dictadura más cruenta de la historia de Chile justificó el golpe militar y el régimen posterior en que se actuaba por el interés del pueblo.¹² Incluso el artículo 5° de la Constitución redactada por el propio régimen decía y sigue diciendo que la soberanía reside en la nación y se ejerce por el pueblo, lo que no sería otra cosa que admitir que se está actuando en nombre del pueblo.¹³ Lo que queremos decir es que la soberanía popular es un concepto complejo, abstracto, susceptible de ser apropiado por los más férreos anti demócratas, así como también por los más férreos demócratas. Es, por lo tanto, un asunto del que se puede escribir mucho y debe tratarse con cuidado. La opinión de Alfredo Jocelyn-Holt (citando autores como R. Hofstadter y J. Madison) contribuye a comprender el asunto:

“Es vieja la discusión en EE.UU. sobre cómo su Constitución, clásica letra chica práctica, desmentiría la teoría política demócrata, evidente por ejemplo en la Declaración de Independencia de once años antes. Si su único saludo a la bandera consistiría en el “We The People” del preámbulo. Por eso la idea que terminaría por imponerse habría sido, no la voluntad general roussoniana o la igualdad jeffersoniana, sino el propósito

¹⁰ Rousseau, Jean Jeacques (2015)

¹¹ Salazar, Gabriel (2006) El problema de la soberanía de los pueblos y su usurpación es tratado en los capítulos II, III y VII de este texto.

¹² *Libro Blanco del cambio de gobierno de Chile* (1973) p. 230. Evidentemente que el golpe de Estado fue anterior a la redacción de la Constitución, pero es pertinente el ejemplo porque demuestra que el concepto de pueblo y de soberanía popular puede ser utilizado para justificar un golpe de Estado, un orden jurídico autoritario y también un orden jurídico democrático.

¹³ Atria, Fernando (2013) p. 29

de `equilibrar el interés con el interés, la clase social con la clase social, la facción con otra facción, e incluso una rama del gobierno con otra, en un sistema armonioso de frustraciones mutuas´ (R. Hofstadter). En palabras de James Madison, el artífice detrás de este ajuste: `Allí donde reside el poder efectivo de un gobierno, existe el peligro de opresión. En nuestro gobierno, el poder real reside en la mayoría...´. Elegante manera de conceder el principio general y, de inmediato, neutralizarlo. Otro tanto haría el principio de representación.”¹⁴

De esta manera, la idea de soberanía popular (entendiendo la complejidad del término) justifica las democracias representativas. Independiente de algunas lamentables excepciones, en las democracias occidentales ha existido una inclinación a partir del siglo XIX y sobre todo durante el siglo XX (especialmente luego de la Guerra Fría) hacia una forma de poder popular en que el ejercicio del mismo se limita a través de la ley, se concede el principio general de la soberanía popular y después se neutraliza; es decir, los Estados constitucionales a través de democracias representativas. Al respecto, la opinión del jurista alemán Martin Kriele (que distingue en su célebre texto *Introducción a la Teoría del Estado* entre titularidad y ejercicio del poder) resulta iluminadora:

“La soberanía del pueblo no significa, pues, que el pueblo ejerce el poder, sino que el poder que está dividido y ejercido por diversos órganos constitucionales, `proviene´ del pueblo. Dentro del Estado constitucional el pueblo tiene tan sólo ciertas competencias y derechos, a saber, las elecciones y las votaciones, la participación en los partidos, asociaciones y reuniones, el derecho a peticionar, la formación de la opinión pública, etc. Para el Estado constitucional, la soberanía del pueblo significa, por tanto, que el poder constituyente y la titularidad del poder estatal los tiene el pueblo. (...) [E]l concepto de soberanía del pueblo se agota en estos dos elementos (...)”¹⁵

La opinión de Kriele ilustra bien la forma a través de la cual el liberalismo político clásico y los Estados constitucionales conciben la relación entre soberanía popular y democracia. Utilizando los conceptos del propio Kriele, la soberanía popular entraría a “descansar” una vez que el poder ya está constituido. Así, sus momentos de “despertar” serían cuando debe ejercer el poder constituyente, para luego replegarse y actuar en las limitadas ocasiones en que la ley le permite

¹⁴ Jocelyn-Holt, Alfredo (2020)

¹⁵ Kriele, Martin (1980) pp. 318-319.

hacerlo. El ya mencionado artículo 5º de nuestra Constitución Política es bastante ilustrativo al respecto:

Artículo 5º.- La soberanía reside esencialmente en la Nación.¹⁶ Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

Hablar de ejercicio del poder significa entonces hablar de forma democrática. Con todo, es fácil evidenciar la estrecha relación que existe entre soberanía y democracia. La democracia representativa concibe la soberanía en términos limitados; es decir, admite que la soberanía recae en el pueblo, y es el pueblo su único titular, aunque limita la forma a través de la cual este puede ejercer su soberanía.

María Reyes Pérez Alberdi en el texto *“Democracia y Participación”* (en el que la autora española, expone de forma sintética y clara la relación existente entre democracia y participación y quiénes son los principales autores que tratan el asunto)¹⁷, señala que esta forma liberal-clásica de entender la democracia encuentra sus orígenes en la lógica hedonista de Bentham y James Mill, y pone énfasis en una noción instrumental de la democracia para la garantía de derechos y libertades.

En ese sentido, bajo esta forma de concebir la relación entre soberanía popular y democracia, la participación ciudadana cumple un rol más bien instrumental, procedimental. No se preocupa tanto por la participación ciudadana como medio de decisión política, sino más bien *“como mecanismo de protección o defensa de los intereses privados en la creación del llamado ‘interés general’.”*¹⁸ En ese mismo sentido,

¹⁶ El tema de la soberanía nacional en contraposición a la soberanía popular está fuera de lo pretendido por esta tesis. Para ilustrar este debate, el texto citado de Kriele (1980) es iluminador al respecto. Asimismo, Bobbio (1985) analiza lúcidamente el asunto.

¹⁷ En Reyes Pérez Alberdi (2008) la autora hace hincapié en el enorme desafío que supone abordar el tema de la democracia y la participación. De forma muy didáctica, explica que los autores de referencia para toda la doctrina que intente desenmarañar el concepto de democracia son Hans Kelsen, Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Crawford Brough Macpherson, David Held, Alf Ross, John Dewey, Robert Dahl, Ronald Dworkin, Peter C. Schmitter, John Rawls, Carole Patman, Benjamin Barber, Hannah Arendt, Philip Pettit, Jürgen Habermas, John Elster y Ernst W. Böckenförde. En base a dichos autores y a otros tantos, expone las diversas formas a través de las cuales se entiende el concepto de democracia.

¹⁸ Reyes Pérez Alberdi, María (2008) pp. 345-346.

la democracia liberal incluso es definida por muchos autores como una protección constitucional de los derechos individuales de los ciudadanos.¹⁹

Entonces, para ser claros, el rol de la participación ciudadana bajo esta forma de concebir la soberanía popular y la democracia sería de carácter procedimental, idea que han defendido y defienden con diferentes matices, tal como señala Reyes Pérez Alberdi, autores como Berlín, Nozick y Hayek, Sartori, Dworkin, Kelsen, Böckenförde y el propio Bobbio. Esto de todas formas refuerza la idea que anticipábamos más arriba; no podemos hablar de democracia sin hablar de participación ciudadana, porque la forma más difundida (y austera) de democracia, como es la democracia representativa, consiste en que los que participan en la deliberación pública son elegidos a través del voto popular, que es la forma más esencial de participación ciudadana institucional, como ya veremos.

3- La crisis de las democracias representativas: La democracia directa como complemento

Esta tesis parte de la idea de que existe una falsa dicotomía entre la democracia directa (en que la titularidad y el ejercicio del poder es realizado por el mismo sujeto) y la representativa. Más adelante nos referiremos a esto. Por ahora, es importante destacar que esta distinción entre dos formas distintas de comprender la democracia (y con ello el ejercicio de la soberanía popular y de la participación ciudadana) tiene en esta tesis un fin meramente ilustrativo. Consideramos que la cita a Krieger es capaz de sintetizar bien la postura de la democracia liberal representativa clásica que supone los Estados constitucionales, sin embargo, es indudable que existen matices y que el asunto es mucho más complejo.

Para hacer énfasis en lo anterior, es pertinente citar al mismo Böckenförde, a quien individualizamos como uno de los autores que tiene una comprensión de la participación de carácter procedimental. El jurista alemán señala:

¹⁹ Kymlicka, Will (1996) p. 5

*“La democracia como forma de Estado y Gobierno significa algo más que la atribución al pueblo de la titularidad del poder constituyente. Quiere decir que el pueblo no es solo el origen y el portador último del poder que ejerce el dominio político, sino que además él mismo ejerce ese poder, que lo tiene y que ha de tenerlo en todo momento.”*²⁰

Esta cita es ilustrativa por dos razones: primero porque demuestra que este es un problema complejo, que no es susceptible de abordar en términos binarios porque cada autor tiene una noción diferente acerca de qué es la soberanía popular, la democracia y la participación, y porque en ningún caso los procesos históricos ocurren tal como lo analiza la teoría política. Y segundo porque permite introducir la idea de que la soberanía popular no se va “a descansar” una vez ejercido su poder constituyente, y decir esto no necesariamente implica un pensamiento revolucionario respecto de la democracia ni entenderla de forma directa, sino que incluso un exponente del constitucionalismo liberal, como es Böckenförde, puede comprender el asunto en estos términos. Nuestra tesis se basa en la idea de que, para tener una democracia fortalecida, es necesario admitir que la soberanía popular puede y debe ser ejercida por parte del pueblo de forma directa en ocasiones más amplias que las tradicionalmente aceptadas por la noción liberal-clásica.

A su vez, esta noción de Böckenförde ilustra el hecho de que incluso autores que comparten profundamente la noción representativa liberal de la democracia, han cuestionado la noción clásica de esta. Este cuestionamiento ha tenido un desarrollo importante, y tiene una faz empírica y también una faz teórica.

Escribimos esta tesis en tiempos complejos, en que existe un desprestigio sin precedentes de la clase política y de las instituciones. Esta coyuntura histórica es ilustrativa de los términos prácticos en que se manifiesta el cuestionamiento de la democracia representativa. Para el caso chileno, que es el que nos interesa fundamentalmente en esta tesis, el Informe del año 2020 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) es bastante concluyente al respecto. En este, se destaca la desconfianza por parte de la ciudadanía en los partidos políticos. El porcentaje de encuestados que confía en los partidos políticos es cercano a cero.²¹ Lo mismo ocurre con varias otras instituciones, en que, si bien la aceptación no es tan baja como respecto de los partidos, sigue

²⁰ Böckenförde, Ernst Wolfgang (2000) p. 52

²¹ PNUD (2020) p. 48.

siendo preocupante. El PNUD señala que esta crisis de representación encuentra su explicación en 5 “claves”: en primer lugar, existe una creciente desigualdad en la sociedad chilena. Chile ocupa el lugar 16 en el mundo de los países más desiguales en términos de ingreso de los hogares; además, el 1% de la población de más altos ingresos concentra 1/3 del ingreso generado en el país, y el 5% concentra la mitad de los ingresos del país.²²

En segundo lugar, el PNUD habla de un distanciamiento entre las élites y la ciudadanía. No nos sorprenden frases de nuestra elite dirigente, como la de Cristián Monckeberg, Ministro de Vivienda y Urbanismo entre marzo de 2018 y junio del 2020, que mientras ocupaba la cartera, en una audiencia de la Comisión parlamentaria de Vivienda y Urbanismo, decía:

“Es un debate transversal, sobre todo en un país en que la gran mayoría son o somos propietarios, no tenemos mucho más, porque es nuestro patrimonio. La casita, dos departamentos. (...) Las cifras no las manejo, pero sí sé que el porcentaje altísimo del patrimonio de los chilenos es la propiedad, asociada a una casa, un departamento, una casa en la playa o un terreno.”²³

Estas declaraciones demuestran que existe una desconexión del ministro con la realidad nacional; el mismo año 2018, una encuesta del PNUD arrojaba que un 57% de la población vive en una casa propia²⁴, y la información del Servicio de Impuestos Internos señala que alrededor de un 2,2% de la población tiene una segunda vivienda, siendo las comunas en que más segundas viviendas se encuentran, la comuna de Santiago, seguida por Las Condes y, en tercer lugar, Viña del Mar, siendo estas dos últimas comunas esencialmente de clase alta.²⁵

A su vez, el mismo año, en agosto, el Ministro de Educación Gerardo Varela, decía:

“Es común escuchar grupos que protestan exigiendo que el Estado se haga cargo de problemas que son de todos nosotros. Todos los días recibo reclamos de gente que quiere que el Ministerio le arregle el techo de un

²² PNUD (2020) p. 10

²³ CNN Chile. *Ministro de Vivienda afirma que la mayoría de los chilenos son “propietarios de una casa, dos departamentos”*. Nota publicada el 6 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/ministro-de-vivienda-asegura-que-la-mayoria-de-los-chilenos-son-propietarios-de-una-casa-dos-departamentos_20181206/

²⁴ PNUD (2020) p. 174

²⁵ Información proporcionada por la Subdirección de Avalúes del Servicio de Impuestos Internos. En *La Tercera* *SII: 417 mil personas poseen más de una vivienda en Chile*.

colegio que tiene gotera, o una sala de clases que tiene el piso malo. Y yo me pregunto, ¿y por qué no hacen un bingo? ¿Por qué desde Santiago tengo que ir a arreglar el techo de un gimnasio? Son los riesgos del asistencialismo. La gente no se hace cargo de sus problemas, sino que quiere que el resto se lo haga.”²⁶

El tono burlesco del ministro es preocupante en un contexto de crisis de legitimidad de las instituciones como el que caracteriza el PNUD, sobre todo dada la enorme desigualdad existente entre los colegios de Chile, y en circunstancias de que el propio Varela pertenece a un grupo social elitario (asistió al Saint George School, uno de los mejores y más caros colegios del país). No es un problema que Varela haya tenido acceso a una educación de primera calidad. Por el contrario, el hecho de que los ministros tengan un buen nivel educacional es fundamental para una buena gestión. Sin embargo, lo que es preocupante es el alto nivel de desconexión que existe entre los representantes políticos y la ciudadanía.

Algo similar ocurre con el caso de Juan Andrés Fontaine, ministro de Economía, Fomento y Turismo entre junio y octubre del año 2019, quien tuvo desafortunados dichos el día 8 de octubre, 10 días antes del llamado “estallido social” del 18 de octubre de 2019. Declaró que, ante el alza de la tarifa del pasaje del transporte público (que sería el detonante de la coyuntura social de unos días después) las personas que madruguen *“podrán verse favorecidas con una tarifa más baja.”²⁷*

Más allá de las intenciones de los personajes políticos citados, sus dichos reflejan el alto grado de desconexión que existe respecto del resto del país. Estas declaraciones producen especial desagrado en la población, debido a la alta deslegitimidad que destaca el PNUD. Asimismo, de acuerdo al mismo informe, en el período de 1990-2016, cerca del 75% de las y los ministros de Estado, 60% de senadores y más del 40% de diputados, cursó sus estudios secundarios en uno de 16 colegios de elite de Santiago, en una de tres carreras de dos universidades de elite (también de Santiago), o ambas,²⁸ lo que demuestra que existe una concentración del poder en términos no solo sociales,

²⁶ 24 Horas. *Ministro Varela por reclamos sobre infraestructura en colegios: “¿Por qué no hacen un bingo?”* Nota publicada el 23 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.24horas.cl/politica/ministro-varela-y-arreglos-en-colegios-por-que-no-hacen-un-bingo-2771396>

²⁷ La Tercera. *Fontaine y su llamado a “madrugar para ahorrar en el metro”: preferiría haberlo dicho de una manera distinta.* Nota publicada el 18 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/fontaine-llamado-madrugar-ahorrar-metro-preferiria-haberlo-dicho-una-manera-distinta/866433/>

²⁸ PNUD (2020) p. 11

sino que también geográficos. A esto se le suma que la dieta parlamentaria representa alrededor de 40 veces el sueldo mínimo.

Citamos esta información no como una crítica a las élites, ni tampoco insinuando que es intrínsecamente un problema que estas gobiernen. Esa es otra discusión. Lo que es realmente preocupante, y es el sentido de los párrafos precedentes, es el grado de desconexión que existe por parte de dichas élites gobernantes y el resto de la población, especialmente en una ciudad tan segregada territorialmente como lo es Santiago de Chile, en la que los grupos socioeconómicos no interactúan entre sí.²⁹

En tercer lugar, el PNUD habla de un “profundo malestar subjetivo”, problema que ya era reconocido en el Informe del año 1998 (analizado en el siguiente capítulo de esta tesis), y que guarda relación con que, en un contexto de crecimiento económico y de disminución de la pobreza, existía una sensación de inseguridad en ámbitos fundamentales de la vida social, como es la salud, la educación, el desempleo, las pensiones y la delincuencia.³⁰

En cuarto lugar, el PNUD identifica un problema de déficit institucional, vinculado a la desconfianza en instituciones fundamentales para la democracia, como son los partidos políticos, el Congreso, el Gobierno y los tribunales de Justicia. Además, la desconfianza se demuestra en instituciones como Carabineros, las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica, entre otras. Esta desconfianza tiene relación con una *“evaluación negativa sobre el funcionamiento de las instituciones, su capacidad para considerar las necesidades y demandas ciudadanas, y la percepción de que en ellas se ha extendido la corrupción.”*³¹

Por último, en el Informe se destaca como quinta “clave” la aparición de nuevas formas de involucramiento político por parte de la ciudadanía distintas a las formas institucionales. Este proceso de politización aumenta en la medida que disminuye la participación electoral, y responde a una escasa asociatividad o pertenencia a organizaciones sociales, *“lo que le confiere un carácter desarticulado”*.³² Esto se ve demostrado en las intensas movilizaciones de octubre del año 2019, que

²⁹ PNUD (2020) p. 40

³⁰ PNUD (2020) p. 11

³¹ PNUD (2020) p. 11-12

³² PNUD (2020) p. 12

tuvieron un carácter marcadamente desarticulado y espontáneo, y carecieron de liderazgos claros, aunque fueron tremendamente masivas.³³

Además del análisis empírico realizado por el PNUD, existen diversos autores que han vinculado la crisis política de octubre y de las últimas décadas en general, a la crisis de representación y de la democracia chilena. Fernando Atria, por ejemplo, atribuye el problema de la legitimación de la clase política a un asunto constitucional, de manera que, debido a las “cerrojos constitucionales”, la política institucional no ha sido capaz de canalizar las demandas sociales de la calle.³⁴ Manuel Antonio Garretón, a su vez, señala:

“Junto a la pérdida de sentido de la política, se produce una crisis de un concepto básico de la política en las sociedades modernas, cual es la representación. Ella afecta tanto a los actores sociales que no quieren ser representados sino por sus iguales o por sí mismos, como los actores políticos que giran en torno a sus propias posiciones relativamente privilegiadas en la sociedad, y que transforman como fines en sí mismas, lo que no solo aumenta el distanciamiento, sino que permite justificar diferentes formas de corrupción. Esto afecta la legitimidad de los mecanismos clásicos de representación, como el voto.”³⁵

Gabriel Salazar, por su parte, escribió respecto de la crisis de octubre en específico:

“Junto con la crisis por ilegitimidad de nacimiento, el modelo neoliberal chileno fue acumulando una crisis de representatividad que llegó a ser casi absoluta. Es decir, se generó una caldera cívica que podía estallar en cualquier momento si no se le aplicaban válvulas de compensación eficientes. Finalmente, el estallido se produjo.”³⁶

Si bien es cierto que este problema con la democracia representativa es muy evidente en Chile, la idea de que “no nos representan” es una cuestión generalizada a nivel mundial, y ha sido leída no

³³ Cabe destacar aquí el fenómeno surgido con los cabildos auto-gestionados, que proliferaron a partir de noviembre del 2019. Estos demuestran una incipiente asociatividad, y una tendencia a la deliberación por parte de la ciudadanía respecto del tema constitucional. Estos no fueron incluidos en el informe del PNUD porque estaba en proceso de ediciones finales cuando ocurrió el estallido social, y por lo tanto no se pudo hacer cargo del fenómeno en su conjunto. Para poder conocer lo concerniente a este tema, habrá que esperar el informe del año 2022.

³⁴ Véase en Atria, Fernando (2013)

³⁵ Garretón, Manuel Antonio (2016) p. 13

³⁶ Salazar, Gabriel (2019)

como una crítica a la democracia, sino que a la democracia liberal tal y como la conocemos.³⁷ Manuel Castells, por ejemplo, habla de las múltiples crisis que asedian al mundo contemporáneo, situando como la crisis más importante “la crisis de la gestión de la crisis”, que sería justamente la crisis de las democracias representativas. Esta se trataría de un quiebre en la relación fiduciaria que existe entre representantes y representados, de una ruptura del vínculo entre gobernantes y gobernados, que tiene a su vez múltiples causas y que se ve demostrada por la amenaza autoritaria que representan personajes como Trump en Estados Unidos, Bolsonaro en Brasil, Marie Le Pen en Francia, Matteo Salvini en Italia, Putin en Rusia, o coyunturas políticas como el Brexit en Gran Bretaña, el régimen chino, entre otros destacados por Castells.

Luigi Ferrajoli, por su parte, le atribuye un rol importante a los que él llama “poderes salvajes”. Conforme al autor italiano, una de las razones fundamentales para comprender la crisis de representación tiene relación con que hemos pasado de un “gobierno de las leyes” a un “gobierno de los hombres”. Por un lado, esto se da por una personalización excesiva de los líderes políticos, en conjunto con un refuerzo del poder del Ejecutivo. Por otro, los Estados han dejado de ser soberanos, de manera que el derecho público no es capaz de operar como un límite a los poderes económicos. Tal como señala Ferrajoli, ya no son los Estados los que garantizan la competencia de las empresas, sino que son estas las que hacen competir a los Estados, escogiendo con sus inversores los lugares en que existen condiciones más favorables para la inversión. Se da entonces una confusión de la esfera pública con la privada, entre los poderes políticos y los poderes económicos.³⁸

Asimismo, Gilles Lipovetzky habla de una “época dorada” de la democracia liberal, desarrollada en el contexto post guerra fría, que fue rápidamente en decadencia por múltiples razones. Entre las principales, destaca como problema estructural de la democracia liberal la de la inevitable decepción; ya no hay luchas por el poder absoluto, por “*sistemas portadores de esperanza colectiva, utopías capaces de hacer soñar, grandes objetivos que permitan creer en un mundo mejor.*”³⁹ Esto porque, utilizando el concepto de Hofstadter, el sistema de “frustraciones mutuas” que supone la democracia liberal partidista, en que si bien hay ganadores y perdedores, ninguno gana ni pierde absolutamente. Lipovetzky identifica también una fuerte desconfianza, escepticismo, falta de credibilidad en los dirigentes

³⁷ Castells, Manuel (2019) p. 12

³⁸ Véase en Ferrajoli, Luigi (2011)

³⁹ Lipovetzky, Gilles (2011) p. 63

políticos y abstencionismo electoral. Todo esto se da en el marco de lo que él llama una ciudadanía *hipermoderna*, capaz de hacer convivir una aparente despolitización ciudadana brutal con la defensa férrea de derechos como la libertad y la igualdad.⁴⁰

Además de estas críticas contemporáneas, que en estos tiempos de crisis toman un especial sentido, la teoría política había ya acogido desde el siglo pasado algunas críticas a la noción clásica de la democracia representativa liberal. En la primera mitad del siglo XX, Joseph Schumpeter identificaba el proceso político representativo de su época a un mercado en el que las élites compiten por el voto del pueblo.⁴¹ Esta noción fue útil para que diversos autores, tras el período de entreguerras, hablasen de una crisis de legitimación de la democracia, en el que *“el concepto de democracia perdió toda referencia a valores y derechos de los ciudadanos para convertirse entre la doctrina dominante en un método de selección de las élites dirigentes.”*^{42 43} Esta idea de mercado electoral concibe al ciudadano como un sujeto pasivo, que no se desenvuelve políticamente por sí mismo sino que lo hace por él la clase política. La figura del político profesional constriñe el campo de lo político a favor de la eficiencia y la tecnocracia, reduciendo así la participación por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.⁴⁴

En un mismo sentido, Charles Taylor esboza una crítica a la que él llama la “teoría económica” de la democracia, que es una de las formas más extendidas y populares de comprenderla, y que según Taylor expuso el propio Schumpeter pero que tiene antecedentes en autores clásicos como Locke y Hobbes. Conforme a esta noción, un régimen democrático sería aquel que responde o es sensible a los objetivos y deseos de sus miembros, que buscan a través del voto la defensa de sus intereses individuales. Para Taylor, esta teoría tiene varios problemas: i) mira con suspicacia la participación ciudadana, limitándola considerablemente; ii) la respuesta de los gobiernos no es igualitaria respecto de los intereses de los diversos individuos, en el sentido de que la opinión de quienes tienen más

⁴⁰ Véase en Lipovetzy, Gilles (2011)

⁴¹ Reyes Pérez Alberdi (2008) p. 346. Schumpeter es un defensor de la democracia liberal, sin embargo ha sido destacado como un pensador ambiguo.

⁴² Reyes Pérez Alberdi, María (2008) p. 346

⁴³ Esta crítica encuentra sus bases teóricas en autores citados por el propio Schumpeter, como es el caso de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels. Al igual que ellos, señala que la democracia es una forma de selección de élites. Mosca, Pareto y Michels han sido considerados como antecesores de las críticas de Schumpeter (véase en Vidal de la Rosa, Godofredo (2010) *Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna*. Revista Nueva Época. Año 23. Num. 62. Madrid.) En el texto se señala que Mosca, por ejemplo, sostiene que la democracia es útil como forma de selección de élites, pero la considera un mal menor. Pareto, a su vez, hizo célebre su forma de abordar el tema de la circulación de las élites en el poder. Michels, por su parte, con su “ley de hierro de las oligarquías” señala cómo, tanto en democracias como en autocracias, gobernará siempre una minoría.

⁴⁴ Reyes Pérez Alberdi, María (2008) pp. 346-347

dinero vale más (crítica esbozada principalmente por científicos políticos de izquierda), y; iii) por último, y centralmente, esta lógica individualista hace imposible la existencia de un bien común firmemente establecido, una idea de identificación por parte de los ciudadanos, o de *vertu* como lo llamaba Montesquieu.⁴⁵

Adentrado el siglo XX, así como la opinión de Taylor, las críticas a la democracia liberal clásica se desarrollaron ampliamente, dando espacio a propuestas de formas democráticas diferentes. David Held agrupa las críticas a la democracia liberal en dos sentidos: por una parte, existían quienes teorizaban en torno a la idea de “gobierno sobrecargado”, que se refiere a la ineficiencia por parte del Estado benefactor para solucionar los problemas sociales, políticos y económicos de las sociedades occidentales, debido a la imposibilidad por parte del gobierno para satisfacer los diversos intereses de la sociedad, y a un centralismo y burocracia ineficiente; por otra parte, Held habla de la teoría de la “crisis de legitimidad del Estado”, que encuentra su punto de partida en el marxismo, y que se refiere básicamente a que el problema con los Estados democráticos modernos se vincula a las relaciones de clase, y a las limitaciones que impone el capital a la política para comprender las tendencias de crisis.⁴⁶

Asimismo, Held señala que, ante estas críticas a la forma clásica de representación, surgieron concepciones sobre la democracia distintas a aquellas que se construyen en oposición al ciudadano, y que pretenden incorporar la participación ciudadana en los procesos políticos. Estas son englobadas por el autor como fórmulas de “democracia participativa”.⁴⁷ Reyes Pérez Alberdi complementa a Held señalando que, dentro de dicha tendencia general, se pueden diferenciar al menos tres orientaciones: el *republicanismo*, impulsado por Hannah Arendt y Phillip Pettit, la democracia participativa en sentido estricto, cuyos exponentes más importantes son Carole Pateman, C.B. Macpherson y Pier Luigi Zampetti, y la *democracia deliberativa*, que es más reciente y a la que se han sumado autores como Cohen, Nino, Elster, Rawls y Habermas, entre otros.⁴⁸ Conforme a la autora:

⁴⁵ Taylor, Charles (1988) pp. 15-19

⁴⁶ Held, David (1992) pp. 281-292. Held destaca entre los autores de la teoría del gobierno sobrecargado a Brittan, King, Norhaus, Rose y Peters, Huntington. A su vez, los autores principales de la teoría de la crisis de legitimidad son Habermas y Offe.

⁴⁷ Held, David (1992) p. 299-310.

⁴⁸ Reyes Pérez Alberdi, María (2008) pp. 347-348.

“El republicanismo (...) propugna la recuperación de las virtudes cívicas como paso ineludible para la construcción de un espacio público democrático; (...) la democracia participativa en sentido estricto (...) pretende la extensión de la participación ciudadana a todas las instituciones vitales de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo o la vida local, y por último, la democracia deliberativa, una reciente corriente que defiende una idea de democracia basada en la discusión y argumentación racionales como medio para la adopción de decisiones en lugar de en la lógica individualista centrada en los intereses privados que inspira la decisión por medio de votaciones del modelo liberal.”⁴⁹

Con todo, entendemos que los diversos autores citados consideran que la democracia representativa, para ser viable, requiere de mayores instancias participativas por parte de la ciudadanía. Ahora bien, qué significa esto es lo que intentaremos dilucidar a continuación.

4- La participación ciudadana

a. Mecanismos de democracia directa como complemento a la democracia representativa.

Creemos que pensar en la soberanía popular como ente abstracto que se va a descansar (para seguir con los términos de Kriele) una vez que el poder constituyente ya ha operado es una noción teórica que se aleja de la realidad. Cuánto quisiéramos que fuera posible que la representación política funcionase perfectamente, y poder dedicarnos a nuestros propios asuntos. Pero esto es ingenuo. Siguiendo la metáfora con que iniciamos este capítulo, el pueblo ha hecho y puede hacer temblar un régimen político en la medida que le es ajeno (lo que Durkheim llama la *anomia social*)⁵⁰. Y como dijimos también, en el nombre del pueblo se han realizado atrocidades.

Pensamos que es necesario admitir que la soberanía popular no descansa absolutamente. Es decir, puede descansar, pero tarde o temprano la historia nos lleva a momentos de crisis. Pensamos, igual que los autores que Held y Reyes Pérez Alberdi agrupan como exponentes de la democracia

⁴⁹ Reyes Pérez Alberdi, María (2008)

⁵⁰ Al respecto, véase López Fernández, María del Pilar (2009) *El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores*. Revista de Ciencias Sociales de la Sociedad Iberoamericana. Año IV, N°8. Ciudad de México.

participativa, que una de las formas de evitar terremotos políticos que le cuesten la vida a los ciudadanos (normalmente a los más pobres), es dando una válvula de escape a la soberanía popular, darle espacio al pueblo para que tome decisiones, se apropie de las instituciones, tanto a nivel local como a nivel nacional. No se trata de pensar mesiánicamente en un salvataje a la democracia representativa, ni tampoco de pensar utópicamente en un régimen anarquista, sino más bien de cuestionar nuestra democracia tal y como la conocemos, y pensar en cómo los mecanismos de democracia directa pueden aportar legitimidad y complementar la democracia representativa.

En ese sentido, la opinión de Judith Butler nos representa:

“Aunque se supone que los funcionarios electos representan la soberanía popular (o, más específicamente, la ‘voluntad popular’) en virtud de haber sido elegidos por la mayoría de los habitantes, de ello no se deduce que la soberanía popular se agota en el proceso electoral o que las elecciones transfieran completamente la soberanía de los habitantes a sus representantes electos. El pueblo sigue separado de sus representantes, y puede continuar protestando contra las condiciones y resultados de las elecciones tanto como contra los actos de los funcionarios electos. (...) Una parte de la soberanía popular permanece intraducible desde el momento en que puede derribar un régimen tanto como elegirlo. (...) [L]as condiciones de un Estado democrático dependen finalmente de un ejercicio de la soberanía popular que ningún orden democrático logra contener del todo.”⁵¹

Pensar en la soberanía popular en estos términos puede generar la suspicacia de que se está abogando por una forma de democracia directa, en la que, en palabras de Bobbio, todos los ciudadanos participen en todas las decisiones que le atañen, sin mediar representación.⁵² Esto es un sinsentido, como ya veremos. Se trata más bien de comprender que los mecanismos de democracia directa pueden operar como complemento a las democracias representativas. La idea de buscar mecanismos que puedan acortar la brecha entre representantes y representados ha sido interpretada por Alf Ross, jurista defensor de una noción más bien estricta de la democracia representativa, como una ideología de la democracia directa que entraría en tensión con el modelo representativo.⁵³

⁵¹ Butler, Judith (2014) p. 49

⁵² Bobbio, Norberto (1986) p. 33

⁵³ Soto, Francisco; y Welp, Yanina (2017) p. 34

Sin embargo, pensamos que los mecanismos de democracia directa no necesariamente son contrarios a una noción representativa.

Hace décadas, siglos, está asentada la idea de que es mecánicamente imposible implementar formas de democracia directa en Estados que abarcan grandes territorios y que son complejos, como los que existen hoy en día. El propio Rousseau comprendía que la democracia que él tenía en mente (la asamblea de los ciudadanos) puede existir únicamente en una pequeña comunidad, como era el modelo clásico ateniense de los siglos V y IV a.C.⁵⁴ En ese mismo sentido lo comprendió Alexis de Tocqueville, los federalistas norteamericanos, y más adelante Robert Michels, y también sucesivos autores fundamentales de la teoría política contemporánea como son Norberto Bobbio, Giovanni Sartori, entre tantos otros. Por lo mismo, en ningún caso el interés por la participación ciudadana en tanto mecanismo de democracia directa de ejercicio de la soberanía popular es una cuestión en sí misma, sino que analizada en todo momento como un complemento a la democracia representativa.

Esto supone comprender la sociedad civil no en contraposición al Estado, sino más bien como un complemento de este. Eso sí, se trata no solo de instaurar formas de participación consultivas en que los representantes cuenten con mayor información, ni de quedarse en la idea de participación como un fortalecimiento de la educación cívica, sino más bien de generar instancias para que la propia sociedad civil tome decisiones (más adelante abordaremos esto al referirnos a los “grados” de la participación ciudadana). Esto, en términos de Bobbio, significa un cambio de perspectiva “*del Estado a la sociedad civil, [que] nos obliga a aceptar que existen otros centros de poder además del Estado.*”⁵⁵

Al respecto, Francisco Soto y Yanina Welp, en base a la experiencia constitucional latinoamericana y europea, señalan:

“(...) si uno se detiene en las fórmulas participativas reguladas por los diversos sistemas institucionales latinoamericanos y europeos, podemos concluir que su mayoría permite la intervención de sujetos, sean ciudadanos u organizaciones, en procedimientos administrativos, legislativos o parlamentarios de interés público, pero estas decisiones no atentan contra el andamiaje representativo. Los mecanismos de democracia

⁵⁴ Bobbio, Norberto (1986) p. 41

⁵⁵ Bobbio, Norberto (1986) p. 45

*directa se inscribirían como un complemento y estímulo al sistema representativo – aunque, en ocasiones, también como un freno a las decisiones tomadas por el poder (...)*⁵⁶

b. La importancia de reflexionar acerca de la participación

Todas estas disquisiciones respecto de la relación entre soberanía popular, democracia y participación, nos sirven para situar el concepto de participación ciudadana. Pero hasta ahora no hemos definido el concepto propiamente tal, ni tampoco lo hemos desarrollado. Hablar de participación ciudadana es complejo, porque no existe acuerdo respecto de qué significa exactamente. Las diferentes definiciones que se han ensayado por múltiples autores engloban diferentes perspectivas de la participación. Ezio Costa señala:

*“En sus versiones más amplias, la participación ciudadana podría englobar hasta actividades como dar una opinión en una red social digital (como Twitter o Facebook), participar de una protesta o ser miembro activo de una iglesia; mientras que en su versión más reducida importa solo la emisión de los votos en las elecciones.”*⁵⁷

Sin embargo, a pesar de que no existe acuerdo respecto de qué actividades engloba la participación ciudadana, sí lo hay respecto de la importancia que esta tiene para la democracia. La gran mayoría de los autores contemporáneos que escriben sobre democracia participativa se refieren expresamente a este asunto, y no existen grandes diferencias al respecto. Por ejemplo, en el texto que hemos citado, *Algunas consideraciones para una democracia viable*, Charles Taylor explica que lo más importante en una democracia es que los ciudadanos tengan la sensación de que comparten algo en común, y que las instituciones son capaces de plasmar esto a través de la participación directa. Para Taylor, la participación a través de un voto cada cuatro años⁵⁸ es insuficiente para ello, y si no se corrige, las democracias terminarán por autodestruirse. Taylor entiende que la única manera que existe para que los ciudadanos se sientan parte de una comunidad, de un barrio, de una comuna o

⁵⁶ Soto, Francisco; y Welp, Yanina (2017) p. 34

⁵⁷ Costa, Ezio (2020) p. 4

⁵⁸ Está pensando en el caso norteamericano.

de un país, es a través de su participación directa en la toma de decisiones, sin que esto se agote en la elección de los representantes.⁵⁹

Asimismo, diversos autores han destacado la importancia de la participación para mejorar las políticas públicas. Luigi Ferrajoli señala en este sentido que existe un decaimiento en la calidad de la clase política derivada de una profunda crisis del que llama *reclutamiento del personal político*. El distanciamiento de los partidos políticos con la ciudadanía ha producido un deterioro de la clase política que carece de recambio. Este fenómeno, tiene como resultado no solo una caída en la calidad profesional, sino también moral e intelectual de los operadores políticos que termina afectando el carácter sustantivo o contenido de la democracia.⁶⁰

A su vez, Alicia Ziccardi postula que la construcción de buenas relaciones entre el gobierno y la sociedad civil por medio de la participación tiene como resultado otorgar calidad a la democracia. De este modo, se potencia la capacidad de las políticas públicas para lograr sus objetivos, se fomenta la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales (ya abordaremos este tema) y se incorpora a la ciudadanía a los procesos decisorios dotándolos de legitimidad.⁶¹

Así, no es difícil percatarse de que la gran mayoría de los autores contemporáneos que hemos citado valoran la participación ciudadana como un mecanismo fundamental para una buena democracia. Ya sea Castells con su noción de democracia de redes, o Taylor que considera la participación ciudadana como un presupuesto para una democracia viable, entre tantos otros ejemplos, la participación es sin duda algo respecto de lo cual vale la pena reflexionar. Así, existe un consenso amplio sobre lo importante que es la participación ciudadana, mas no sobre su forma.⁶²

⁵⁹ Taylor, Charles (1988) pp. 26-30

⁶⁰ Ferrajoli, Luigi (2011) p 77 - 78

⁶¹ Ziccardi, Alicia (2004) p.10

⁶² Costa, Ezio (2020) p. 4

c. *La forma de la participación ciudadana*

Ya adelantamos que el concepto de la participación ciudadana es de difícil delimitación. Nos parece que, conforme vayamos distinguiendo los tipos de participación que existen, el concepto se irá comprendiendo de mejor manera. Sin embargo, consideramos que la cita a continuación de Mario Espinosa (basada en las definiciones de Alicia Ziccardi, Nuria Cunill y Lucía Álvarez) es capaz de englobar las diferentes formas de participación ciudadana:

*“La participación ciudadana -aún cuando no pueda decirse que hay una concepción unívoca del vocablo- nos remite al despliegue de un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente, son de su interés. Entendida así, de entrada, podría afirmarse que esta nos remite a un tipo de interacción particular entre los individuos y el Estado, a una relación concreta entre el Estado y la sociedad, en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público.”*⁶³

Decimos que es útil esta definición porque logra abarcar las distintas maneras de participación ciudadana que distinguiremos a continuación.

Cabe destacar que todas las distinciones que realizaremos son susceptibles de combinarse con otra distinción, vinculada a la participación ciudadana a nivel local y a nivel nacional. Entiéndase por participación a nivel nacional, principalmente, aquellas formas participativas que buscan involucrar a la ciudadanía en decisiones políticas que afectan al país en general, y se alejan del espacio local. Este tema será abordado más adelante. Sin embargo, consideramos necesario dejar claro desde ya que es posible combinar formas participativas nacionales o locales con la multiplicidad de otras las formas que distinguiremos.

⁶³ Espinosa, Mario (2009)

c.1 La participación ciudadana institucional y no-institucional

Como ya mencionamos, una noción amplia de participación ciudadana puede llegar a englobar una serie de conceptos diferentes. Para dotar de contenido el concepto de participación, parece pertinente introducir la distinción entre la participación ciudadana institucional y la no-institucional, quizás la más elemental distinción entre formas participativas.

Esta distinción es compleja, susceptible de ser ampliamente abordada desde la teoría del derecho, así como también desde la teoría política y la sociología. Sin embargo, para efectos de esta tesis y para simplificar el asunto, consideramos que existen sobre todo dos maneras de abordar el concepto de institucionalización de las instancias participativas: por una parte, la que nosotros llamamos una noción “restringida” de las formas institucionales, y una noción “amplia” de las mismas.

Una expresión de la forma “restringida” de comprender la participación ciudadana institucional sería la de Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia, que consideran que el tipo de participación está dado por la relación entre esta y las instituciones gubernamentales. Así, la participación ciudadana institucional sería aquella que está reglamentada (por parte del Estado) para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios.⁶⁴ No obstante lo anterior, los autores señalan que, a pesar de la distinción entre esta forma participativa y otras de carácter no-institucional, estas *“no son excluyentes entre sí, sino que pueden estar combinadas”*⁶⁵.

Por otra parte, una forma “amplia” de comprender el fenómeno de la institucionalización es aquella que considera que lo definitivo para determinar si una instancia es o no institucional no es su carácter jurídico en términos formales (en el sentido de que emane de una norma del Estado), sino que más bien que la instancia esté regulada internamente, y esa regulación esté dada por los actores que la protagonizan. Así, Gonzalo de la Maza señala que la institucionalización de la participación:

“(…) no necesariamente [es] formal, basada en reglas, decretos de alguna instancia del gobierno o una formalización por el municipio. Más bien la institucionalización se refiere a la existencia de códigos, reglas, procedimientos escritos acordados y apropiados por un conjunto de actores (...) Lo que marca la pauta para

⁶⁴ Ziccardi, Alicia; y Saltalamacchia, Homero (1997) p. 24

⁶⁵ Ziccardi, Alicia; y Saltalamacchia, Homero (1997) p. 24

hablar de 'institucionalización', es la apropiación social y el peso que tienen los códigos, reglas, procedimiento en la orientación de las prácticas deliberativas entre actores, sean esos códigos parte o no del acervo jurídico.”⁶⁶

Para efectos de esta tesis, comprendemos la participación ciudadana institucional de manera restringida; es decir, cuando la instancia esté contemplada por una norma que emane del Estado. Esto es posible porque ambas formas de comprender la institucionalización no son excluyentes, no dialogan entre sí, sino que son formas distintas de aproximarse al problema. Por lo mismo, no es conflictivo optar por una o por otra forma de entenderlo.

Ahora bien, a pesar de la utilidad de esta distinción entre participación ciudadana institucional y no-institucional, y tal como señalan Ziccardi y Saltalamacchia⁶⁷, estas formas participativas no son excluyentes entre sí, sino que pueden combinarse. Por ejemplo, si una determinada comunidad decide movilizarse en contra de un proyecto ambiental que afectará su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, probablemente utilizarán vías institucionales para hacerlo (como la instancia participativa del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental), así como también dialogarán a través de las Juntas de Vecinos (ambas instancias institucionales). Si en esa Junta se organizan para cortar la calle a modo de manifestación, entonces habría ahora una instancia no-institucional pero posibilitada por otra instancia institucional (la ley N°19.418 que establece normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias). El énfasis está hecho en la instancia, no en las personas. Una misma persona puede participar a través de las instituciones y también hacerlo por fuera de ellas, incluso respecto de un mismo problema.

Por último, es elemental señalar que esta tesis guarda relación sobre todo con las formas institucionales de participación ciudadana, sin perjuicio de lo cual nos referiremos a lo largo de la tesis (y sobre todo en el capítulo 2) a las formas no-institucionales que se han desarrollado en Chile. Esto porque, ante la carencia de instancias participativas institucionales, las formas no-institucionales son fundamentales para comprender el fenómeno participativo de nuestro país. No obstante, el concepto no será desarrollado en profundidad, porque a pesar de que es un espacio de estudio muy relevante e interesante, excede las pretensiones de esta memoria.

⁶⁶ de la Maza, Gonzalo (2010) p. 64

⁶⁷ Ziccardi, Alicia; y Saltalamacchia, Homero (1997) p. 24

c. 2 Participación política, en la gestión pública y en los procesos constituyentes

Dentro de las formas institucionales de participación ciudadana, una de las numerosas formas que la doctrina ha distinguido es la que diferencia entre la participación política, la participación ciudadana en la gestión pública y la participación ciudadana en los procesos constituyentes. Creemos que esta distinción es fundamental para dotar de contenido al concepto de participación ciudadana.

La doctrina constitucional española (que ha servido de base para los autores nacionales) distingue principalmente entre la participación política y la participación en la gestión pública, sin considerar la participación en los procesos constituyentes como una categoría dentro de la misma clasificación. Por lo mismo, es pertinente comenzar distinguiendo entre la participación política y la participación en la gestión pública, para luego referirnos a la participación en los procesos constituyentes.

Si bien la doctrina española ha logrado diferenciar entre ambos conceptos, ha admitido a su vez que es una distinción compleja, “*puesto que muchas decisiones administrativas se convierten en políticas y afectan intereses y valores de la comunidad.*”⁶⁸ En ese sentido, Ezio Costa (al referirse a la doctrina española), considera que las instancias participativas “*independiente del espacio jurídico en el que se integren, terminan teniendo una dimensión política.*”⁶⁹ Sin embargo, a pesar de la dificultad de la distinción, se ha señalado que la participación política es aquella que surge a partir de la segunda mitad del siglo XX en Europa a través de una serie de mecanismos de democracia directa o participativa que buscan incorporarse a la institucionalidad, en un contexto hegemónico de la noción estrictamente representativa de democracia, como vimos en la sección anterior. La participación política se refiere entonces a la implementación de fórmulas alternativas de decisión legislativa y constitucional que incorporan a la ciudadanía de maneras más amplias que la instancia eleccionaria.⁷⁰ En ese sentido, la participación política estaría más bien vinculada al derecho constitucional (aunque no exclusivamente a este), y a instituciones como el *referendum*, la revocación de mandato y la iniciativa popular de ley, además de la elección de los representantes, por supuesto, que es la forma más esencial de participación política institucional.

⁶⁸ Costa, Ezio (2020) p. 51

⁶⁹ Costa, Ezio (2020) p. 51

⁷⁰ Soto, Francisco; y Costa, Ezio (2019) pp. 229-230

En esta misma lógica, existen en nuestro sistema jurídico diversas instancias de participación ciudadana que podrían enmarcarse dentro de este concepto de participación política que sin embargo no suelen ser abordadas en el contexto de la discusión constitucional sobre la participación ciudadana. Un ejemplo es el caso de aquellas personas naturales o jurídicas que son invitadas a comparecer en el proceso legislativo en las Audiencias Públicas de las comisiones parlamentarias. Esta es una forma de participación ciudadana, en tanto se trata de una instancia que vincula a la ciudadanía en el proceso de formación de la ley de manera consultiva.⁷¹ A pesar de la importancia de esto, es una instancia que carece de regulación en Chile, y que está entregada a la práctica parlamentaria, sin perjuicio de lo cual es reconocida por el propio Congreso como una instancia de participación ciudadana⁷² (en los términos de esta clasificación, de participación política). Cuestiones tan relevantes como quiénes son invitados al proceso de comparecencia, por qué se invita a esas y no a otras personas, cómo una organización o una entidad puede acceder a dicha instancia, son asuntos que no están jurídicamente resueltos (no están contenidos ni en la Ley Orgánica del Congreso Nacional ni tampoco en el reglamento de la Cámara de Diputados) y que tampoco han sido tratados por la doctrina de la participación ciudadana.

Así, nos damos cuenta que existen instancias de participación política que no han sido abordadas como tal en la discusión sobre la participación ciudadana institucional.

Ahora bien, en general, la discusión constitucional del siglo XX respecto de la participación ciudadana guarda relación con la participación política institucional vinculada al referéndum, la revocación de mandato y la iniciativa popular de ley en tantos mecanismos que permiten la expresión de la soberanía popular más allá de la instancia eleccionaria. Sin embargo, a partir de las últimas décadas se ha gestado la categoría de la participación ciudadana en la gestión pública, que sería distinta a la participación política. Francisco Soto y Ezio Costa señalan:

“(...) es solo a partir de las últimas décadas que el análisis de la participación se ha centrado en la gestión pública, en la medida en que las decisiones sustantivas de interés público se han trasladado desde el clásico espacio deliberativo del parlamento a organismos administrativos o agencias de diversa denominación. El foco cambió, de concentrar iniciativas para mejorar la dinámica de la sociedad sobre el Estado (toma de

⁷¹ Esta categoría será abordada en el apartado siguiente, a propósito de la categorización de Sherry Arnstein.

⁷² Hernández, Rafael (2019)

decisiones legislativas o constitucionales), al impacto del Estado sobre la sociedad, expresado en la implementación de políticas públicas. Lo anterior en cuanto es la Administración quien tiene actualmente mayor presencia en la configuración del espacio local inmediato de los ciudadanos.”⁷³

La participación ciudadana en la gestión pública, en ese sentido, opera a un nivel de implementación de políticas públicas, que es distinto al nivel de la participación política. La participación política es el espacio en el que se toman decisiones, valga la redundancia, políticas, y la forma en que la ciudadanía se involucra en ese proceso, mientras que la participación en la gestión pública sería el involucramiento ciudadano en la ejecución de dichas decisiones.⁷⁴ Esto no significa que la implementación de las políticas públicas deje de ser un espacio político. Es más, considerar instancias participativas a nivel de la gestión pública es justamente admitir que las decisiones siguen teniendo componentes políticos, y por lo mismo deben legitimarse. En ese sentido, conforme a Soto y Costa, esta forma participativa aportaría legitimidad a la toma de decisiones de los órganos administrativos, lo que se vuelve necesario debido a la estructura de la lógica representativa; la representación se legitima por la participación a través del voto, y así se legitima quién gobierna, mas no cómo lo hace, quedando ese espacio a la Administración. La participación en la gestión pública operaría entonces como una forma de re-legitimar las decisiones del Estado, ahora al nivel de la implementación de las políticas públicas.⁷⁵

Respecto de las funciones específicas de la participación ciudadana en la gestión pública, se pueden destacar ciertas cuestiones. El *Manual de la OCDE Sobre Información, Consulta y Participación*⁷⁶ señala que las principales virtudes de la participación ciudadana en las políticas públicas guardan relación con: i) mejorar la calidad de las políticas públicas, en tanto mejora la base informacional acerca del tema en cuestión, así como también en términos de eficacia, ya que los ciudadanos están familiarizados con este; ii) mejorar la relación con las instituciones, ya que es una oportunidad de acercamiento entre la ciudadanía y las instituciones, y aumenta la legitimidad del gobierno; y iii) fortalecer la democracia, favoreciendo una ciudadanía activa y el arraigo de la democracia en la sociedad.

⁷³ Soto, Francisco; y Costa, Ezio (2019) p. 230

⁷⁴ de la Maza, Gonzalo (2011) p. 51

⁷⁵ Soto, Francisco; y Costa, Ezio (2019) p. 230

⁷⁶ OCDE (2006) pp. 20-21

A su vez, en su tesis doctoral Ezio Costa cita a Kate Callahan, quien destaca que las funciones tienen relación con: i) conocer qué es lo que quiere la ciudadanía; ii) incorporar conocimiento local a la toma de decisiones; iii) mejorar la transparencia y la rendición de cuentas; y iv) construir capital social y cultivar la confianza y el entendimiento entre los ciudadanos.⁷⁷

Con esto tenemos una visión general del significado de la participación ciudadana en la gestión pública, así como también de sus diferencias con la participación política. Corresponde ahora referirnos a la participación ciudadana en los procesos constituyentes.

Al igual que cada una de las categorías mencionadas, es posible escribir una tesis en sí misma sobre esta. Sin embargo, para las pretensiones de nuestra memoria, basta con ilustrar básicamente en qué consiste la participación ciudadana en los procesos constituyentes. Francisco Soto y Yanina Welp en su libro *Diálogos ciudadanos* caracterizan minuciosamente esta forma de participación ciudadana, recurriendo al análisis comparado de las experiencias participativas en la elaboración de constituciones en América Latina. En la introducción, señalan:

“(…) los procesos de reemplazo constitucional, de central interés en esta obra, han generado nuevas formas de participación que permiten el involucramiento del ciudadano y el fortalecimiento de la democracia a través de la deliberación en etapas previas al funcionamiento del órgano constituyente y que también pueden jugar un papel más tarde (...). Cabe preguntarse si la participación ciudadana en los procesos de elaboración constitucional podría entenderse como una señal del advenimiento de una ‘nueva ola de constituciones’ en el sentido dado por Elster, que identifica ciertas tendencias en la dictación de cartas fundamentales. (...) ¿Es la participación un signo inequívoco de que se avizoran nuevos tiempos para el constitucionalismo? La investigación presentada en esta obra nos conduce a responder afirmativamente.”⁷⁸

Del mismo modo lo entiende el constitucionalista argentino Roberto Gargarella, quien en sus diversos textos destaca como una de las características del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” la implementación de formas de, como él las llama, “participación popular”. Conforme al texto escrito en conjunto con Christian Curtis, estas instancias de participación

⁷⁷ Costa, Ezio (2020) p. 56

⁷⁸ Soto, Francisco; y Welp, Yanina (2017) pp. 35-36

popular se demuestran tanto en el proceso de redacción del texto constitucional, como también en los contenidos de la Constitución ya redactada.⁷⁹

Vemos entonces que esta categoría de participación tiene un desarrollo por sí misma, sin perjuicio de lo cual la doctrina especializada en las otras formas participativas sea un insumo esencial para ella.

c. 3. Los grados de la participación ciudadana

La literatura especializada en la participación ciudadana se ha preocupado de distinguir entre “grados” de participación⁸⁰, con el objetivo de evaluar la incidencia de la participación ciudadana según los mecanismos que se utilicen. Es, por tanto, un asunto vinculado a la forma de la participación ciudadana, y en ese sentido sirve para darle contenido al concepto. Para efectos de esta tesis, es útil hacer esta distinción para, en los capítulos que siguen, tener herramientas de evaluación de las instancias participativas institucionales a analizar. Vale destacar que este asunto se enmarca dentro de la participación ciudadana institucional, ya que su objetivo es evaluar la incidencia de la participación en materia de políticas públicas.

Sherry Arnstein es una autora fundamental en este respecto. En su célebre texto *A ladder of citizen participation*, distingue entre ocho “rangos”, que si bien admite son una simplificación del asunto, resultan útiles para ilustrar en qué medida la participación puede empoderar más o menos a la ciudadanía. Estos rangos son divididos, a su vez, en tres categorías. La primera categoría sería la negación de la participación, dentro de la cual se distinguen dos rangos: i) manipulación; y ii) terapia, que comprenden formas de engaño o de participación intervenida. Conforme a la autora:

“Estos dos rangos describen niveles de “no-participación”, que han sido comprendidos como sustitutos de la participación genuina. Su verdadero objetivo no es posibilitar la participación de las personas en planificar ni conducir programas, sino que permitir a los detentadores del poder ‘educar’ o ‘curar’ a los participantes”⁸¹

⁷⁹ Véase en Gargarella, Roberto; y Courtis, Christian (2009)

⁸⁰ El término “grados” es genérico, ya que los autores utilizan su propia conceptualización, aunque se están refiriendo en general a la incidencia de la participación ciudadana.

⁸¹ Arnstein, Sherry (1969) p. 217. La traducción es propia.

La segunda categoría es la del “tokenismo”⁸², dentro del cual se comprenden tres rangos: iii) información; iv) consulta; y v) aplacamiento. Estas guardan relación con que los ciudadanos tienen instancias para “*escuchar y ser escuchados*”⁸³, lo que sin embargo no se manifiesta en formas vinculantes de participación. Los rangos dentro de esta categoría serían formas más o menos pronunciadas de esta lógica participativa. Por último, la tercera categoría es la de “poder ciudadano”, que comprende: vi) asociación; vii) poder delegado; y viii) control ciudadano. Esta es una manifestación de formas participativas en que la ciudadanía participa de manera directa y vinculante en la toma de decisiones.

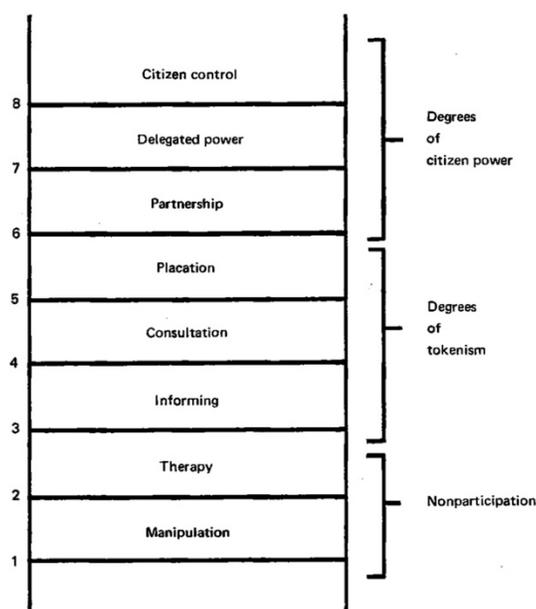


Figura obtenida de Arnstein, Sherry (1969) p. 217

Esta escala de Arnstein puede ser complementada con lo señalado en el informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, particularmente respecto del grado de “tokenismo”, en su rango IV: consulta. El informe distingue entre la consulta propositiva sin respuesta obligatoria, y consulta propositiva con respuesta obligatoria. Lo que distingue las modalidades, es que en la segunda, la postura de los consultados ingresa formalmente al proceso decisorio, y por lo tanto debe ser respondida por quienes la solicitan o la reciben.⁸⁴ A su

⁸² “Token” se traduce del inglés como “simbólico”.

⁸³ Arnsterin, Sherry (1969) p. 217.

⁸⁴ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 15

vez, realizan diversas precisiones respecto de los otros grados de participación. A su vez, Vicente Espinoza define el empoderamiento de la siguiente manera: *“El empoderamiento –transliteración del término inglés empowerment– se refiere al proceso por medio del cual las organizaciones sociales llegan a ejercer su poder en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas.”*⁸⁵

Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, todas las instancias participativas de nuestro ordenamiento jurídico son de carácter informativo o consultivo, por lo que, para analizar nuestra institucionalidad, no es necesario ahondar en los grados de participación más incidentes.

Por su parte, la OCDE distingue entre tres mecanismos de participación, que serían la información, la consulta y la participación activa. Conforme incrementa la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, cambiaría la calificación de la forma participativa. A su vez, Joan Font presenta diferentes tipos de mecanismos de participación en el ámbito local, partiendo eso sí de instrumentos que van más allá de la mera entrega de información. Así, distingue entre: i) mecanismos de consulta a las comunidades (grupos o consejos); ii) mecanismos deliberativos (círculos de estudio, foros temáticos, conferencias de consensos); y iii) mecanismos de democracia directa (referéndum, asambleas y posibles usos de teledemocracia).⁸⁶

d. La participación ciudadana en el espacio local

Como ya hemos dicho, la democracia representativa es la forma democrática más difundida y aceptada en occidente. Sin embargo, es necesario implementar mecanismos de democracia directa que puedan complementar a la democracia representativa. Decir esto supone algunas cuestiones: primero, que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno dado el contexto actual de los países; supone también que, tal como hemos dicho y en conformidad a autores como Alexis de Tocqueville, Montesquieu, los federalistas norteamericanos, Robert Michels o Norberto Bobbio, la democracia directa no es viable en territorios de gran extensión, como son todos los Estados actuales. En ese sentido, la participación ciudadana surge por la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes y representados, de manera que la ciudadanía

⁸⁵ Espinoza, Vicente (2004) p. 155

⁸⁶ Font, Joan (2004)

ejerza sus derechos políticos de formas más amplias que el sufragio. La participación ciudadana institucional busca incluir a la ciudadanía en los procesos de decisiones políticas y de los órganos administrativos, como ya hemos dicho.

En ese sentido, el ámbito del gobierno local es aquel en que mejores posibilidades existen para que esta lógica democrática pueda ocurrir, y se pueda dar incluso en una forma de deliberación entre ciudadanos, lo que es mecánicamente muy complejo en instancias de carácter nacional. Así lo entendía Alexis de Tocqueville, quien tal como señala Alicia Ziccardi:

“Es conocida la observación de Alexis de Tocqueville, sobre la vida norteamericana a inicios del siglo XIX, según la cual el espacio local era la mejor escuela de la democracia, porque a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.”⁸⁷

Ahora bien, vale preguntarse, ¿qué se entiende por espacio local? En general, se entiende en contraposición a lo nacional. Sin embargo, esto sigue siendo insuficiente, porque, por ejemplo ¿puede ser un asunto regional comprendido como algo local? ¿o lo provincial? Lucía Álvarez señala que es un concepto complejo, que está en constante discusión, aunque la forma tradicional de comprenderlo en las ciencias políticas es en torno al municipio⁸⁸. Pero, así como algunos lo han reducido a lo municipal, autoras como la propia Álvarez, Alicia Ziccardi o Nuria Cunill se han preocupado del fenómeno local a nivel de las grandes ciudades (megalópolis). Sergio Boisier lo conceptualiza como un asunto que depende desde dónde se le mire.

“Es evidentemente una sobre simplificación asimilar el concepto (...) a la idea de comuna, a lo municipal. En realidad, ‘lo local’ solo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, ‘desde afuera y desde arriba’ y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país, así como la provincia es local desde la región, y la comuna lo es desde la provincia, etc.”⁸⁹

⁸⁷ Ziccardi, Alicia (2004) p. 247

⁸⁸ Álvarez, Lucía (2018) *Cátedra patriomonal “Alicia Ziccardi Contigiani”*. Conferencia “Gobierno local, participación ciudadana y construcción de ciudadanía”. Conferencia impartida dentro del marco del Congreso Internacional “Paso del Norte”, organizado por el Departamento de Ciencias Sociales, del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

⁸⁹ Boisier, Sergio (2001) p. 7

En ese sentido, entendemos que hablar de *lo local* es relativo. Por ejemplo, cuando los historiadores hablan de la *elite dirigente local* refiriéndose a la oligarquía chilena del siglo XIX, lo hacen teniendo como punto de referencia el imperio español. Cuando en el contexto de globalización se habla de lo local, puede estar refiriéndose a lo nacional en contraposición a lo global.

En este trabajo, consideraremos el espacio local aquel que se inscribe en el contexto municipal, entendiendo sin embargo la complejidad del asunto. Creemos que comprender en este sentido lo local es valioso, porque implica considerar a un grupo de personas que comparten algo en común. Implica pertenecer a algo, a un conjunto ciudadano que vive en un mismo espacio, e implica también compartir una identidad común.

Pensar lo local desde el municipio es valioso también porque se trata de ciudadanos que comparten un mismo lugar físico, territorial. En ese sentido las problemáticas sociales, culturales y ecológicas son similares, lo que se ve demostrado en cuestiones como la contaminación acústica, los recursos naturales, el estado de la vía pública. A su vez, se trata de ciudadanos que se ven, se cruzan en la cotidianidad, y que eventualmente pueden generar comunidad. Sus problemas son relativamente similares, la educación, la salud, vivienda, trabajo, y las decisiones en torno a qué se hará respecto de esos problemas, afecta a la comunidad en su conjunto de manera tangible.

Esto no supone negar que los problemas de los ciudadanos de un mismo país sean también problemas comunes, pero seguramente los problemas de dos personas de una misma comuna sean más notoriamente compartidos, y sean también susceptibles de ser resueltos con una participación por parte de ellos mismos.

Ahora bien, es relevante señalar que, si bien el espacio local es el ámbito más propicio para fortalecer la democracia representativa con mecanismos de democracia directa, también es cierto que existen ciertas dificultades u obstáculos que impiden democratizar la gestión pública local. Los principales problemas que destacan los autores guardan relación con: la voluntad por parte de los gobiernos locales y de los ciudadanos (tienen que existir incentivos para ambas partes); la eficiencia (en general la toma de decisiones es más lenta y más cara); la posibilidad de captura por parte de grupos de presión o interés, entre otras. Sin embargo, existe un obstáculo que es de carácter estructural, y que

es elemental para poder pensar en fortalecer la participación ciudadana en el espacio local: la centralización del Estado. Gonzalo de la Maza señala:

*“[La centralización] representa una restricción `estructural’ a la participación. Si bien es cierto que normalmente se afirma que en el espacio local es donde se puede producir de mejor forma la participación, el problema es que la autonomía relativa y la disponibilidad de recursos de poder en el ámbito local suele ser muy restringida. De tal manera que existe una elevada relación entre descentralización y participación (...)”*⁹⁰

La descentralización es considerada no solo por de la Maza como algo fundamental, sino que por otros tantos autores como Charles Taylor⁹¹, Alicia Ziccardi⁹², Sergio Boisier⁹³, Álvaro Portillo⁹⁴, entre otros. La descentralización implica descomponer coherentemente el poder, trasladándolo desde el gobierno central al espacio local. Guarda relación con que los gobiernos locales tengan espacio y recursos para tomar decisiones, y que por lo tanto puedan involucrar a la comunidad en ese proceso.

Esta tesis se escribe en un contexto político propicio para pensar en cuestiones como la descentralización, dado el proceso constituyente en curso. En los últimos años ha estado en la discusión pública el problema de la descentralización del poder, y se ha reconocido como un déficit de nuestra democracia en el período post-dictadura. Sin embargo, la centralización en nuestro país encuentra su origen histórico en el siglo XIX. Gabriel Salazar explica que el régimen portaliano se preocupó por quitarle poder político a los cabildos, y desde entonces no ha existido un interés político por empoderar los gobiernos locales (los municipios, herederos históricos del cabildo, que responde a una lógica de soberanía popular *desde abajo* y que se remonta históricamente a la caída del Imperio Romano):

“La historia informa que [los municipios] fueron sistemáticamente vaciados de todo poder y toda autonomía desde la primera ley orgánica de municipalidades (1854) hasta la víspera de la última (1980).

⁹⁰ de la Maza (2005) p. 63

⁹¹ Véase Taylor, Charles (1998)

⁹² Véase Ziccardi, Alicia (2004)

⁹³ Véase en Boisier, Sergio (2004) *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista eure (Vol. XXX, N°90). Santiago de Chile.

⁹⁴ Véase en Portillo, Álvaro (2004) *Normas y cauces institucionales de la participación*, en Ziccardi, Alicia (coordinadora) (2004)

*Aparentemente, los repetidos abortos sufridos por la cultura municipalista chilena permitieron al gobierno del general Pinochet construir un sistema municipal `ex nihilo` que concordara orgánicamente con el modelo libremercadista de desarrollo y con bajo riesgo de remover fantasmas localistas mayores. Sin embargo, después de casi veinte años, el municipio, n[on] aparenta concordar con este modelo (...)*⁹⁵

Si bien la dictadura militar se planteó en términos descentralizadores (con la creación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa [CONARA] en 1973), las reformas no se tradujeron en un fortalecimiento real de los gobiernos locales, sino que más bien tenían un objetivo de consolidación institucional en el contexto autoritario.⁹⁶

En los últimos años, la descentralización se ha posicionado como una prioridad, sin perjuicio de lo cual los gobiernos de la Concertación y los que le siguieron no hicieron efectiva la descentralización ni la participación ciudadana. Más bien, priorizaron la gobernabilidad por sobre generar condiciones institucionales para que se desarrolle la gobernanza (y que con ello se desarrolle políticamente el espacio local). En el proceso político post-dictadura la descentralización se redujo a algunas pocas reformas a nivel municipal y regional,⁹⁷ y en los últimos años se legisló acerca de la elección de los gobernadores regionales. Sin embargo, no ha existido un propósito político de ceder poder real a los gobiernos locales, lo que constituye una precondición para la participación ciudadana en el espacio local. Este es justamente el tema que abordaremos en el capítulo siguiente de esta memoria.

⁹⁵ Salazar, Gabriel (2017) p. 144

⁹⁶ de la Maza, Gonzalo (2005) p. 146

⁹⁷ de la Maza, Gonzalo (2005) pp. 145-146

Capítulo II: La participación ciudadana en el sistema político chileno post dictadura: desafección institucional y re-politización ciudadana

En este capítulo abordamos con perspectiva histórica la participación ciudadana. Dentro del período que va desde 1990 a la actualidad distinguimos 2 etapas distintas. En primer lugar, el período que va desde 1990 al año 2005 se caracteriza principalmente por haberse priorizado la estabilidad política para, con ello, garantizar el crecimiento económico. En un contexto de “democracia protegida”, con Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, amplias atribuciones constitucionales a las Fuerzas Armadas y al Consejo de Seguridad Nacional, senadores designados, un sistema electoral binominal, una cuestionable forma de nombrar a los miembros del Tribunal Constitucional (en la que el Consejo de Seguridad Nacional, integrado por miembros de las Fuerzas Armadas, designaba a dos de los siete Ministros) etc., la decisión política fundamental de la clase dirigente no tuvo tanto que ver con avanzar con la democratización de la ciudadanía, sino más bien con consolidar un orden político altamente centralizado y vertical, y un modelo de mercado marcadamente neoliberal y privatizador. En ese sentido, la participación ciudadana fue escasa, tanto institucional como extra institucionalmente, y la ciudadanía chilena vivía, según el PNUD y como veremos más adelante, con “profundo malestar interior”.⁹⁸ Con la robusta reforma constitucional liderada por Ricardo Lagos el año 2005, que eliminó algunos “enclaves autoritarios”⁹⁹ como los anteriormente señalados, y luego con la llegada de la presidenta Bachelet al gobierno, sumándole el movimiento estudiantil del año 2006 conocido como la “revolución pingüina”, podríamos señalar que existe un cambio fundamental en la vida democrática chilena, que afectó a la participación ciudadana del pueblo chileno, primero a nivel no-institucional, pero en los años siguientes, a nivel institucional.

Por eso señalamos que un segundo período va desde el año 2006 hasta la actualidad. Estos años se han caracterizado por una ciudadanía chilena más empoderada, con sucesivas movilizaciones estudiantiles, por el medio ambiente, por los derechos de la mujer, entre otras. Es decir, ha existido

⁹⁸ PNUD (1998)

⁹⁹ Nomenclatura acuñada por Manuel Antonio Garretón, en Garretón, Manuel Antonio (2003) *Incomplete democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, Estados Unidos.

una activa participación ciudadana a nivel no-institucional, tanto a nivel nacional como las ya mencionadas, como a nivel local, a través de formas de soberanía popular como en Freirina, Pascua Lama, Chiloé, Quintero-Puchuncaví, etc. Además, en este período existe una emergencia de leyes vinculadas a la participación ciudadana, entre las que se han destacado, principalmente, la ley N°20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, las reformas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el proceso constituyente iniciado en el año 2015 por el gobierno de Michelle Bachelet.

Podríamos hablar de un tercer período que se inaugura en octubre del año 2019, con la irrupción masiva de la ciudadanía en la deliberación pública, formas de participación extra institucionales que reclaman espacios institucionales en el proceso constituyente, y un modelo político y económico que ha sido cuestionado. Sin embargo, son hechos muy recientes como para establecer una tercera etapa de la democracia chilena post-dictadura.

Además, existe una justificación de carácter bibliográfico para abordar el asunto considerando esta periodificación. La gran mayoría de los autores que se citan en este capítulo abordan el período en esos términos, y aunque algunos no distinguen expresamente entre dichas etapas, se refieren al asunto de la participación ciudadana en los primeros tres gobiernos de la concertación (1990-2006), o bien tratan el asunto desde el primer gobierno de Bachelet en adelante. Además, el PNUD en su informe acerca de la democracia chilena recientemente publicado, *“Diez años de la auditoría a la democracia. Antes del estallido”*, sugiere analizar el proceso democrático chileno desde después de la dictadura considerando estas dos etapas.¹⁰⁰

¹⁰⁰ PNUD (2020) p. 38

1- El análisis de un déficit. “Democracia protegida”, gobernabilidad, mercado y malestar en el primer período del Chile post-dictadura: 1990-2005.

“(…) No renuncio al anhelo de construir un mundo mejor, más humano, más libre. Para hacerlo hay que luchar, pero con los pies en la tierra. En política, esto exige partir por asegurar gobernabilidad.”

Patricio Aylwin

“Yo no amenazo, no acostumbro a amenazar. Yo sólo advierto una vez: nadie me toca a nadie (…) El día que me toquen a uno de mis hombres, se acabó el Estado de Derecho”

Augusto Pinochet

a) La crítica histórica al período.

Analizar la participación ciudadana en el primer período del Chile post dictadura es cuestionarse las razones del déficit en materia de participación ciudadana, reconocido ya por el PNUD en su *“Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile”* de 1998 que será abordado más adelante.

Un déficit, según la RAE, es la ausencia de algo que se considera necesario. ¿Era necesaria la participación ciudadana en el proceso político posterior a la dictadura militar? Históricamente, es complejo juzgar como necesaria una ausencia, porque implicaría hacer un ejercicio contrafactual.

A pesar de esto, nosotros, tal como se ilustró en el primer capítulo, consideramos que la participación ciudadana es condición necesaria para una buena democracia. Pero más allá del debate teórico, parece ser que la necesidad de implementar formas participativas de la ciudadanía en la democracia chilena era sostenida tanto por la Concertación, como también por académicos, la sociedad civil y el PNUD, que incluso en el citado informe de 1998 lo sitúa como uno de los dos pilares fundamentales para el desarrollo humano en Chile. Es decir, en este período, diversas voces

autorizadas que cumplieron roles protagónicos en este, situaron la participación ciudadana como algo necesario.

Sin embargo, no existieron en la década de 1990 y principios de los 2000, en Chile, canales institucionales relevantes de participación ciudadana. En un contexto de “democracia protegida”, con una institucionalidad heredada del régimen autoritario precedente, y con el dictador como Comandante en Jefe del Ejército y luego como Senador vitalicio designado, la decisión política de la Concertación fue priorizar gobernabilidad por sobre generar condiciones institucionales para que se desarrolle la gobernanza, y con ello desarrollar el modelo de mercado neoliberal que floreció bajo esa misma institucionalidad. Es decir, se buscó la estabilidad política con el objetivo de fomentar el crecimiento económico de un modelo esencialmente individualista, en que el sentido de comunidad poco y nada importa y que, conforme al PNUD, contribuyó al profundo malestar interior de la sociedad chilena. Esto supone que la decisión política concertacionista se vinculó a una salida negociada de la dictadura, optando por una transición sin cambio constitucional ni decisiones transformadoras, crítica planteada por diversos autores desde fines de los 90, como son los casos de Tomás Moulián, Manuel A. Garretón, Gabriel Salazar y Alfredo Jocelyn-Holt.

Esta opción política se deja ver en la opinión de personajes que cumplieron un rol importante en el período en estudio. José Joaquín Brunner, por ejemplo, señalaba que la vía idónea para derrocar al régimen autoritario ya no era la opción de facto, sino lograr “*una salida política (...) negociada con las Fuerzas Armadas*”¹⁰¹. En el mismo sentido opinaba Edgardo Boeninger, dirigente clave de la Democracia Cristiana, postulando que la vuelta a la democracia debía hacerse a través de concesiones mutuas y acuerdos¹⁰². Conforme a la opinión de historiadores como los recién mencionados Gabriel Salazar y Alfredo Jocelyn-Holt, esta transición pactada se explica, justamente, en la participación política por parte de la ciudadanía (aunque a través de medios no-institucionales). A pesar de que ambos autores destacan la importancia de las movilizaciones para el proceso histórico, interpretan este de manera distinta. En su libro “El Chile perplejo”, por ejemplo, Jocelyn-Holt destaca (refiriéndose al Acuerdo Nacional para la Transición, adoptado por líderes políticos tanto de derecha como de izquierda): “*el catalizador de este acuerdo fueron las protestas (...)*”¹⁰³ Salazar,

¹⁰¹ Brunner, José Joaquín; citado en Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio; y Vicuña, Manuel (2011) p. 333

¹⁰² Boeninger, Edgardo (1997)

¹⁰³ Jocelyn-Holt, Alfredo (2014) p. 247

por su parte, atribuye una relevancia elemental a las 22 jornadas nacionales de protesta de la segunda mitad de los años 80. En el ensayo “En el nombre del poder popular constituyente”, señala: *“Fuimos nosotros (no las élites políticas) los que, entre 1983 y 1987, lo apretamos (a Pinochet) contra el capital financiero internacional hasta hacerlo reventar. (...) Por eso, doblegado, negoció y se fue.”*¹⁰⁴

Las consecuencias de una transición a la democracia en estos términos, se vincularon a la vigencia de un régimen jurídico que tenía como objetivo evitar la transformación del modelo económico-político de la dictadura. Ya lo anticipaba el propio Jaime Guzmán en 1979, en una cita destacada por el profesor Fernando Atria en el libro “La constitución tramposa”:

*“La Constitución debe procurar que, si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque (valga la metáfora) el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella, sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario.”*¹⁰⁵

Otra consecuencia guarda relación con la permanencia de Augusto Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, lo que sin duda afecta los límites de lo políticamente posible en términos de profundizar la democracia en Chile. Ante el inminente traspaso del poder, Pinochet (igual que Guzmán) procuraba que el gobierno venidero se ciñera a sus márgenes autoritarios:

*“(...) tengo mis aprensiones y por eso es que me quedo como Comandante en Jefe del Ejército. No para promover golpes o hacer gobiernos paralelos con el fin de molestar o no dejar gobernar (...) Me quedo para resguardar la institucionalidad como me lo pide la Constitución.”*¹⁰⁶

*“Yo no amenazo, no acostumbro a amenazar. Yo sólo advierto una vez: nadie me toca a nadie (...) El día que me toquen a uno de mis hombres, se acabó el Estado de Derecho.”*¹⁰⁷

¹⁰⁴ Salazar, Gabriel (2011) p. 16. Idea desarrollada en Salazar, Gabriel (2012) p. 42 y siguientes. Los paréntesis sin cursiva son propios.

¹⁰⁵ Guzmán, Jaime (1979) p. 19

¹⁰⁶ Augusto Pinochet en El Mercurio, 18 de octubre de 1989. Extraída de Toro, Sergio; Acevedo, Carolina; Jaramillo, Nathalie; Luna, Juan Pablo; y Zechmeister, Elizabeth (2014).

¹⁰⁷ Augusto Pinochet en revista Qué Pasa. 14 de octubre de 1989.

De este modo, la llegada de la democracia no significó un vuelco al sistema político y económico instaurado, sino que más bien el cumplimiento de los acuerdos por parte del oficialismo, que administró un país cuyas bases estaban ya muy bien definidas. Es decir, gobernar dentro de una estructura político-institucional definida por Tomás Moulián como una “jaula de hierro”, que *“era perfectamente conocida por la Concertación cuando se postuló como alternativa de poder en las elecciones de 1989”*¹⁰⁸. En ese sentido, la Constitución estableció, por una parte, la forma en que se organizaría el poder, mientras que por otra, tal como lo señala Boeninger en su libro “Lecciones para la gobernabilidad”, la Concertación se comprometió con la estabilidad del marco institucional para que el orden económico se desarrollara normalmente. Sostiene que las propuestas del gobierno de Aylwin tenían el sentido de:

“(…) reducir el temor del empresariado y de la clase proletaria, condición necesaria para poder sostener, en democracia, el crecimiento sostenido de la economía logrado a partir de 1985. De modo indirecto el éxito postrero del régimen militar influyó significativamente en las propuestas de la Concertación, generando de hecho una convergencia que políticamente el conglomerado de oposición no estaba en condiciones de reconocer.”

109

Estas convergencias entre el régimen militar y la Concertación tuvo críticas profundas, incluso llevando a algunos intelectuales como Gabriel Salazar a concluir que:

*“La llamada transición a la democracia puede leerse, pues, no tanto como el paso de un dictadura a una democracia, sino como una doble operación continuista: primero, por el retorno hegemónico de la vieja clase política civil y segundo, por la consolidación conservadora del modelo neoliberal impuesto ilegítimamente por el terrorismo militar.”*¹¹⁰

Conforme a las interpretaciones históricas citadas, la profundización de la democracia estuvo lejos de ser el objetivo central de la Concertación, idea que compartimos. Ya sea por la “jaula de hierro” en que gobernaron, o bien porque la amenaza autoritaria estaba, literalmente, viva, los gobiernos de la concertación tuvieron como principal objetivo asegurar la gobernabilidad. *“Civiles y militares”*

¹⁰⁸ Moulián, Tomás (1997) p. 52

¹⁰⁹ Boeninger, Edgardo (1997) p. 369

¹¹⁰ Salazar, Gabriel (2012) pp. 42-43

exclamaba con fuerza Patricio Aylwin en el Estadio Nacional el día en que asumió la presidencia. Civiles, que habían puesto en jaque la gobernabilidad de Pinochet, y militares, que tuvieron que, por ello, negociar una salida democrática y entregar el poder, aunque manteniéndose, como gato, afuera de la jaula, en caso de que el vuelo democrático se saliera de los márgenes acordados.¹¹¹ El oficialismo concertacionista, sobre todo en la década de los 90, buscó desmovilizar a una ciudadanía que, movilizada, había demostrado poder ser ingobernable.¹¹² El propio Patricio Aylwin manifestó expresamente esta lógica de “*realizar cambios en la medida de lo posible*” para asegurar estabilidad política y, con ello, económica:

*“Aunque algún día fui de los que decían que ‘todo tenía que cambiar’, la vida me ha enseñado que la mejor manera de avanzar es hacerlo por partes. No renuncio al anhelo de construir un mundo mejor más humano, más libre. Para hacerlo hay que luchar, pero con los pies en la tierra. En política, esto exige partir por asegurar gobernabilidad.”*¹¹³

b) La gobernabilidad como decisión política: exclusión de la participación ciudadana

La priorización de la gobernabilidad (consistente en mantener disciplinada una sociedad bajo un estado de Derecho)¹¹⁴ como decisión política operó directamente en perjuicio de la participación ciudadana en el sistema político. El objetivo principal no fue integrar a la ciudadanía en este, sino que más bien generar condiciones propicias para un sostenido crecimiento económico, dejando de lado la inclusión ciudadana para la implementación de políticas sociales. Para esto, era necesario un Estado técnicamente eficiente y moderno.

En ese sentido, una dimensión relevante de la gestión pública para los gobiernos de la Concertación fue la modernización del Estado, que sin embargo, no siempre consideró la participación como un tema relevante. El reestablecimiento del sistema político (con restricciones), el crecimiento económico pujante, la ausencia de movilizaciones, la continuidad constitucional y el orden político

¹¹¹ Esta interpretación no se condice con las ideas de Aylwin en el citado discurso. Sin embargo, se utiliza el concepto de “civiles y militares” para reforzar nuestro argumento.

¹¹² Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio; y Vicuña, Manuel (2011) p. 339

¹¹³ Aylwin, Patricio (1997). Prólogo de Boeninger, Edgardo (1997)

¹¹⁴ Salazar, Gabriel (2017) pp. 165-166

y económico dieron la sensación de estabilidad. Este clima de gobernabilidad generó las condiciones perfectas para desarrollar un proceso que desde un inicio tuvo como objetivos centrales, en palabras del Comité Interministerial de Modernización, *“hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa”*¹¹⁵. Sin embargo, conforme a de la Maza:

*“(…) en la práctica, el énfasis ha sido dado a la eficiencia y no a la participación, asumiendo la modernización del Estado un enfoque “gerencialista”, a la par de los altos rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus elites tecno-burocráticas.”*¹¹⁶

Una vez finalizada la dictadura, el diseño de las políticas públicas por parte de la Concertación no contempló la participación ciudadana. A pesar de que existieron ciertos avances, el énfasis siempre estuvo en conformar un aparato estatal sumamente técnico y profesionalizado. En suma:

*“El modelo de gobernabilidad propicia una concepción de democracia elitista, altamente segmentada y especializada: la clase política, los diseñadores de políticas públicas y los operadores políticos son los protagonistas de la acción y de las decisiones políticas, lo que relega a la participación ciudadana a un segundo plano, definiéndola como una amenaza desestabilizadora para la democracia.”*¹¹⁷

De esta forma, la brecha entre el Estado y la ciudadanía se fue acrecentando con los años y, con ella, la desafección política de sociedad civil. Las decisiones eran tomadas por una élite que no consideraba la participación ciudadana como presupuesto de una democracia robusta. Mientras en 1990 un 39% de la población manifestaba un alto interés por la política, hacia 1999 este porcentaje se redujo a un 17%. A contrario sensu, quienes manifestaban no tener interés en la política aumentó de un 24% a un 32% en esta década.¹¹⁸ A su vez, si en el plebiscito de 1988 la abstención total fue de un 2.69%, los blancos 0.90% y los nulos 1.30%, ya en las parlamentarias de 1997 las cifras ascienden a 13.17% de abstención, 4.37% de votos blancos y 13.54% de votos nulos, en

¹¹⁵ Comité Interministerial de Modernización (2000). Dicha entidad fue creada en 1994 y estaba constituida por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia (este último en calidad de Presidente).

¹¹⁶ de la Maza, Gonzalo (2011) p. 54

¹¹⁷ Paredes, Juan Pablo (2011) p. 480

¹¹⁸ PNUD (1998) p. 52

circunstancias de que el voto era obligatorio.¹¹⁹ En una dimensión asociativa, conforme a las encuestas un 80% de los jóvenes no pertenecía a ningún tipo de organización.¹²⁰ De esta manera, en concordancia a estos datos, Sol Serrano señalaba el año 1994 que: “(...) *la política dejó de ser fuerza movilizadora, (...) dejó de ser un espacio cultural de congregación. La política hoy es un asunto de profesionales y el cambio cultural y la fuerza social están radicados en el mundo de la producción, en un amplio sentido, y en la vida privada (...)*”¹²¹

Existen asimismo otras lecturas más críticas respecto del asunto. Samuel Huntington señala que “*poca democracia permite consolidar gobernabilidad; mucha, la desestabiliza*”¹²². En ese sentido, Gabriel Salazar ha señalado que el objetivo de la participación para la Concertación (llamada participación *social* que es distinta a la participación *ciudadana*) fue el de consolidar una integración de la ciudadanía chilena en el mercado, y no en el sistema político. Se buscaba la participación como una política de gestión de la pobreza, y no como una forma efectiva de ceder poder político.¹²³

Así lo anticipaba el mismo Brunner en 1996:

“Mientras no se asuma que las prácticas de consumo son, vitalmente, modos de hacerse parte de la sociedad (...) no será posible abordar adecuadamente los fenómenos de participación social (...) los análisis no consideran tampoco la participación en el mundo de los mensajes transmitidos por la industria de la comunicación. ¿Cómo eludir el hecho que esa forma de participación hace parte del vínculo social contemporáneo? La primacía de la sociedad civil sobre el estado y el derecho de expresión solo han mudado de naturaleza (...)”¹²⁴

Por otra parte, autores como Manuel Antonio Garretón, Gonzalo de la Maza, y Rafael Otano consideran que la priorización de la gobernabilidad ha significado para la sociedad civil y la participación ciudadana un “déficit”, como parte del diseño institucional democrático, que privilegia esta por sobre la inclusión de la ciudadanía en la vida política activa.

¹¹⁹ Instituto Nacional de Estadísticas, citado en Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio; y Vicuña, Manuel (2011) pp. 357-359

¹²⁰ Instituto Nacional de Estadísticas, citado en Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio; y Vicuña, Manuel (2011) pp. 357-359

¹²¹ Citado en Jocelyn-Holt, Alfredo (2014) p. 268

¹²² Citado en Salazar, Gabriel (2017) p. 165

¹²³ Salazar, Gabriel (2017) pp. 159-165

¹²⁴ Brunner, José Joaquín (1996) pp. 16-17

En suma, presos del pasado, se optó por una conducción técnica que abandone los choques ideológicos, que construya en base a realismos y no utopías, que valore los consensos más que las confrontaciones, que prime la racionalidad y los proyectos a largo plazo. Quizás, fue esta lógica la que comenzó a germinar la sensación de distancia entre la sociedad civil y el Estado, esa desconfianza y crisis de representatividad entre el gobierno y sus gobernados. Esa ruptura del vínculo fundamental entre representantes y representados. Porque lo cierto es que, una vez finalizada la dictadura, no existieron canales institucionales relevantes entre sociedad civil y Estado como factores de construcción de la gobernabilidad democrática en Chile.

c) Gobernabilidad y políticas públicas de los gobiernos de la Concertación (1990-2005)

Habiendo realizado la crítica histórica de la escasa profundización democrática que supuso la decisión política de priorizar gobernabilidad por parte de los gobiernos de la Concertación, cabe cuestionarse cuáles fueron los lineamientos de dicha decisión política puesta en práctica.

Conforme a las fuentes estudiadas y también lo expresado en las páginas anteriores, en los primeros dos gobiernos de la Concertación la preocupación principal fue la estabilidad democrática, el crecimiento económico y el esfuerzo por mantener una política de protección social, con una escasa participación. “Crecimiento con Equidad” le llamó la coalición, que se propuso el objetivo de modernizar la economía y reducir la pobreza. De esta manera, el Estado innovó a través de las políticas sociales para reestablecer el vínculo con la sociedad civil.¹²⁵ En ese sentido, en los gobiernos de Aylwin y Frei no se abrieron de manera relevante espacios para que la ciudadanía participara en la construcción de la nueva etapa democrática del país. Más bien, los intentos por reestablecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil radicaron en la creación de entidades como la Oficina de Enlace ONG – gobierno y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.¹²⁶

Por su parte, De la Maza, Robles, Montecinos y Ochsenius¹²⁷ explican que en este período las agendas en materia de participación giraron en torno a distintos tipos de orientación. En primer

¹²⁵ de la Maza, Gonzalo (2010) p. 109

¹²⁶ Jiménez, Marcela (2003) p. 8

¹²⁷ de la Maza, Gonzalo; Robles, Claudia; Montecinos, Egon; y Ochsenius, Carlos (2011)

término, existieron aquellas que surgieron en el contexto inicial de la transición como producto de negociaciones políticas con los movimientos sociales que habían sido oposición a Pinochet. También desde el inicio “*se definió una agenda de ‘superación de la pobreza’, que formó parte de política social sin tener contraparte social organizada*”¹²⁸. Además, destacan aquellas agendas relativas a los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito local, vinculados sobre todo a la provisión de servicios e implementación de programas hacia la población de pobreza y grupos vulnerables.¹²⁹

Con todo, a pesar de que la participación era parte de la agenda de gobierno, en los hechos “*el Estado chileno manifiesta un desempeño modesto en cuanto a institucionalizar la participación de los ciudadanos y convertir esa participación en fortalecimiento democrático.*”¹³⁰ Predominó, según los autores, una modalidad consultiva y mecanismos sujetos a la voluntad de las autoridades, mientras que no existió un vínculo real entre la ciudadanía y las decisiones políticas.

En ese sentido, Claudia Serrano consideraba que el Estado podría establecer mecanismos para incorporar de manera decidida la participación ciudadana en sus programas.

*“Sin embargo, las pocas evaluaciones existentes indican que se han abierto canales de participación, pero que esta se acota a mecanismos excesivamente instrumentados y predefinidos desde los programas, sin generar espacios de autonomía y empoderamiento, es decir, distribuir poder y generar capacidades propias en la comunidad.”*¹³¹

Además de lo anterior, cabe agregar que en el gobierno de Aylwin se promulgó la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que contempla el principio participativo como uno de sus principios fundantes. En ese sentido, señala Aylwin en el mensaje presidencial del proyecto:

“Este principio es de vital importancia en el tema ambiental, puesto que para lograr una adecuada protección del medio ambiente se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática. Por ello, el

¹²⁸ de la Maza, Gonzalo; Robles, Claudia; Montecinos, Egon; y Ochsenius, Carlos (2011) p. 59

¹²⁹ de la Maza, Gonzalo; Robles, Claudia; Montecinos, Egon; y Ochsenius, Carlos (2011) p. 59

¹³⁰ de la Maza, Gonzalo; Robles, Claudia; Montecinos, Egon; y Ochsenius, Carlos (2011) p. 62

¹³¹ Serrano, Claudia (1998) p. 32

*principio de la participación ciudadana se encuentra presente en todo el desarrollo del proyecto, tal vez no con la fuerza que algunos lo hubiesen querido, o, para otros quizá, consagrado con demasiada extensión.”*¹³²

Este principio tenía como objetivo fundamental la prevención de conflictos en esta materia. En ese sentido, la proliferación de conflictos ambientales a partir de fines de los años 90 y sobre todo en la década siguiente, demuestran la ineficacia que tuvo la instancia participativa, lo que llevaría a la necesidad de robustecer la institucionalidad ambiental en términos de participación, a través de otras reformas que serán analizadas más adelante.¹³³

Con todo, en el año 1998 la ciudadanía se encontraba fragmentada, lejana a la política y sin posibilidades relevantes de participación. El “Informe sobre desarrollo humano” del PNUD, pone sobre la palestra las *“paradojas sobre la modernización”* señalando que, si bien Chile había progresado en el ámbito económico (crecimiento sostenido), social (políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza), cultural (mejora en la calidad de vida) y político (transición pacífica a la democracia), igualmente existía un clima de desconfianza, descontento, una asociatividad precaria y una creciente instrumentalización de las relaciones sociales. Destacan la existencia de un malestar que parece ser producto de un desajuste entre la modernización y la subjetividad de la ciudadanía.¹³⁴ En este sentido, incluso un representante del empresariado, como es Eliodoro Matte, sostenía que:

*“De poco y nada servirá la gigantesca obra de modernización y tecnificación del trabajo, de apertura de mercados y de mentalidades, de crecimiento económico y maduración política, de pacificación social y consolidación democrática llevada a cabo con enorme sacrificio, durante los últimos tiempos, si todo ello ocurre al costo de echar por tierra su fundamento: la confianza”.*¹³⁵

Para solucionar estos problemas, el informe plantea que se debe fortalecer el capital social. Esto es, *“cuidar y profundizar las distintas formas de sociabilidad”*¹³⁶, promover la cooperación, la confianza entre los sujetos que componen el tejido social, y *“restituir a la persona su protagonismo como sujeto del desarrollo social”*¹³⁷. Sin embargo, señala el informe, para hacer esto se debía dejar de lado el enfoque elitista y

¹³² Mensaje presidencial N° 387-324 del proyecto de ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. 14 de septiembre 1992.

¹³³ Berdichevsky, Paola; y Sepúlveda, Claudia (2016) pp. 7-8

¹³⁴ PNUD (1998)

¹³⁵ Matte, Eliodoro (1997)

¹³⁶ PNUD (1998) p. 223

¹³⁷ PNUD (1998) p. 223

tecnócrata, en pos de incluir, integrar y escuchar a la sociedad civil en el ámbito público. El representante del PNUD, Carlos del Castillo, plantea que el informe consagra dos desafíos que son claves para el futuro de Chile. En primer lugar, “lograr más equidad como condición del Desarrollo Humano”¹³⁸ y, en segundo término, “profundizar la participación ciudadana.”¹³⁹ Se postula que, aún cuando el país ha progresado exitosamente en distintos puntos de vista, este progreso no ha sido sustentable, no ha puesto al ser humano como centro del desarrollo.

En este contexto, el año 2000 Ricardo Lagos llegó a la presidencia, y asumió en su discurso la existencia de un déficit en materia de participación ciudadana como parte del diseño institucional democrático, tomando como compromiso en su campaña electoral impulsar la participación ciudadana. En este sentido, en el marco de un “Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil” firmó un acuerdo con una serie de representantes de las organizaciones de la sociedad civil, destinado a establecer ciertas bases de una política de gobierno en materias de participación ciudadana. Este acuerdo surgió luego de que se constituyera un Consejo Ciudadano, que fue el encargado de elaborar una propuesta con los principales tópicos de interés de la ciudadanía en la perspectiva de avanzar a una política de “nuevo trato”.¹⁴⁰ Respondía, justamente, a una deuda por parte de los gobiernos de la Concertación consistente en avanzar de manera eficaz y clara hacia el establecimiento de una “Política Nacional de Participación Ciudadana”, en el entendido que el Estado necesita reconocer a la ciudadanía como un sujeto clave para consolidar una democracia sólida.¹⁴¹ De esta manera, en el año 2000 y como consecuencia del acuerdo señalado, se elaboró un Instructivo Presidencial en el cual se le mandataba a diversos órganos de la administración del Estado incorporar una serie de mecanismos de transparencia, de información y de participación ciudadana para la implementación de sus proyectos.¹⁴² Además, se creó un Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

En relación a la puesta en práctica del Instructivo Presidencial, los ministerios entregaron 106 iniciativas que expresaban su compromiso práctico con este marco. Al respecto, el doctor en sociología y profesor de la Universidad de Santiago Vicente Espinoza señala que “solo la mitad de las

¹³⁸ PNUD (1998) p. 223

¹³⁹ PNUD (1998) p. 4

¹⁴⁰ de la Maza (2010) p. 24

¹⁴¹ Documento de trabajo (2000) *Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos*. Gobierno de Chile.

¹⁴² Pressaco, Carlos; y Rivera, Sebastián (2015)

*iniciativas propuestas podrían calificar en alguna escala de participación conocida”*¹⁴³. El autor sostiene que la experiencia de participación en el sector público hasta ese entonces es más bien nominal que real.¹⁴⁴ Asimismo otro estudio elaborado el año 2007 a partir de los datos entregados por la División de Organizaciones Sociales, arrojó que, a pesar de la sorprendente cantidad de iniciativas vinculadas a la participación ciudadana (305 mecanismos participativos, con 155 compromisos de participación establecidos por la totalidad de los 18 ministerios en que se divide la administración central) solo un 19% de los mecanismos elaborados se podrían considerar como una participación “empoderadora”.¹⁴⁵ Gonzalo de la Maza concluye, de acuerdo a estos estudios que:

*“Estos resultados muestran con claridad la falta de un concepto acerca de lo que la participación puede significar para las políticas públicas. No solamente los ministerios y servicios informan erróneamente a la repartición encargada del seguimiento -la División de Organizaciones Sociales-, sino que ésta carece de estándares apropiados para orientarlos y producir el avance que se busca en la gestión del Estado.”*¹⁴⁶

Por último, el presidente Ricardo Lagos, en junio del 2004 generó grandes expectativas de cambio a este respecto. Luego de un largo proceso de discusión pre legislativo, envió por mensaje a la Cámara de Diputados el proyecto de “Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”¹⁴⁷, que será una de las principales normas a analizar en el próximo capítulo, señalando que *“la existencia de una sociedad civil fuerte y provista de legitimidad, es un objetivo político y socialmente deseable”*¹⁴⁸. Dicha ley no se promulgó sino hasta el año 2011, por lo que el análisis de la literatura especializada no llegaría sino hasta ese momento. Por lo mismo, será abordada más adelante.

En suma, como señala Lagos en el mensaje de la Ley N°20.500, uno de los objetivos de su gobierno fue legitimar la política por medio de la generación de lazos que unieran al gobierno con la ciudadanía. Como se señala en el “Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad

¹⁴³ Espinoza, Vicente (2004) p. 157

¹⁴⁴ Espinoza, Vicente (2004) p. 154

¹⁴⁵ Fernández, Matías; y Ordóñez, Martín (2007) p. 15

¹⁴⁶ de la Maza, Gonzalo (2010) p. 189

¹⁴⁷ de la Maza, Gonzalo (2010) p. 189

¹⁴⁸ Historia de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Civil”, “recientes investigaciones perciben un distanciamiento entre la institucionalidad y las personas”¹⁴⁹, cuestión que, en palabras del PNUD, no es más que una expresión de un tejido social descompuesto, en el que aflora la desconfianza como expresión de la subjetividad de las personas.

Sin embargo, estos esfuerzos por profundizar las relaciones democráticas entre ciudadanía y Estado han sido considerados, por una multiplicidad de autores, insuficientes. A pesar de que demuestran una mayor preocupación por intentar restablecer el tan importante vínculo entre representantes y representados, no son iniciativas suficientes como para considerar que existió, en el período, una voluntad política de incluir la participación ciudadana en la agenda pública. Al respecto, de la Maza razona acerca de las posibles explicaciones de esto:

*“Al no contar con datos previos sobre magnitud y distribución de las actitudes hacia la participación, las explicaciones para estos datos son meramente hipotéticas. Sin embargo, no es de extrañar que la despolitización y represión a la participación organizada bajo el gobierno militar sea un factor que ayude a explicar el grupo más renuente a la participación. Probablemente a ello se sumen las tendencias culturales actuales en el país, más proclives a la acción individual o fuertemente instrumental. Finalmente, se debe relacionar estos datos con las debilidades de los propios canales e instrumentos que hacen posible la participación ciudadana durante el período posterior al año noventa.”*¹⁵⁰

En conclusión, el período político que va desde 1990 hasta el 2005, se caracterizó principalmente por una agenda focalizada en la gobernabilidad política por parte de los gobiernos concertacionistas en el poder, sin situar la participación ciudadana como una cuestión central. Todo esto en un contexto de transición pactada (con todo lo que eso implicó en términos político-institucionales), lo que supuso la existencia de un déficit en materia de participación ciudadana. Asimismo, existieron algunos avances sobre todo en el gobierno de Ricardo Lagos. Sin embargo, estos han sido considerados como insuficientes.

¹⁴⁹ Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales (2001)

¹⁵⁰ de la Maza, Gonzalo (2010) p. 174

2- La participación ciudadana a partir de 2006: desafección institucional y repolitización social.

Francisco Chahuán: *Nosotros estamos apoyando el movimiento estudiantil. Los apoyamos con las modificaciones a la LOCE, pero queremos saber específicamente las modificaciones que ustedes plantean...*

Estudiante (interrumpe): *Nosotros queremos derogar la LOCE, no modificarla. El problema es que ustedes, diputados y senadores, no tienen ningún problema con que sus hijos estudien en un colegio bueno, con que puedan llegar a la universidad. Nosotros tenemos ese problema (...) Mientras no se logre una equidad social, partiendo por el nivel de enseñanza, no vamos a poder lograr eso.*¹⁵¹

El estado de la participación ciudadana en este período supone abordar dos procesos políticos que se desarrollan paralelamente. Por una parte, la ciudadanía participó principalmente a través de canales no-institucionales. Por otra, el Estado llevó adelante una serie de iniciativas participativas.

Como dijimos, el informe sobre desarrollo humano elaborado por el PNUD de 1998, así como también el del año 2004, destacan una creciente desafección política por parte de la ciudadanía en el período que va desde 1990 a la fecha de los informes, manifestada en una disminución en la participación electoral, así como también respecto de la asociatividad en términos de pertenencia a organizaciones sociales. Conforme a la auditoría realizada el año 2014, dicha desafección siguió creciendo sostenidamente en el período siguiente, que va desde el año 2006 en adelante.

Sin embargo, la característica principal de la participación ciudadana entre el año 2006 y el 2019, tiene que ver con una dualidad, manifestada en una baja en términos de participación formal, mas no respecto de la participación no-institucional, que paulatinamente fue aumentando. Es decir, la ciudadanía vivió una desafección de la política institucional, por una parte, pero también un proceso de repolitización importante en el plano extrainstitucional. Esta repolitización corresponde a una creciente participación en movimientos sociales y acciones colectivas e individuales distintas a las instancias institucionales, que tuvieron, primero, un carácter específico (como fueron las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011), y después un contenido crítico de diversos aspectos del

¹⁵¹ Discusión ocurrida en el Congreso en instancia de diálogo entre parlamentarios de oposición y estudiantes secundarios. Documental *La revolución de los pingüinos* (2008), de Jaime Díaz Lavanchy.

modelo político-económico, manifestado en movilizaciones en contra del sistema de pensiones, por el medio ambiente, por los derechos de la mujer, iniciativas constituyentes, etc.¹⁵² Podemos decir que este proceso dual destacado por el PNUD en el 2014 y 2020, marcó la tendencia en términos de participación ciudadana en este período.

Así, el análisis del estado de la participación ciudadana en el período en cuestión, supone abordarla desde dos perspectivas paralelas. Por una parte, autores han tratado la participación ciudadana no-institucional, vinculada a los movimientos sociales que, desde el 2006, fueron copando la agenda política paulatinamente. Por otra, ha existido un desarrollo normativo importante si lo comparamos con el período estudiado en el subcapítulo anterior, generándose una serie de instancias institucionales de participación ciudadana (Ley N°20.500, reforma al SEIA, proceso constituyente de Michelle Bachelet, etc.). En ese sentido, posteriormente se abordará la literatura respecto de la interacción entre ambas formas participativas. Al respecto, cabe agregar desde ya que, tal como de la Maza ha manifestado, el hecho de que exista una participación ciudadana de estas características (no-institucionales) no significa necesariamente que el contenido de esa participación sea la exigencia por participar en las instituciones. En palabras del autor, se trata de una demanda “*más bien difusa*” por participar.¹⁵³

La importancia de analizar el fenómeno participativo desde ambos puntos de vista, guarda relación con lo señalado en el comienzo de este capítulo. Para comprender las normas que regulan la participación ciudadana, es necesario abordar el contexto político, histórico y cultural que confluía en estas. Los avances en instancias formales de participación que se implementan desde el 2006 en adelante, responden a un afán participativo de la ciudadanía, manifestado a través de las movilizaciones mencionadas, así como también en movilizaciones que tienen un carácter más bien local. Asimismo, abordar la participación ciudadana no-institucional es necesario porque permite ilustrar las formas a través de las cuales la ciudadanía, en los hechos, participó políticamente en este período.

¹⁵² PNUD (2014) p. 229

¹⁵³ de la Maza, Gonzalo (2017)

a) El despertar ciudadano a partir del 2006: participación ciudadana no- institucional

La democracia chilena experimentó una serie de hitos relevantes a fines del gobierno de Ricardo Lagos y comenzando el de Michelle Bachelet. Respecto del primero, destacamos en el subcapítulo anterior el interés por parte de su gobierno de reforzar el vínculo entre gobernantes y gobernados, a través de la promoción de algunas instancias participativas que, aunque insuficientes, demuestran un afán democratizador. En ese mismo sentido, sobre el final de su gobierno se promulgó una robusta reforma constitucional, que eliminó los senadores designados, modificó la forma de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional, redujo las atribuciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional, e incluso incorporó la firma de Lagos en el texto constitucional, entre varias otras reformas.

Michelle Bachelet, siguiendo esta línea concertacionista de profundización democrática, asumió la presidencia el año 2006 con el objetivo de implementar un “gobierno ciudadano”:

“La gente no quiere solo derecho a voto, sino que derecho a voz. Quiere ser escuchada. Quiere forjar su propio destino. En mi gobierno daremos cauce a esas ganas de participar. Forjaremos una gran alianza entre política y sociedad. Entre representantes y representados.”¹⁵⁴

Sin embargo, a pesar de la intención integradora de Bachelet, la agenda política en materia de participación ciudadana se inauguró, en los hechos y por medios no-institucionales, en mayo del año 2006, con la masiva movilización de los estudiantes secundarios a lo largo de todo el país conocida como la “revolución pingüina”, que inició un proceso histórico marcado por la emergencia de movimientos sociales. Esta dualidad, ilustra una de las características principales del período, con una clase política que buscaba llevar adelante una agenda participativa por medios institucionales, y una ciudadanía, ajena a estos, que optó por manifestarse en la calle.

En ese sentido, varios autores han destacado la importancia histórica de la revolución pingüina, porque representa la primera movilización masiva por parte de la ciudadanía desde el retorno a la democracia.¹⁵⁵ También es relevante porque, si bien las demandas tenían un contenido principalmente educacional, el discurso tuvo un impacto importante en la sociedad civil, y terminó

¹⁵⁴ Discurso de Michelle Bachelet la noche en que fue electa, 11 de marzo de 2006.

¹⁵⁵ Tiene como antecedente histórico el llamado “mochilazo” del año 2001. Sin embargo, este fue mucho menos masivo y tuvo un alcance considerablemente inferior.

manifestando críticas al sistema en general. Manuel Antonio Garretón lo ilustra de la siguiente manera:

*“Las principales demandas, además de condiciones básicas (...), se orientaron a generar cambios profundos en la estructura normativa (cambiar la Ley Orgánica Constitucional heredada de la dictadura) y en la gestión del sistema. El propósito fue lograr garantizar un papel activo en el Estado, reducir los mecanismos de mercado y mejorar la calidad de la educación y la equidad dentro del sistema.”*¹⁵⁶

Gabriel Salazar, va más lejos aún en su interpretación, considerando que:

*“(...) el pingüinazo marcó el momento exacto, el quiebre histórico, después del cual los actores sociales de base comprendieron que ya era tiempo de asumir con firmeza lo que por derecho les corresponde: sus poderes constituyentes.”*¹⁵⁷

La movilización estudiantil dio paso a que surgieran otras durante el gobierno de Bachelet, como fueron el conflicto de los trabajadores subcontratistas del cobre y las protestas ciudadanas en contra de los problemas generados por el Transantiago.¹⁵⁸

Estas sucesivas manifestaciones demuestran lo que el PNUD ilustró como la repolitización ciudadana, y que se expresa en el tránsito *“desde el malestar a la demanda de cambios”*¹⁵⁹. Desde el gobierno de Bachelet, queda de manifiesto que la sociedad chilena comenzó a involucrarse en la vida política, algo que no había ocurrido en el proceso político anterior. Patricio Aylwin, citado por Jocelyn-Holt en “El Chile Perplejo”, atribuía esto al miedo:

*“Mi gobierno se benefició de que la gente tenía julepe, y por eso hubo mucho más apoyo, menos protestas y nada de hacer diabluritas (sic) (...) El primer gobierno que tiene conflictos sindicales es el actual (se refería al de Bachelet). No los hubo en mi Gobierno, ni en el de Frei, ni en el de Lagos (...) Yo aproveché una circunstancia: el miedo a Pinochet me ayudó en esto.”*¹⁶⁰

¹⁵⁶ Garretón, Manuel Antonio (2012) p. 144

¹⁵⁷ Salazar, Gabriel (2012) p. 45

¹⁵⁸ Garretón, Manuel Antonio (2012) p. 145

¹⁵⁹ PNUD (2015) p. 28

¹⁶⁰ Aylwin, Patricio, en Jocelyn-Holt, Alfredo (2014) p. 425. Los paréntesis son del autor.

Así, el gobierno de Bachelet tuvo que hacerse cargo de una serie de movilizaciones, a diferencia de los gobiernos concertacionistas anteriores. En la década siguiente, en el primer gobierno de Sebastián Piñera, la participación ciudadana no-institucional siguió siendo protagonista. El año 2011, el movimiento estudiantil resurgió con más fuerza, siendo ahora los estudiantes de la educación superior, principalmente, quienes exigían, además de reformas al sistema educativo, una reforma constitucional que garantizara la educación como un derecho social, la re-nacionalización de los recursos naturales, y una reforma tributaria para asegurar una educación pública, gratuita y de calidad.¹⁶¹

El movimiento estudiantil del 2011 fue, sin duda, el más masivo desde la vuelta a la democracia hasta dicho año, y llegó a ser apoyado por casi un 80% de la ciudadanía.¹⁶² Tenía, asimismo, ciertas características que son esenciales para caracterizar la acción política ciudadana, porque ilustra la creciente deslegitimación de la política institucional. De los presidentes de la CONFECH del año 2011, solo 1/3 asumía una militancia partidista (aunque los casi 2/3 restantes militaban en grupos políticos o sociales no-institucionalizados), en circunstancias de que, el 2005, 2/3 de las dirigencias estaban en manos de juventudes partidarias (repartidas entre comunistas y concertacionistas).¹⁶³ Esta escasa representatividad de los partidos políticos era incluso más notoria en el resto de la ciudadanía. El año 2012, según datos del PNUD, la confianza institucional en el Congreso era de un 15%, y en los partidos políticos de un 9%.¹⁶⁴

Asimismo, resulta interesante resaltar el hecho de que los dirigentes estudiantiles que fueron protagonistas el año 2011 articularon su discurso político desde la crítica histórica a la transición que ya abordamos en este trabajo, de manera que el relato político partía desde dicha crítica, para canalizarla a través del problema educacional, primero, y del sistema en general, después.

En ese sentido, la coyuntura política tuvo consecuencias más allá de lo estudiantil, de modo que, a partir del 2011, la ciudadanía comenzó a cuestionarse el modelo de desarrollo en general. El ministro de educación de la época, Joaquín Lavín, señalaba que *“Se cruzó el umbral, se fue mucho más allá, y de un movimiento genuinamente educacional, se pasó a uno mucho más ideologizado”*¹⁶⁵. Ideologizado o no, es claro

¹⁶¹ Toro, Sergio; Acevedo, Carolina; Jaramillo, Nathalie; Luna, Juan Pablo; Zechmeister, Elizabeth (2014) p. 113

¹⁶² Radio Cooperativa (5 de octubre de 2011) *“Adimark: apoyo al movimiento estudiantil subió al 79 por ciento”*.

¹⁶³ Toro, Sergio; Acevedo, Carolina; Jaramillo, Nathalie; Luna, Juan Pablo; Zechmeister, Elizabeth (2014) p. 113

¹⁶⁴ PNUD (2014) p. 57

¹⁶⁵ Emol (28 de junio de 2011) *“Lavín y rechazo de los estudiantes: ‘Este fin de semana se dio un portazo al diálogo’*.”

que a partir del 2011 se pasó de lo estudiantil a un cuestionamiento más profundo del modelo político-económico chileno, en el sentido de que hubo una oleada de movimientos sociales que se manifestaron en contra del sistema desde diversos puntos de vista.

En ese sentido, el informe del PNUD del año 2020 destaca la proliferación de manifestaciones sociales desde el año 2006, y sobre todo desde el año 2011.

“(…) [En este período] se multiplican las señales que indican un mayor involucramiento político de la ciudadanía, que se expresa en la emergencia de movimientos sociales y acciones colectivas de carácter extrainstitucional (PNUD 2014). (…) De hecho, los años 2011 y 2018 fueron testigos, a través de las marchas del movimiento estudiantil y la movilización feminista, de las mayores demostraciones públicas de acción colectiva desde la recuperación de la democracia.”¹⁶⁶

Asimismo, se destacan también las demandas en otros ámbitos de la vida social, como el sistema de pensiones (No + AFP) y el medioambiente (No a HidroAysén, Quinteros-Puchuncaví). El sociólogo Nicolás Somma hace énfasis en que estos movimientos han transcurrido al margen de los partidos políticos.¹⁶⁷

Este proceso político alcanzó un punto cúlmine el año 2019, en que se cuestionó directamente el modelo político-económico de los últimos 30 años. Nuevamente los estudiantes secundarios se movilizaron primero, la semana del 14 de octubre, saltando los torniquetes del Metro de Santiago como forma de manifestación en contra del alza de 30 pesos en el pasaje para usuarios no estudiantes. El 18 de octubre estalló una movilización llamada por la prensa, diversos autores, y la ciudadanía en general “estallido social”. La semana siguiente, el 25 de octubre, se produjo la movilización más masiva desde la vuelta a la democracia, con 1,2 millones de personas movilizadas solo en el centro de Santiago.

El episodio es reciente y por lo mismo complejo de abordar conforme a las pretensiones de este trabajo (aunque ya se han escrito diversos libros que buscan dar explicación al fenómeno y sus causas¹⁶⁸). Sin embargo, en términos de participación ciudadana es relevante destacar algunas

¹⁶⁶ PNUD (2020) p. 101

¹⁶⁷ Somma, Nicolás (2018)

¹⁶⁸ Algunos de estos libros son *Pensar el malestar* (Carlos Peña), *Big Bang* (Alberto Mayol), *Antes de que fuera octubre* (Óscar Contardo), *Revolución del malestar* (Gonzalo Rojas-May), entre otros, y además otros vinculados directamente con el proceso constituyente, como son *Chile decide por una nueva Constitución* (Jaime Bassa) *¿Por qué necesitamos una nueva*

características. El PNUD destaca, a propósito de la ola de movilizaciones ocurridas entre 2011 y el 2018, dos características principales: una marcada baja asociatividad (con una acción política esencialmente individual) y prescindencia de la política institucional. Respecto del 18 de octubre, el PNUD aventura una caracterización:

*“Desde el 18 de octubre de 2019 la movilización social ha sido heterogénea y fragmentada, tanto respecto de quienes se movilizan como de sus motivaciones, demandas y estrategias de acción. Ha carecido de liderazgos claros y, hasta ahora, no ha logrado ser conducido por los actores tradicionales de la democracia representativa, como los partidos políticos, o por organizaciones sociales como sindicatos o gremios.”*¹⁶⁹

Podríamos agregar a esta caracterización, la notoria proliferación de cabildos e instancias participativas de diversa naturaleza a lo largo de todo el país, además de un marcado afán participativo por parte de la ciudadanía en el sistema político. Una de las consignas ciudadanas fue, de hecho, la de un proceso constituyente participativo. La reacción de la clase política fue la reforma constitucional que inició formalmente el proceso, con plebiscitos de entrada y de salida y la elección de constituyentes como instancias participativas, que será abordada en el subcapítulo siguiente.

Gabriel Salazar analiza el movimiento social de 2019 con perspectiva histórica, atribuyendo el que llama “el reventón de octubre” al proceso político experimentado por la ciudadanía chilena desde la vuelta a la democracia:

*“Solo faltaba una chispa (cualquier chispa) que, crispando la piel de los adolescentes de Chile, que vienen mostrando más sensibilidad histórica e irritabilidad política que cualquier otro sector de la sociedad, hiciera estallar todo. (...) En 2001, 50.000 estudiantes de enseñanza media salieron a la calle, en el llamado “mochilazo” (...) En 2006 salieron a la calle ya no 50.000 en Santiago sino 1.400.000 adolescentes en todo Chile, en las protestas conocidas como el “pingüinazo” (...). En 2011, en esa misma lógica, se movilizaron masivamente los estudiantes universitarios. Desde 2012, lo hicieron las asambleas ciudadanas territoriales (Freirina, Punta Arenas, Aysén, Calama, Chiloé, Pascua Lama, etc.) y en 2018, masivamente, la marea feminista.”*¹⁷⁰

Constitución? (Claudia Heiss), *El proceso constituyente en 138 preguntas y respuestas* (Fernando Atria, Constanza Salgado y Javier Wilenmann) y *La Constitución en debate* (Francisco Soto, Sofía Brito, Maximiliano Klenner, José Ledesma y Alexander Núñez).

¹⁶⁹ PNUD (2020) p. 12

¹⁷⁰ Salazar, Gabriel (2019)

En este trabajo no pretendemos analizar en profundidad estos movimientos, simplemente los destacamos porque demuestran que la ciudadanía chilena experimentó un proceso de repolitización durante este período, que se manifestó a través de esta oleada de movimientos sociales que tuvieron un carácter marcadamente no-institucional.

a.1) Participación ciudadana no-institucional en el espacio local: asociatividad y soberanía en materia ambiental.

Además de las movilizaciones masivas a nivel nacional, existen manifestaciones de formas asociativas ciudadanas a nivel local que son esenciales para comprender el estado de la participación ciudadana. A pesar de que existen diversas experiencias participativas de esta índole, en este trabajo abordaremos específicamente y de forma somera algunas experiencias vinculadas a los conflictos ambientales. Dado que una de las instancias normativas que se abordará en el capítulo siguiente es la participación ciudadana del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, consideramos pertinente hacer mención a las formas asociativas que han surgido en esta materia. Además, estos conflictos son los más relevantes en materia de participación y deliberación en el espacio local, ya que fueron altamente mediáticas y han sido profundamente estudiadas.

En ese sentido, destacamos los casos de las comunidades cercanas al proyecto minero Pascua Lama (conflicto que va desde 2005 a 2017, y persiste), de Freirina (2011), la movilización en contra de HidroAysén (2012) que incluso provocó multitudinarias marchas en Santiago, también el movimiento chilote surgido luego de la “Marea Roja” (2016) y, por último, las movilizaciones de las comunidades de Quintero-Puchuncaví (2018).

Cada una de estas experiencias podría ser ampliamente desarrollada. De hecho, se han realizado extensas investigaciones respecto de cada una de ellas¹⁷¹. Por lo mismo, sería irresponsable intentar abordarlas en este trabajo, porque no es el objetivo, pero sería igualmente irresponsable no

¹⁷¹ Solo en nuestra universidad, pudimos identificar numerosas tesis realizadas por alumnos de pre grado y postgrado de diversas carreras que abordaron estas experiencias ciudadanas de participación a nivel local. Destacamos la de Constanza San Juan, estudiante de pre grado de Historia, que fue guiada por Gabriel Salazar y trata en casi 400 páginas el movimiento ciudadano de Pascua Lama. También la tesis del estudiante de posgrado en Geografía, Felipe Vargas, que trata el caso del movimiento de Freirina. A esta sumamos la tesis de magíster en Gestión y Políticas Públicas de Miguel Pérez, que trata sobre el movimiento social de Aysén, y la de Álvaro Neira acerca del movimiento social de Chiloé del año 2016, para optar al grado de magíster en Comunicación Política.

considerarlas. Los casos en cuestión serán importantes insumos para abordar la normativa ambiental de participación ciudadana, y además porque son un reflejo de la proliferación de experiencias no-institucionales de participación ciudadana a nivel local.

Ahora bien, algunas características generales que observamos de los trabajos investigativos citados, es que son experiencias esencialmente locales, en que las comunidades, altamente organizadas, reaccionan frente a una vulneración de derechos por vías no-institucionales, pero utilizando y agotando también las vías institucionales (tanto a través de la vía administrativa como judicial). Asimismo, otro rasgo en común guarda relación con la prescindencia de los partidos políticos y la alta asociatividad entre las comunidades locales, ya sea utilizando instancias formales o institucionales como también no-institucionales para articularse.

Estas experiencias, entre otras que además podríamos considerar, demuestran lo que destaca el PNUD en sus informes, que guarda relación con el proceso de repolitización de la sociedad chilena en esta segunda etapa de la democracia post-dictadura. Sin embargo, es necesario señalar un matiz. A diferencia de las experiencias “repolitizadoras” destacadas por los informes del PNUD (que se refieren a experiencias más bien nacionales que, como señalamos, se caracterizan por ser una suma de acciones políticas individuales y con una baja asociatividad), las experiencias repolitizadoras a nivel local que aquí destacamos tienen un carácter asociativo y deliberativo. Conforme a Gonzalo de la Maza “(...) se trata de espacios de concertación donde existen procesos y prácticas de encuentro, negociación, deliberación y construcción de acuerdos entre diferentes tipos de actores. (...)”¹⁷². En ese sentido, estamos hablando de un proceso igualmente politizante de la ciudadanía chilena, que en el espacio local tiene un carácter más bien asociativo y con pretensiones de participar efectivamente en las decisiones de gestión pública ambiental que afectan directamente a las comunidades organizadas.

Por último, es importante destacar que, a pesar de que son formas participativas esencialmente locales, tal como señalamos respecto del conflicto de HidroAysén, los casos tienden también a adquirir relevancia nacional, por lo que, respecto de un mismo problema se generan formas participativas tanto locales como nacionales, legitimando la acción colectiva de todo el país. El informe del PNUD del año 2020 destaca, en ese sentido, que la sociedad chilena de la última década

¹⁷² de la Maza, Gonzalo (2010) p. 63

arroja dos tendencias: *“la relevancia del cuidado ambiental y la consolidación de ideales de ciudadanía que pueden ser puestos en práctica individualmente, al margen de la asociatividad y de las instituciones políticas.”*¹⁷³

b) La participación ciudadana institucional: 2006-2019

b.1) El “gobierno ciudadano” de Michelle Bachelet

Como adelantábamos, la participación ciudadana en este período corrió por dos vías, y una de ellas es la institucional. El gobierno de Ricardo Lagos tuvo un afán relativamente democratizador, y tal como destacan los autores citados, se desarrollaron una serie de instancias participativas en su período presidencial.

Sin embargo, el gobierno de Bachelet tuvo un carácter más marcadamente participativo. El discurso era el de un “gobierno ciudadano”, que se dejó ver durante su campaña y desde el discurso del 11 de marzo citado más arriba. La “Agenda Pro Participación Ciudadana” es demostrativo, hasta cierto punto, de esto. En el discurso de presentación de la misma, Michelle Bachelet presentó los contenidos, que supuestamente contemplaban una serie de reformas políticas vinculadas al sistema binominal, la inscripción electoral automática, la participación política de la mujer, el voto de chilenos en el exterior, la elección de autoridades regionales, una reforma municipal para crear gobiernos locales, iniciativa popular de ley, entre otras.¹⁷⁴ Sin embargo, esto fue solo en el discurso, porque el contenido concreto de la agenda resultaba mucho más limitado.

*“En ella se proponía la formación de consejos de organizaciones de la sociedad civil, con carácter consultivo, en diferentes niveles; el incremento del fondo concursable para apoyo de las organizaciones sociales; proyectos de infraestructura regional para albergar organizaciones; mejorar el acceso a la información sobre políticas públicas y el impulso de las medidas contra la discriminación y en pro de la tolerancia.”*¹⁷⁵

En ese sentido, se publicó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana en el año 2008, que giraba en torno a 4 mandatos válidos para todos los ministerios: a) establecer una normativa

¹⁷³ PNUD (2020) p. 18

¹⁷⁴ de la Maza, Gonzalo (2011) p. 60

¹⁷⁵ de la Maza, Gonzalo (2011)

general sobre participación ciudadana; b) rendir una cuenta anual de gestión y ejecución presupuestaria; c) diseñar mecanismos para establecer consejos consultivos de la sociedad civil; d) poner a disposición de los ciudadanos sus planes, programas y proyectos.¹⁷⁶ Sin embargo, el hecho de que se establezcan procedimientos, normativas y reglamentos no asegura por sí sola, tal como señalan Checa, Lagos y Cabalín, la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones; *“más aún porque no tienen rango legal, sino que sólo administrativo”*.¹⁷⁷

Así, el principal mecanismo participativo que, en la práctica, se fomentó en el gobierno de Bachelet, fueron los consejos como parte de una nueva práctica del ejercicio del poder político institucional, para abrir espacios directos de participación ciudadana. Estos consejos tenían como objetivo formular políticas públicas en temas centrales del programa de gobierno (educación, políticas de infancia y previsión). Sin embargo, estas instancias han sido criticadas por autores como Manuel Antonio Garretón, quien señala que *“(...) sin embargo, no fueron acompañados de ningún mecanismo o reforma constitucional que consagrara establemente la participación ciudadana”*¹⁷⁸. A su vez, Carolina Aguilera critica los consejos, argumentando que, en la práctica, *“dichos mecanismos no operaron como foros participativos, sino como consejos de expertos con acotada amplitud ideológica (...) y que estas instancias presentan una relación estado-sociedad vertical en el proceso de políticas públicas”*¹⁷⁹.

Tanto fue así, que frente a las movilizaciones estudiantiles del año 2006 abordada más arriba, la estrategia del gobierno fue crear un Consejo Asesor formado por un representante de los diferentes sectores del sistema educativo, que tenían como objetivo promover una reforma. Sin embargo, la ley que terminó por aprobarse en el Congreso no estuvo a la altura de lo pretendido por la sociedad civil y a lo propuesto por el propio Consejo, lo que ilustra el carácter de consultivo y no vinculante de este.¹⁸⁰

Por último, es importante destacar que, el año 2009, el gobierno de Michelle Bachelet impulsó la aprobación y luego ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Esto es importante desde un punto de vista de la participación ciudadana, ya que establece en su artículo 2º la obligación por parte del

¹⁷⁶ Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana (2008)

¹⁷⁷ Checa, Laureano; Lagos, Claudia; y Cabalín, Cristián (2011) p. 18

¹⁷⁸ Garretón, Manuel Antonio (2012) p. 144

¹⁷⁹ Aguilera, Carolina (2007) p. 119

¹⁸⁰ Garretón, Manuel Antonio (2012) p. 145

gobierno de asumir, con la participación de los pueblos indígenas, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad. A su vez, contempla en sus artículos 6 y 7 la consulta previa para pueblos indígenas.

b.2) La Ley N°20.500 obre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Adelantábamos al abordar las iniciativas participativas impulsadas durante el gobierno de Ricardo Lagos, que una de estas fue, justamente, la iniciativa legislativa respecto de la ley N°20.500. Señalábamos que, en junio del año 2004, se generaron grandes expectativas de cambio respecto de la agenda de participación, cuando envió por mensaje a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley “sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, todo en el contexto del “Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil”.

El año 2006, la presidenta Bachelet envió un veto sustitutivo que tenía como objetivo reforzar sus contenidos. En ese sentido, el veto estableció el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como componente de la Ley de Bases de la Administración del Estado; la obligatoriedad de conformar Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil, de carácter consultivo en materias predeterminadas, en las distintas reparticiones públicas, incluyendo ministerios, servicios y municipios; creaba una categoría de Asociaciones y Organizaciones de Interés Público (OIP); creaba un Fondo de Fortalecimiento de dichas organizaciones, administrado por representantes de estas en conjunto; estableció un Estatuto de Voluntariado y un sistema de Cuentas Públicas que incluye la respuesta obligatoria de la autoridad a los planteamientos de la ciudadanía.¹⁸¹

Entre el año 2006 y el 2011, en que fue promulgada, la ley tuvo una serie de dificultades en su tramitación. Luego del rechazo por parte del Senado el año 2008, la ley pasó a Comisión Mixta, en que las propuestas relativas a mecanismos de democracia directa, incluidos en las primeras versiones del proyecto, fueron excluidas “*aparentemente por acuerdos tomados entre corresponsales políticos de la Concertación*”.¹⁸²

¹⁸¹ de la Maza, Gonzalo (2010) p. 190

¹⁸² de la Maza, Gonzalo (2010)

El 2011, finalmente, el Congreso despachó el proyecto y el 4 de febrero Sebastián Piñera promulgó la Ley N° 20.500. El texto se analizará en profundidad en el capítulo siguiente, por lo que aquí nos limitamos a destacar sus principales características.

Tal como se explicita en el mensaje del proyecto de ley, esta se funda en la libertad de asociación de los individuos, establecida en la Constitución Política de la República en su artículo 19 n°15.¹⁸³ Asimismo, el contenido de la ley comprende principalmente dos materias relevantes. La primera, tiene relación con las asociaciones ciudadanas y organizaciones de interés público: los requisitos para su formación, el registro de las mismas, su reglamento o estatuto, su financiamiento, la fiscalización de la cual son objeto y la creación de fondos públicos para su fortalecimiento. La segunda se vincula al tema de la participación ciudadana en la gestión pública a nivel central y local, ampliando los espacios de participación de la sociedad civil y las obligaciones de los organismos públicos en el fomento de esta.

Asimismo, la ley introduce modificaciones a otras normas que tienen importancia en términos de participación ciudadana y que serán abordadas también en el próximo capítulo, como es el caso de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, perfeccionando la institucionalidad participativa comunal por medio de la creación de los Consejos Comunales (COSOC).

En ese sentido, este cuerpo normativo se hace cargo por primera vez de manera estructural de la participación ciudadana en el sistema político chileno. Como señalamos, será analizado su contenido, alcance y aplicación práctica en el capítulo siguiente.

Por último, cabe agregar que Sebastián Piñera elaboró un Instructivo Presidencial el mismo año de la promulgación de la ley 20.500, con el objetivo de darle operatividad práctica a esta, impartiendo a todos los ministerios y servicios públicos una serie de instrucciones vinculadas al fomento de la participación ciudadana. Sin embargo, una serie de problemas en la implementación de la ley, llevaron a que este instrumento fuese reemplazado por un nuevo Instructivo Presidencial (N°007/2014) dictado por Michelle Bachelet. Este tuvo como objetivo principal reforzar la implementación de la ley N°20.500 a través de una serie de instrucciones dirigidas a los órganos de la Administración del Estado, consistentes en: i) revisar y actualizar sus normas de participación

¹⁸³ Historia de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

ciudadana (ministerios y servicios públicos); ii) crear una Unidad de Participación Ciudadana; iii) darle mayor operatividad a los Consejos de la Sociedad Civil; iv) incorporar en el texto de la cuenta pública participativa las opiniones de los Consejos de la Sociedad Civil; y v) fortalecer y modernizar el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro.

A su vez, el instructivo implementó nuevas medidas de participación que los órganos de la administración del Estado podrán implementar, como las audiencias públicas, presupuestos participativos, cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales, encuentros de diálogos participativos, y plataformas digitales participativas. Además, establece la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Este se constituyó finalmente el año 2016, y que tiene como objetivo, conforme a lo señalado en el propio informe emanado de dicho Consejo:

*“(...) conducir un amplio y participativo diálogo nacional sobre el estado de la participación ciudadana en el país y desarrollar una propuesta de reforma a la ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, incluyendo una propuesta de institucionalidad pública para la participación ciudadana.”*¹⁸⁴

b.3) Las reformas a la participación ciudadana del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Como se destacó anteriormente en este capítulo (en el apartado en que abordamos las políticas públicas participativas de los primeros gobiernos de la Concertación), el principio participativo está contemplado en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente dictada en 1994. Señalamos también que el objetivo fundamental de su implementación guarda relación con la prevención de los conflictos ambientales. Sin embargo, como observamos, la ciudadanía demostró una creciente repolitización que se dio sobre todo por medios no-institucionales. Esto no fue la excepción en el caso ambiental, lo que dejó de manifiesto el déficit existente en materia participativa del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 5

¹⁸⁵ Costa, Ezio; y Belemmi, Victoria (2017) y Berdichevsky, Paola; y Sepúlveda, Claudia (2016)

En ese sentido, el año 2010 se promulgó la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente que vino a robustecer la institucionalidad ambiental.

Entre las modificaciones introducidas a la ley se consideraron algunas reformas en materia de participación ciudadana. Dentro de las más importantes destacamos la inclusión de un proceso de participación ciudadana cuando los proyectos ambientales hayan sido ingresados al SEIA por Declaración de Impacto Ambiental, aún cuando esta mejoría impone una exigencia de que este sea solicitada por una cantidad determinada de organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, o bien por diez personas naturales. Además, abre la posibilidad de iniciar una nueva instancia participativa en casos de modificaciones sustanciales al proyecto inicialmente presentado. Por último, se modificó la regla respecto de quiénes pueden participar, extendiendo la legitimidad a cualquier persona natural o jurídica, así como también contempla la posibilidad de reclamar en contra de la RCA cuando las observaciones ciudadanas no hubieran sido debidamente consideradas.¹⁸⁶

Con todo, se observa una ampliación en las instancias participativas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Sin embargo, a pesar de estos avances en términos participativos, autores han criticado el alcance de la participación ciudadana en esta materia. Ezio Costa y Victoria Bellemmi señalan:

“(...) en general, la participación ciudadana en el SEIA no se ha desarrollado con miras a servir a las funciones que teóricamente se le han entregado, existiendo en diversas instancias barreras artificiales que complejizan la satisfacción de un derecho que de por sí es difícil de ejercer y garantizar.”¹⁸⁷

Asimismo, Paola Berdichevsky y Claudia Sepúlveda destacan particularmente las asimetrías existentes entre titulares de los proyectos, la administración y las comunidades que participan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.¹⁸⁸ Estas críticas y otras serán abordadas en profundidad en el capítulo siguiente. Por ahora, importa destacar que, en materia ambiental, a pesar

¹⁸⁶ Costa, Ezio; y Bellemmi, Victoria (2017) p. 14

¹⁸⁷ Costa, Ezio; y Bellemmi, Victoria (2017) p. 14

¹⁸⁸ Berdichevsky, Paola; y Sepúlveda, Claudia (2016)

de que se ha avanzado, existe un déficit considerado por diversos autores y también por la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA del año 2016.

b.4) El proceso constituyente de Michelle Bachelet

Como respuesta a la coyuntura que experimentó Chile el año 2013, en que la discusión pública tuvo un marcado carácter constituyente, la candidata Bachelet consideró dentro de su programa la propuesta de una nueva Constitución. En ese sentido, durante su gobierno llevó adelante un proceso constituyente que consistía en tres fases.

En el mensaje presidencial del proyecto de reforma constitucional, Bachelet señala:

*“Los movimientos sociales desde el año 2011 han incorporado dentro de sus demandas la urgencia del cambio constitucional, la academia lleva años sosteniendo una discusión de alto nivel sobre el cambio constitucional, por lo que se planteaba a la política el desafío de dar respuesta a esta demanda de más de 37 años e iniciar el camino hacia una nueva Constitución en el Chile democrático actual.”*¹⁸⁹

El 2015 Bachelet dio el discurso con que se inició del proceso constituyente. La primera fase consistía en un período de educación cívica y de información ciudadana respecto de qué es una Constitución. Para esta, se nombró un Consejo de Observadores, consistente en una comisión observadora cuyo rol era la fiscalización y coordinación del proceso, así como también velar por la transparencia. En una segunda etapa, se llevarían a cabo una serie de diálogos y cabildos primero a nivel local, luego provincial y por último regional, en que la ciudadanía debía expresar sus ideas constitucionales que se recogieron en un documento denominado “Bases Ciudadanas”. La tercera fase guardaba relación con la elaboración de la propuesta de Nueva Constitución.¹⁹⁰

Todas las etapas se llevaron adelante satisfactoriamente, con relativo éxito en términos participativos (según datos del gobierno, participaron más de 200.000 personas). Así, se redactó un proyecto de ley que, sin embargo, perdió fuerza. Se presentó en los últimos días del mandato de

¹⁸⁹ Mensaje presidencial N°407-365 del Proyecto de Reforma Constitucional p. 1

¹⁹⁰ Ruiz-Tagle, Pablo (2016) p. 276

Bachelet, y en su redacción no se consideró al Consejo de Observadores. Patricio Zapata, uno de los miembros de dicho órgano, esbozó la siguiente crítica:

*“No tuve ninguna injerencia, así como ninguno de los demás miembros del consejo, en ese proyecto. Fue hecho en alguna oficina de La Moneda, de manera hermética y fue ingresada al Congreso cuando quedaban días de gobierno. Si hay que retomar algo con valor real es lo que las 200 mil personas nos dijeron y eso, afortunadamente, no se perdió.”*¹⁹¹

Así, el proceso constituyente terminó fracasando. El proyecto de ley no prosperó en el Congreso, tanto por presiones dentro de este (los partidos no se sintieron incluidos) como del ejecutivo. El Ministro del Interior del gobierno de Piñera, Andrés Chadwick, señalaba: *“Hay ciertas cosas que no queremos que avancen. No queremos que avance el proyecto de una nueva Constitución que presentó la presidenta Bachelet al terminar su período.”*¹⁹²

En términos de participación ciudadana, este proyecto fue criticado desde un punto de vista tanto histórico como político¹⁹³. La instancia participativa no cedió poder real a la ciudadanía, sino que operó como una mera consulta. No obstante, se ha valorado el insumo en términos de información, más no en términos participativos.

Sin embargo, es evidente que demuestra el creciente interés por parte de la sociedad civil en participar, incluso respecto de materias como la Constitución, a la que suele atribuírsele un grado de complejidad que tiende a desincentivar la participación.

b.5) El proceso constituyente en curso

Destacamos la movilización del año 2019 como la más masiva desde la vuelta a la democracia, presentando como una de las características principales la demanda por un cambio en el modelo

¹⁹¹ Patricio Zapata en artículo de La Tercera *¿Por qué no prosperó el proceso constitucional de Bachelet?: cuando se echó por la borda una Convención Constituyente*. 12 de noviembre de 2019.

¹⁹² Andrés Chadwick en artículo de La Tercera *De criticado a valorado: el “Revival” del proyecto constitucional de Bachelet*. 3 de julio de 2020.

¹⁹³ Las críticas históricas han surgido principalmente de historiadores como Gabriel Salazar y Sergio Grez. A su vez, las jurídicas han sido esbozadas por los abogados Patricio Zapata y Salvador Millaleo, quienes sostuvieron que a pesar de que el proceso significó una valiosa iniciativa, finalmente el proyecto se hizo a puertas cerradas.

político y económico a través del reclamo ciudadano por una nueva Constitución. Asimismo, las demandas exigen participación ciudadana en dicho proceso.

Ante la presión política casi insostenible de la calle¹⁹⁴, el día 15 de noviembre del 2019 los partidos políticos firmaron el llamado “Acuerdo por la paz y la nueva Constitución”, cuyo contenido era un compromiso por parte de la clase política de llevar adelante una reforma constitucional que permitiera someter a escrutinio ciudadano la decisión por una Nueva Constitución, contemplando instancias participativas relevantes como la de un plebiscito que resolvería, primero, si se quiere una nueva constitución (apruebo o rechazo), y segundo, qué tipo de órgano debería redactarla (Convención Constitucional o Convención Mixta Constitucional).

Se convocó entonces a un comité asesor (con miembros designados por los partidos políticos) que redactó el proyecto de ley aprobado por el Congreso el 24 de diciembre de 2019 (Ley N°21.200 que autoriza plebiscito para Nueva Constitución).

A pesar de que parte de la comunidad jurídica y política chilena ha valorado el acuerdo en términos de participación ciudadana, también han existido críticas al mismo. Se ha criticado, por ejemplo, el sistema electoral y el financiamiento de las campañas, considerados como impedimentos para que la ciudadanía pueda disputar por medios institucionales el espacio político que supone la discusión constituyente. Así, se estaría dejando el proceso a disposición de los partidos políticos fuertemente deslegitimados y no a la ciudadanía, porque ciudadanos independientes, en los hechos, difícilmente podrán integrar la Convención.

¹⁹⁴ El propio documento del Acuerdo comienza así: “*Ante la grave crisis política y social del país, atendiendo la movilización de la ciudadanía (...)*”

Capítulo III: Consagración normativa de la participación ciudadana en Chile.

“Lo tienen como tarea pendiente, llegar a la plena democratización (...) Pero no lo han conseguido.”

Jaime Guzmán (1990)

Corresponde ahora realizar un análisis de las instancias participativas que contempla nuestro ordenamiento jurídico vigente. Para esto, abordaremos en primer lugar la normativa internacional en relación a la participación ciudadana, para luego revisar las normas de rango constitucional analizando, por un lado, el derecho a la asociación y a la participación ciudadana en los asuntos públicos, y por otro las instancias participativas como tal contempladas en nuestra Constitución. Finalmente, revisaremos las principales instancias participativas contempladas a nivel legal de nuestro sistema jurídico, deteniéndonos sobre todo en el principal instrumento participativo vigente, como es la ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, pero también en otras instancias como la participación ciudadana en materia ambiental, la consulta previa para los pueblos indígenas, entre otras de menor relevancia.

1- La participación ciudadana en el derecho internacional

Como ya hemos mencionado a lo largo de esta tesis, la participación ciudadana ha sido abordada a nivel internacional desde hace décadas, y se ha considerado como un pilar fundamental de la democracia en el siglo XXI. Si bien esto tiene un importante fundamento teórico, como analizamos en el capítulo I, existe también una consagración normativa a nivel de derecho internacional, que abordaremos en este apartado.

En materia de Derechos Humanos, existe una protección del derecho a la participación ciudadana a nivel del sistema universal de derechos humanos (en el sistema de las Naciones Unidas), y también específicamente a nivel regional (en el sistema interamericano, europeo y africano).

En primer lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene varias disposiciones de las que se puede desprender el derecho humano a la participación ciudadana. El artículo 6 establece el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. A su vez, el artículo 20 señala que *“toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”*. Por su parte, el artículo 21, en su inciso primero, dispone: *“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.”* En base a estos preceptos se puede construir el derecho humano a la participación ciudadana, como ha señalado el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.¹⁹⁵

Además, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos contiene en su artículo 21 el derecho a la reunión pacífica, y en el artículo 22 a la libertad de asociación. El artículo 25, por su parte, señala en su letra a) el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, de forma directa o a través de representantes, y en su letra c) el acceso a las funciones públicas de su país. De estas normas, se puede deducir también el derecho humano a la participación ciudadana.

A nivel de los tratados específicos de derechos humanos, existe una protección al derecho a participar en los asuntos públicos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 7, señala:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en los planos gubernamentales; c) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.”

¹⁹⁵ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). Este consejo fue convocado por la entonces Presidenta Michelle Bachelet, y se conformó por diversos expertos del área de la participación ciudadana. Fue constituido en el año 2016 con el objetivo de proponer reformas a la institucionalidad y normativas de la participación ciudadana.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 29, señala que los Estados Partes se comprometerán a promover y fomentar la participación en los asuntos públicos sin discriminación y en igualdad de condiciones, y también en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales, relacionadas con la vida pública y política del país. Por último, el precepto contempla el deber por parte de los Estados de promover la constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

Asimismo, el año 2009 Chile ratificó el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este tratado fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, en junio de 1989. Por lo tanto, nuestro país demoró 20 años en ratificarlo. El tratado contiene, entre otros, el deber por parte del Estado de Chile de consultar las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos originarios. Particularmente, establece, primero, en su artículo 6 el deber por parte de los Estados Partes de: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Para la reglamentación de este derecho a la consulta previa, tanto Michelle Bachelet como Sebastián Piñera, ambos en su primer gobierno, expidieron Decretos Supremos (el N°124 de 2009 y el N°66 de 2013, respectivamente). Este último instrumento será analizado más adelante, a propósito de las instancias participativas a nivel legal existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, por ahora cabe destacar que el derecho a la consulta previa es un derecho expresamente reconocido por parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por último, es importante destacar también respecto del sistema universal de derechos humanos, la existencia de la resolución 53/144 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, que reconoce explícitamente a las organizaciones de la sociedad civil como sujetos de derechos, reconociendo el derecho no solo individual, sino que además colectivo a *“reunirse o manifestarse pacíficamente; a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos; [y] a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.”*

A su vez, en el artículo 8, la resolución contempla los derechos a tener la oportunidad de participar, sobre una base no discriminatoria, en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos. El precepto señala que ese derecho:

“(…) comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupen de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Por otra parte, en el ámbito regional, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 15 consagra el derecho a reunión y su artículo 16 el derecho a la libre asociación. A su vez, refiriéndose a los derechos políticos, el artículo 23 sostiene que: *“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.*

En 1999 la Asamblea General de Estados Americanos, adoptó las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA, en que se valora la importante contribución de las organizaciones de la sociedad civil a las actividades de la OEA, y se regula la participación ciudadana en las mismas.

Para el caso europeo y africano, existe también un reconocimiento al derecho a la participación. El Sistema Europeo, en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en su artículo 11, en que se contiene la libertad de reunión pacífica y de asociación. La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, reconoce en el artículo 11

el derecho a reunión, y en el artículo 13 el derecho a participar libremente en el gobierno de su país, de forma directa o a través de representantes.

En conclusión, la participación es un derecho reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Si bien en algunos tratados el derecho es más expreso que en otros, es evidente que existe una protección de este. De los cuerpos normativos citados, Chile ha suscrito y ratificado los correspondientes al Sistema Universal y al Interamericano, por lo que existe un deber de promoción y protección de los mismos.

Además del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es muy importante en el ámbito del Derecho Internacional la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en la Cumbre Iberoamericana de Lisboa el año 2009 y respecto de la cual Chile es suscriptor. Algunos de los objetivos de la Carta guardan relación con: fijar bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica; define los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en la gestión pública; establece la importancia de un lenguaje común a propósito de la participación ciudadana; establece los lineamientos a seguir para que los Estados desarrollen y consoliden la participación ciudadana en la gestión pública; y por último, señala que es necesario recrear:

“(...) el necesario vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de estos.”¹⁹⁶

Adicionalmente, la Carta esboza una definición del concepto de participación ciudadana en la gestión pública:

“Se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los

¹⁹⁶ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) Capítulo Primero. Objeto 1.e.

*derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.”*¹⁹⁷

En la Carta, tal como hemos hecho a lo largo de esta tesis en base a la evidencia teórica y empírica, se destaca la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública, estableciendo que esta es consustancial a la democracia.¹⁹⁸ En ese sentido, señalan también que:

*“Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.”*¹⁹⁹

A su vez, se destaca que la participación ciudadana debe ser efectiva en todas las fases del proceso de implementación de las políticas públicas, tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución y seguimiento, evaluación y control. En ese sentido, reconoce a las y los ciudadanos el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho activo, exigible a los poderes públicos, de manera que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.²⁰⁰

¹⁹⁷ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) Capítulo Primero. Concepto de participación ciudadana en la gestión pública. 2.A.

¹⁹⁸ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) Capítulo Primero. Democracia y participación ciudadana. 3.

¹⁹⁹ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) Capítulo Primero. Democracia y participación ciudadana. 3.

²⁰⁰ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) Capítulo Primero. Participación ciudadana en la gestión pública como derecho y como responsabilidad cívica. 6.a.

2- La participación ciudadana a nivel constitucional

Desde un punto de vista constitucional, la participación ciudadana puede abordarse desde varias perspectivas. Para efectos de este capítulo, nos interesan sobre todo dos formas a través de las cuales se expresa la participación ciudadana en nuestra Constitución Política: primero desde un punto de vista dogmático, vinculado a la existencia o inexistencia del derecho a la participación ciudadana, y segundo referido a un análisis de las instancias participativas propiamente tal que contempla nuestra Constitución.

Antes de entrar en ello, sin embargo, es relevante referirnos al carácter que tienen los tratados internacionales mencionados en el apartado anterior. Dentro de las reformas constitucionales de 1989, se agregó una frase final al artículo 5° de la Constitución (el precepto referido a la soberanía, que ya hemos analizado a lo largo de esta tesis), que establece:

“(...) Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos [aquellos esenciales que emanan de la naturaleza humana], garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes.”

Esta frase significa la apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos. Como no existe otra norma que establezca cuál es la jerarquía de los tratados internacionales, la doctrina ha discutido ampliamente acerca de si tienen un rango supra constitucional, constitucional, o bien supra legal.²⁰¹ Sin embargo, a pesar de esta discusión, la doctrina mayoritaria parece estar de acuerdo en que las normas contenidas en los pactos internacionales en materia de derechos humanos (que hayan sido, obviamente, ratificados y que se encuentren vigentes) tienen, al menos, rango constitucional.²⁰²

Por lo tanto, dado que el derecho a la participación ciudadana puede ser considerado como un derecho humano conforme a las normas internacionales citadas anteriormente, se puede considerar que este derecho tiene rango constitucional. Es decir, nuestra Constitución, a través del artículo 5,

²⁰¹ Véase en Núñez Donald, Constanza (2018) *Apertura constitucional al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en una nueva Constitución*. Revista Iut et Praxis, vol. 24 n°3. Universidad de Talca. Talca, Chile.

²⁰² Soto Barrientos, Francisco (2008) p. 471

asegura el derecho a la participación ciudadana. Sin embargo, subsiste la pregunta sobre si nuestro actual texto constitucional lo garantiza directamente y no a través de los tratados internacionales, cuestión que abordamos a continuación.

a. El derecho a la participación ciudadana

Ahora bien, respecto de si nuestro texto constitucional contempla en sí mismo el derecho a la participación ciudadana, hay diversos autores que han abordado el asunto.

Jaime Gallegos Zúñiga sostiene que existe un deber por parte del Estado de proteger la participación de toda persona, con igualdad de oportunidades, en la vida nacional, lo que se encontraría consagrado en el inciso tercero del artículo 1º de la Constitución Política de la República. El precepto señala que: *“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”*.²⁰³ Gallegos cita a Rolando Pantoja Bauzá, quien señalaba el año 2004 que: *“(..) el servicio de la persona humana y la finalidad de bien común llevan a que la Constitución Política de 1980 estimule y regule la participación ciudadana como elemento constitutivo de la institucionalidad.”*²⁰⁴

A su vez, Eduardo Soto Kloss (citado por Gallegos), al referirse al sentido y alcance de la norma constitucional citada, afirma que:

*“(..) el reconocer y amparar a los grupos intermedios y garantizarles su autonomía son fundamentos insustituibles de una sociedad libre y de plena participación, pilares de todo el ordenamiento constitucional. Por ello, dado que se debe ‘reconocer’ a entes asociativos, que son anterior y superiores al Estado fruto del derecho y libertad de asociación, corresponde que este último les defienda, promueva su desarrollo y facilite su creación y funcionamiento.”*²⁰⁵

²⁰³Gallegos Zúñiga, Jaime (2016) p. 573

²⁰⁴Gallegos Zúñiga, Jaime (2016) p. 573

²⁰⁵Gallegos Zúñiga, Jaime (2016) p. 574

Por su parte, Francisco Soto también considera que el derecho a la participación ciudadana tiene protección constitucional, distinguiendo entre el derecho a la participación propiamente tal del derecho a la asociación. Para Soto, el derecho a la participación también estaría reconocido en el inciso tercero del artículo primero ya citado. A través de una explicación histórica basada en las actas de la Comisión de Reforma Constitucional constituida en 1973, desarrolla las razones por las cuales *“se desechó la idea de establecer una disposición específica en que se contenga el derecho de participación ciudadana; se estimó que estaba contenida en lo que fue el definitivo artículo primero de la Constitución”*²⁰⁶

Respecto del derecho de asociación, Soto señala que existe una primera referencia al fenómeno asociativo en el artículo 1º inciso 3º ya citado, aunque también, y sobre todo, existe una garantía expresa en el capítulo III de la Constitución, específicamente en el artículo 19 nº15. Para Soto, la vinculación entre este artículo y el derecho de participación es evidente, primero porque los grupos intermedios son reconocidos como fórmula preferente de expresión ciudadana en el artículo primero, y también porque cumplen un rol fundamental para la habilitación de otros derechos establecidos constitucionalmente, como el derecho a la libertad de expresión, por ejemplo.

Ahora bien, resulta fundamental para comprender el derecho a la participación ciudadana en nuestro texto constitucional, tomar en consideración la importancia que le otorgaba Jaime Guzmán a la independencia y separación que debía existir entre el ámbito político y el ámbito de los grupos intermedios. Mientras el primero debía orientarse principalmente a desempeñar funciones de gobierno, el segundo debía propender a sus fines específicos a través de una debida autonomía. En este sentido, reflexionando a propósito de las actas constitucionales de la Comisión de Reforma Constitucional, Soto señala que:

*“El derecho se haría efectivo a través de dos vías: el derecho de constituir asociaciones y la participación política. Esta última la deberían ejercer únicamente los ciudadanos y no las organizaciones en cuanto tales. Así, constitucionalmente se debería hacer explícita la no injerencia de las organizaciones en política, garantizándose de esta manera su autonomía. En cuanto al rol del Estado, éste debería corresponder a la coordinación, promoción y ayuda de los grupos intermedios.”*²⁰⁷

²⁰⁶ Soto Barrientos, Francisco (2008) p. 470

²⁰⁷ Soto Barrientos, Francisco (2008) p. 470

En ese sentido, conforme a Soto, la Comisión de Reforma Constitucional designada por la dictadura tomó una decisión política de romper con la tradición constitucional chilena en este respecto y separar la participación ciudadana de la participación política. Es decir, se garantiza la libertad de asociación, con todo lo que ello implica, pero limitada a los ámbitos de las propias organizaciones y lejos del ámbito político. Esta decisión política se ve reflejada, entre otros, en dos preceptos de la Constitución: en el artículo 23, que sanciona a los grupos intermedios y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, y además considera incompatible los cargos directivos de organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos. El artículo 57, a su vez, establece que las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal, no pueden ser candidatos a diputados ni a senadores.

Por su parte, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, presidido por Gonzalo de la Maza e integrado por diversos académicos especialistas en participación ciudadana, destaca en su Informe Final que existe una carencia a nivel constitucional respecto del derecho a la participación ciudadana. Conforme al Consejo, *“entre los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de nuestro país no es posible encontrar directamente el derecho a la participación ciudadana.”*²⁰⁸ En ese sentido, la primera propuesta del Informe guarda relación, justamente, con incorporar un marco constitucional para el derecho a la participación, dado que es un derecho humano conforme a los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile.

Considerando el proceso constituyente en curso, resulta pertinente revisar otras legislaciones que contemplan expresamente el derecho a la participación ciudadana. El caso español es útil, dada la tradición afín con nuestro sistema jurídico, y que la normativa sobre participación fue utilizada como base para el principal instrumento participativo de nuestro sistema jurídico, como es la ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que será analizada más adelante. La Constitución española de 1978 actualmente vigente contempla el derecho a la participación ciudadana en su artículo 23:

²⁰⁸ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 32

“Artículo 23: 1) Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”

En el caso latinoamericano, existen varios textos constitucionales que contemplan expresamente la participación ciudadana. La Constitución peruana, por ejemplo, dispone en su artículo 31 el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, señalando que los ciudadanos *“tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas (...)”*. A su vez, en el inciso siguiente señala que: *“Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal y de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.”* Este acápite resulta interesante, demostrando una especial valoración de la democracia en el espacio local.

Por su parte, la Constitución de Ecuador le da un especial énfasis a la participación ciudadana. En el título IV, llamado “Participación y organización del poder”, el capítulo I “Participación en democracia” contiene en su sección primera, “principios de la participación”, en el artículo 95, el derecho a la participación ciudadana. El texto dispone:

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la Sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción de poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.”

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.”

Por último, destacamos el caso de la Constitución Política de Colombia, que enumera expresamente las diversas formas de participación ciudadana. Dispone:

“Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: i) elegir y ser elegido; ii) tomar parte en elecciones, plebiscitos,

referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; iii) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; iv) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; v) tener iniciativa en las corporaciones públicas; vi) interponer acciones en defensa de la Constitución y de la ley; vii) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad (...) Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.”

De este modo, tomando en cuenta la experiencia comparada, así como también el derecho internacional y la opinión de la literatura especializada, consideramos que es necesario incluir expresamente en la nueva constitución el derecho a la participación ciudadana, que tenga, a su vez, mecanismos para hacerse valer ante los tribunales de justicia (como la acción de protección, por ejemplo). Asimismo, y tal como explica el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, debería considerarse una forma distinta de concebir el artículo vinculado al concepto de soberanía. Si bien existe una larga tradición constitucional de redactarlo en términos que la soberanía reside en la nación y se ejerce por los representantes, es relevante contemplar en dicho precepto una noción de soberanía que pueda ser ejercida de formas más amplias por parte de los ciudadanos.

b. Instancias de participación ciudadana en la Constitución chilena.

Además del asunto del derecho a la participación ciudadana, a nivel constitucional es importante destacar las instancias específicas que contempla el texto para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones. Estos mecanismos son tres: el sufragio, el plebiscito nacional y el plebiscito comunal.

Respecto del sufragio, ya hemos hecho hincapié a lo largo de esta tesis en que significa la más elemental y austera forma de participación ciudadana. Se encuentra en la base de la idea de representación política, y guarda relación con que, en palabras de Norberto Bobbio, *“las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes*

forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo."²⁰⁹ En nuestra Constitución el derecho a sufragio se encuentra contemplado en el artículo 13, aunque se desarrolla ampliamente en ese mismo capítulo (el II, sobre nacionalidad y ciudadanía), así como también en los capítulos sucesivos, cuando se trata la forma de elección del Presidente, de los parlamentarios, de gobernadores, alcaldes, concejales, etc. El sufragio se enmarca entonces dentro de la lógica representativa de la democracia.

Cabe destacar que históricamente en Chile ha existido una evolución constitucional en el derecho a sufragio, incorporando a nuevos sectores de la población y haciendo cada vez más participativos y relevantes los procesos electorales.²¹⁰ Hoy en día, a pesar de que existe una crisis de representación política (marcada por una tendencia a la disminución en la participación electoral), sin duda que el voto significa la forma más relevante de participación ciudadana en la democracia chilena.

Ahora bien, aunque de forma muy escueta, nuestro texto constitucional contempla también algunas formas de participación directa por parte de la ciudadanía en el proceso político. Es el caso del plebiscito nacional, recogido en el artículo 128 de la carta fundamental, en el capítulo XV, relativo a los mecanismos de reforma constitucional. Así, el plebiscito opera solo frente a un proyecto de ley que busque modificar el texto constitucional. En ese contexto, la Constitución establece solo dos casos en los que el Presidente puede convocar a un plebiscito. La primera hipótesis ocurre en el caso de que el Presidente de la República rechace un proyecto de ley de reforma constitucional, en el que el Congreso haya insistido en su totalidad (del proyecto) por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada cámara. En estos casos, el Presidente debe promulgar el proyecto, o bien puede llamar a plebiscito, conforme al citado artículo 128. La segunda hipótesis se da cuando el Congreso insista por los dos tercios de sus miembros en rechazar una observación del Presidente, conforme al inciso cuarto del propio artículo 128.

Esta forma plebiscitaria no tiene por objeto reconocer una participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, sino más bien opera como una forma de resolver divergencias que puedan suceder entre el poder ejecutivo y el legislativo en el proceso formativo de las leyes.²¹¹

²⁰⁹ Bobbio, Norberto (1986) p. 34

²¹⁰ Véase en Soto Barrientos, Francisco (2008) pp. 473-477.

²¹¹ Soto Barrientos, Francisco (2008) p. 478

Acerca del plebiscito comunal, el artículo 118 de la Constitución asigna a una ley orgánica constitucional la regulación de esta forma participativa. Esta es la ley N°18.695 sobre municipalidades, que en su capítulo IV “De la Participación Ciudadana”, específicamente desde el artículo 99 en adelante, contempla la regulación del plebiscito comunal. Conforme a esta normativa, existen tres alternativas para que el alcalde pueda convocarlo: i) por iniciativa del propio alcalde, con acuerdo del concejo municipal; ii) a requerimiento del concejo municipal, por acuerdo de dos tercios de sus integrantes, de oficio o a petición de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil; y iii) por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior.²¹²

Los plebiscitos tendrán relación con las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de la competencia municipal.

Respecto de esta instancia participativa se han esbozado diversas críticas, en el sentido de que la normativa contempla una serie de disposiciones que los vuelven inviables (o de muy compleja implementación). Desde la década de los 90, solo se han realizado cinco plebiscitos comunales, de los cuales solo uno fue por iniciativa ciudadana. Las comunas en que se realizaron son: Las Condes (1994), Zapallar (2003), Vitacura (2009), Peñalolén (2011) y San Pedro de la Paz (2019).²¹³ Esta escasez en la aplicación del plebiscito comunal ha sido explicada por la alta exigencia en el porcentaje de ciudadanos que sufragaron en la última elección que deben concurrir con su firma ante notario público u oficial del Registro Civil. Conforme a algunas columnas de opinión²¹⁴, así como también al proyecto de ley N° 12136-06 que busca modificar el artículo 100 de la ley N°18.695, un 10% es un porcentaje excesivo.

²¹² Respecto del guarismo “10%”, este fue modificado por la ley N°20.500, que lo bajó de 10% a 5%. Sin embargo, dicho guarismo fue nuevamente modificado con la ley N°20.568 que regula la inscripción automática y estableció el sistema de voto voluntario, subiéndose a 10%. Por lo mismo, existe un proyecto de ley (N° 12136-06) que busca modificar expresamente la ley orgánica de municipalidades, para bajarlo nuevamente a 5%.

²¹³ Luneke, Alejandra; Stamm, Caroline; y Matus, Christian (2019)

²¹⁴ Sharp, Jorge; y Hirsch, Tomás (2019)

Dar una explicación razonable a la baja cantidad de plebiscitos comunales podría significar un análisis jurídico, sociológico extenso, que no es posible abordar en esta tesis. Por ahora, cabe constatar que ha existido una baja cantidad de plebiscitos, y que estos se han realizado principalmente en comunas de altos ingresos. Esto último es relevante, porque conforme al PNUD, en su “Auditoría para la democracia” de 2018, una de las barreras para la realización de plebiscitos comunales es su alto costo, en circunstancias de que la mayoría de los municipios en Chile presentan problemas de recursos.²¹⁵

A su vez, el artículo 101, en su inciso final, señala que el plebiscito solo será vinculante en la medida que vote en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, lo que es sin duda un quórum excesivo si consideramos la participación electoral de los últimos años. De hecho, en el plebiscito de San Pedro de la Paz del año 2019 votaron más de 15.000 personas, y sin embargo no fue vinculante debido a que no alcanzó el quórum exigido.

Resulta evidente que las formas de participación ciudadana adicionales al sufragio en nuestra Constitución son muy limitadas, especialmente si las contrastamos con otros textos constitucionales de países con tradiciones jurídicas similares, como es el caso de España, Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia. La doctrina constitucional se ha dedicado a estudiar comparativamente las instancias participativas a nivel de las Constituciones de América Latina²¹⁶, y se han aportado perspectivas que son valiosos insumos para el proceso constituyente en curso. Cuestiones como una mayor aplicación del plebiscito (a nivel nacional y local), la posibilidad constitucional de revocación de mandato o la iniciativa popular de ley, son algunas de las instancias que más comúnmente se mencionan en la doctrina como formas de participación ciudadana a nivel constitucional. Sin embargo, existen otras formas participativas que han sido propuestas, como por ejemplo el voto programático, entendido como la obligación de los candidatos a manifestar las materias que impulsarán en el desempeño de su cargo y en el marco de sus competencias en caso de resultar electos, y también el referéndum revocatorio de proyecto de ley, entendido como la posibilidad de los ciudadanos de llamar a una votación para vetar la tramitación o dictación de una ley, siempre

²¹⁵ PNUD (2018) p. 236

²¹⁶ Véase en Soto, Francisco; y Welp, Yanina (2017)

que cumpla con ciertas exigencias en términos de procedimientos, número de adherentes y quórum de votación.²¹⁷

Por ahora, conforme a lo analizado en las páginas precedentes, importa destacar que nuestra Constitución es muy limitada en términos de instancias participativas.

c. El proceso constituyente en curso

Esta tesis ha sido redactada durante el proceso constituyente que se está desarrollando desde el año 2020, que surgió luego del Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución adoptado por los partidos políticos el día 15 de noviembre de 2019, por causa de las intensas movilizaciones que se vivieron en nuestro país desde el 18 de octubre del mismo año. Si bien este fue un acuerdo político (es decir, jurídicamente no vinculante), la estrategia jurídica para llevarlo a cabo fue el de una reforma constitucional, por la vía de agregar artículos al capítulo XV del texto fundamental (llamado ahora *Reforma de la Constitución y del Procedimiento Para Elaborar una Nueva Constitución de la República*). Así, la Constitución agregó ciertos preceptos que regulan el proceso constituyente, en los que se dispone que el proceso se iniciaría con un plebiscito de entrada. El día 25 de octubre del 2020 se realizó, aprobándose por parte de la ciudadanía la elaboración de un nuevo texto constitucional, a través de un órgano llamado Convención Constitucional, integrada por miembros elegidos por la ciudadanía. Dicho plebiscito es una primera forma de participación ciudadana en el proceso constituyente, así como también lo es la elección de los constituyentes que integrarán dicha Convención.

Por último, tal como se expresa en el artículo 142 de la Constitución, se realizará un segundo plebiscito (“de salida”) en el cual la ciudadanía deberá pronunciarse respecto del proyecto constitucional emanado por la Convención.

Con todo, vemos que nuestra Constitución actualmente vigente contempla, además de las otras instancias mencionadas, una curiosa forma de tratar el procedimiento para elaborar una nueva Constitución, expresando específicamente fechas para las diversas etapas, y contemplando

²¹⁷ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) pp. 33-34

instancias participativas especiales para la ocasión: los dos plebiscitos y el sufragio para elegir a los representantes de la ciudadanía en la Convención.

3- Instancias normativas de participación ciudadana a nivel legal

Cabe referirnos ahora a las instancias normativas a nivel legal que existen en nuestro ordenamiento jurídico. Lo primero que debe aclararse es que en ningún caso esta memoria pretende abarcar todas las instancias, porque pueden existir numerosas que no son tratadas por la literatura especializada en participación ciudadana, ya sea porque son inocuas, o porque son muy específicas, ineficientes o simplemente no se aplican o no se conocen. Además, los trabajos de investigación sobre el tema son escasos, y no existe un monitoreo por parte de instancias oficiales ni académicas.²¹⁸ Sin embargo, en base a los textos e informes que citamos en este capítulo, recopilamos una serie de instrumentos normativos que se destacan en dichas fuentes.

Además de esta aclaración, es importante mencionar también que las instancias jurídicas que enumeraremos son en su totalidad (exceptuando los plebiscitos municipales ya mencionados) instancias de carácter informativo o consultivo,²¹⁹ lo que, conforme a lo estudiado en el capítulo I, son las formas más básicas de participación ciudadana.

a) La ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La instancia jurídica más relevante en materia de participación ciudadana es, sin duda, la ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, promulgada el año 2011 luego de un largo proceso de discusión legislativa, abordado en el capítulo anterior. Por lo mismo, dedicaremos varias páginas al análisis de este instrumento. Esta ley, que se fundamenta en la libertad de asociación y en el principio participativo, establece la participación ciudadana en la gestión pública como un principio de la administración del Estado. Esto es un cambio fundamental

²¹⁸ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 17

²¹⁹ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 13

en la forma de concebir el derecho administrativo nacional, ya que es la primera y única ley de participación ciudadana propiamente tal. De hecho, los instrumentos jurídicos de participación que analizaremos más adelante, si bien pueden denominarse como tales, no son leyes enfocadas particularmente al tema de la participación ciudadana. En el Mensaje presidencial con el que se inicia el proyecto de ley, el entonces Presidente Ricardo Lagos señala:

*“La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Una relación de cooperación Estado-individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad, y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable.”*²²⁰

La ley N°20.500 se trata del régimen general y supletorio en materia de participación, que busca estimular la asociación y la participación de la ciudadanía en la gestión pública. En ese sentido, incorpora el derecho a la asociación y a la participación ciudadana en la gestión pública. Contempla en su artículo 1° el derecho que tienen todas las personas a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos. Este precepto ha llevado a algunos a sostener que es la primera vez en la historia republicana chilena que se establecen principios y garantías que desarrollan el derecho humano y constitucional de asociación.²²¹ Esto último se ve complementado por el artículo 3°, en el cual se reitera la regla constitucional respecto del derecho de asociación, señalando que nadie puede ser obligado a constituir una asociación, ni a integrarse o a permanecer en ella. A su vez, el artículo señala que *“ni la ley ni autoridad pública alguna podrán exigir la afiliación a una determinada asociación, como requisito para desarrollar una actividad o trabajo, ni la desafiliación para permanecer en éstos.”*

²²⁰ Historia de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. P. 6

²²¹ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) pp. 23-24.

En su artículo 2º, contempla el deber del Estado de promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. Esto supone un mandato general “interesante y novedoso”²²², ya que exige a los órganos del Estado lo anteriormente mencionado, y en el inciso segundo señala que es deber del Estado contemplar en sus programas, planes y acciones, *“el fomento de las asociaciones, garantizando criterios técnicos objetivos y de plena transparencia en los procedimientos de asignación de recursos.”*

A su vez, incorporó a la ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, entre otras cuestiones que analizaremos más adelante, el derecho que tienen las personas de participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado, lo que supone un cambio de paradigma fundamental en el derecho administrativo nacional.²²³

Considerando lo anterior, tiene aún más sentido el Mensaje del Presidente de la República con el que se inicia el proyecto de ley, que señala:

*“(…) con el presente proyecto de ley se pretende superar el vacío en que se encuentra la actual normativa legal que regula el ejercicio de la libertad de asociación y la precaria institucionalidad que confiere a estas el derecho común, particularmente en lo que se refiere al cumplimiento de sus fines específicos y la posibilidad de acceder a recursos públicos para el financiamiento de sus múltiples iniciativas.”*²²⁴

Como ya adelantábamos en el capítulo II, el contenido de la ley comprende principalmente dos materias relevantes. La primera, tiene relación con las asociaciones ciudadanas y organizaciones de interés público: los requisitos para su formación, el registro de las mismas, su reglamento o estatuto, su financiamiento, la fiscalización de la cual son objeto y la creación de fondos públicos para su fortalecimiento.²²⁵ La segunda se vincula al tema de la participación ciudadana en la gestión pública a nivel central y local, ampliando los espacios de participación de la sociedad civil y las obligaciones de los organismos públicos en el fomento de esta.

²²² Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) pp. 23-24.

²²³ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

²²⁴ Historia de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. P. 9

²²⁵ Además de las asociaciones en general, que tratamos en este apartado, la ley reconoce específicamente la figura del voluntariado en sus artículos 19 y siguientes. Conforme a la ley, consisten en organizaciones de interés público cuya actividad principal se realiza con un propósito solidario, a favor de terceros, llevada a cabo en forma libre, sistemática y regular, sin pagar remuneración a sus participantes. Al respecto, véase Gallegos, Jaime (2016) pp. 612-614.

En este apartado analizaremos críticamente dicho contenido, así como también el alcance de las modificaciones que la ley realiza a otras normas, y la implementación práctica de esta importante ley de participación en sus primeros años de vigencia.

a.1.1) El contenido de la ley: las asociaciones ciudadanas y organizaciones de interés público

El artículo 5° de la ley señala que las asociaciones *“se constituirán y adquirirán personalidad jurídica conforme al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, sin perjuicio de lo que dispongan leyes especiales”*. Más adelante, la ley reforma el Código Civil, que no había sido modificado en esta materia desde el año 1943.²²⁶ Hasta la dictación de la ley N°20.500, tal como se destaca en el Informe del Proyecto Sociedad en Acción, la personalidad jurídica se otorgaba a través de un “sistema de concesión de la personalidad jurídica”, que era anticuado y engorroso, y era comprendido como un privilegio de la autoridad pública (se encargaba la concesión al Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Justicia)²²⁷. Tal como se señala en la Historia de la Ley N°20.500, el sistema establecido era “lento y oneroso”²²⁸, *“lo que implicaba, en los hechos, un obstáculo que dificultaba materializar -conforme a derecho- la asociatividad.”*²²⁹

Dada esta realidad, el sistema de concesión de personalidad jurídica se modificó por un “sistema de determinación legal de la personalidad jurídica”. De esta manera:

“(…) la constitución, la reforma de los estatutos y la disolución voluntaria de las organizaciones de la sociedad civil que adopten las formas generales de corporaciones y fundaciones se realizan en adelante a través de gestiones descentralizadas comunalmente de depósito y registro de las actas y estatutos en los respectivos municipios, según corresponda, más su subsiguiente inscripción en el Registro Civil, momento a partir del

²²⁶ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) p. 24.

²²⁷ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) p. 24.

²²⁸ Historia de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. p. 114

²²⁹ Gallegos, Jaime (2016) p. 598

*cual las entidades gozan de personalidad jurídica. El Ministerio de Justicia sólo conservó -lo que no es pocas atribuciones de fiscalización.”*²³⁰

A su vez, el artículo 6° de la ley señala que las asociaciones sin fines de lucro podrán constituir uniones o federaciones, y estas últimas podrán, a su vez, constituir confederaciones.

Además de esto, la ley N°20.500 estableció en su artículo 8 un Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación, en el que se deben inscribir los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de los diversos tipos de organizaciones de la sociedad civil, diferenciando las asociaciones conforme a su naturaleza y atendiendo al marco normativo que las regula (artículo 9). A su vez, conforme al artículo 10, en dicho Registro se deben inscribir los actos que determinen la composición de los órganos de dirección y administración de las personas jurídicas registradas. Por su parte, el reglamento de la ley señala qué informaciones adicionales deben inscribirse o sub inscribirse en relación al funcionamiento de las personas jurídicas registradas.²³¹

El Título III de la ley contempla, el que es quizás *“el más importante mecanismo de fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en Chile”*²³²: el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Este consiste en un fondo concursable que es administrado por un Consejo Nacional y consejos regionales, que tiene por objetivo financiar iniciativas de carácter local, regional y nacional, cuya finalidad sea la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquier otra orientada al bien común.²³³ Por lo mismo, para poder optar a este fondo, no solo es necesario ser una Persona Jurídica sin Fin de Lucro, sino que, adicionalmente, estar reconocida como una organización de interés público. La ley señala específicamente cuáles son estas, en el inciso primero del artículo 15:

²³⁰ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) pp. 24-25

²³¹ Véase en el Decreto N°84/2013 del Ministerio de Justicia.

²³² Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) p. 25

²³³ Página WEB del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Disponible online en URL: <https://fondodef fortalecimiento.gob.cl/preguntas-frecuentes-2/>

“Artículo 15: son organizaciones de interés público, para efectos de esta ley y los demás que establezcan leyes especiales, 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, y que estén inscritas en el catastro que establece el artículo siguiente.”

A su vez, en el inciso segundo, señala que existen ciertas organizaciones que son de interés público por el solo ministerio de la ley, a saber: las organizaciones comunitarias funcionales, Juntas de Vecinos y uniones comunales constituidas conforme a la ley N°19.418 y las comunidades y asociaciones indígenas reguladas en la ley N°19.253.

Por lo tanto, el Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público deberá llevar un catastro²³⁴ de las organizaciones de interés público, y deberá inscribir obligatoriamente aquellas organizaciones que adquieran esa calidad por el solo ministerio de la ley.

El artículo 21 señala, a su vez, que el Consejo Nacional fijará anualmente una cuota nacional y cuotas para cada una de las regiones, y señala un límite de asignación a la Región Metropolitana (no puede exceder un 50% del total de los recursos transferidos).

Además, la ley menciona entre las funciones del Consejo Nacional (en el artículo 26), la de aprobar las bases generales y los requisitos administrativos para la postulación de proyectos o programas a financiar por el fondo, y de adjudicar los proyectos o programas de carácter nacional que postulen anualmente, declararlos inadmisibles si no cumplen con los requisitos exigidos y efectuar todas las funciones administrativas relacionadas con dichas adjudicaciones. La ley y su reglamento contemplan otras funciones más específicas, aunque son estas las más importantes.

El Consejo Nacional está compuesto por: i) el Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno; ii) el Subsecretario del Ministerio de Hacienda; iii) el Subsecretario del Ministerio de

²³⁴ El artículo 16 señala que el catastro debe contener la nómina actualizada de las organizaciones de interés público. A su vez, debe estar disponible a disposición del público en el sitio electrónico del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. El Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, podrá inscribir en él a toda persona jurídica sin fines de lucro que lo solicite y que declare cumplir los fines indicados.

Planificación; iv) dos miembros designados por el Presidente de la República, con acuerdo de la Cámara de Diputados y del Senado; y v) seis representantes de las organizaciones de interés público. Vale la pena destacar también que existe un interesante proceso de elección de estos últimos (regulado en el Decreto N°1/2012 del Ministerio Secretaría General de Gobierno²³⁵), el cual contempla un proceso de convocatoria a presentar candidaturas entre las organizaciones de interés público, una validación de dichas organizaciones y de candidaturas, luego una convocatoria a las elecciones propiamente tal, y finalmente el proceso electoral.

Por su parte, al Consejo Regional le corresponde, conforme al artículo 27 de la ley: i) fijar anualmente, de conformidad con las normas generales definidas por el Consejo Nacional, criterios y prioridades para la adjudicación de los recursos del Fondo entre proyectos y programas que sean calificados de relevancia para la región; ii) adjudicar los recursos del Fondo a proyectos o programas de impacto regional, declararlos inadmisibles si no cumplen con los requisitos necesarios y efectuar todas las gestiones administrativas relacionadas con dichas adjudicaciones; y iii) cumplir las demás funciones determinadas por la normativa legal o reglamentaria.

Al igual que el Consejo Nacional, están integrados por funcionarios públicos y por representantes de las organizaciones de interés público de cada región, a saber: i) el Secretario Regional Ministerial de Gobierno (en la Región Metropolitana, donde no existe este cargo, la función es cumplida por el Director de la División de Organizaciones Sociales); ii) Secretario Regional Ministerial de Desarrollo Social; iii) dos miembros designados por el Gobernador, con acuerdo del Consejo Regional (CORE); y iv) cinco representantes de las organizaciones de interés público de cada región, incorporadas al catastro de organizaciones de interés público. Existe un proceso similar al del Consejo Nacional de elección de estos últimos.

Por último, cabe destacar que el artículo 7° contempla un reconocimiento a las “asociaciones de hecho” (agrupaciones que no gozan de personalidad jurídica), obligando respecto de sus actos a

²³⁵ Además de esto, regula el catastro de organizaciones de interés público, el Consejo Nacional que estamos analizando, y también los Consejos regionales, y el funcionamiento del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

cada uno de sus miembros solidariamente, lo que constituye un caso excepcional de responsabilidad solidaria establecida por la ley (artículo 549 del Código Civil).²³⁶

a.1.2) El contenido de la ley: la participación ciudadana en la gestión pública a nivel central y local

La ley N°20.500 establece los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, tanto a nivel central como a nivel local, por la vía de modificar otros cuerpos legales. De este modo, a nivel central, introduce modificaciones a la ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, creando el Título IV de dicha ley llamado “De la participación ciudadana en la gestión pública”. En este, establece un mandato general a los órganos de la Administración del Estado de fijar las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, velando por que se cumpla un efectivo involucramiento por parte de la ciudadanía.

Sin perjuicio de lo anterior, el Título IV establece también obligaciones específicas a los órganos del Estado:

- i) **Acceso a información relevante:** Se contempla en el artículo 71 que *“cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros.”*
- ii) **Cuenta pública participativa:** El artículo 72 señala: *“Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. (...) En el evento que a dicha cuenta se le formulen observaciones, planteamientos o consultas, la entidad respectiva deberá dar respuesta conforme a la norma mencionada anteriormente [el artículo 70]”*
- iii) **Consultas ciudadanas:** Contempladas en el artículo 73, que dispone que los órganos de la Administración del Estado, *“de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias*

²³⁶ Véase en Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) p. 26

de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas (...) La consulta (...) deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa.”

- iv) **Consejos consultivos de la sociedad civil:** El artículo 74 dispone que: *“Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista, por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.”*

Respecto de la participación ciudadana en la gestión pública a nivel local, la ley N°20.500 establece modificaciones a dos leyes: la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la ley N°19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Cabe destacar que la participación ciudadana a nivel local y municipal posee más tradición y se encuentra más desarrollada.²³⁷

Sobre la ley Orgánica de Municipalidades, lo primero que se debe mencionar es la eliminación de los consejos económicos y sociales, y la creación, en su reemplazo, de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, integrados por los representantes electos de las Organizaciones de Interés Público de cada comuna.²³⁸ A su vez, estarán integrados por un número no menor al doble ni superior al triple de los concejales en ejercicio de cada comuna. Los Consejos Comunales, por mandato del artículo 119 de la Constitución, son el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.²³⁹

Con todo, es un órgano colegiado, asesor, de miembros electos por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y por las organizaciones de interés público de la comuna, considerando también una proporción entre sus miembros de representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna (artículo 94 de la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

²³⁷ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) p. 40

²³⁸ *“cabe hacer la salvedad que no obstante esta ‘mutación’, la jurisprudencia administrativa, con el dictamen N°32.040 de 2013, ha dicho que los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, no son los continuadores legales de los Consejos Económicos y Sociales, y en virtud de ello, solo son competentes para pronunciarse en aquellas materias en que expresamente se ha dispuesto su intervención, y no en otras como el Plan de Desarrollo Educativo Municipal, donde no está prevista su consulta.”* Gallegos, Jaime (2016) p. 606

²³⁹ Gallegos, Jaime (2016) p. 606

Debe reunirse a lo menos 4 veces al año, y son presididos por el alcalde respectivo.²⁴⁰ A su vez, cada municipalidad deberá proporcionar los medios necesarios para su funcionamiento, lo que es relevante, dado que entrega la responsabilidad al ente comunal de la operación del Consejo.

Sus facultades, conforme al artículo 94 de la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, consisten en: i) informarse sobre el presupuesto de inversión anual, el Plan Comunal de Desarrollo y las modificaciones al Plan Regulador Comunal; ii) pronunciarse en el mes de mayo de cada año respecto de la cuenta pública presentada por el alcalde; iii) interponer recursos de reclamación, conforme a lo dispuesto por el Título final de dicha ley; y iv) pronunciarse anualmente sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el consejo municipal. A su vez, existe un deber para los integrantes de estos Consejos Comunales, consistentes en informar a sus respectivas organizaciones, en sesión especialmente convocada al efecto y con la debida anticipación para recibir consultas y opiniones, acerca de la propuesta de presupuesto y del Plan Comunal de Desarrollo, incluyendo el Plan de Inversiones y las modificaciones al Plan Regulador, como también sobre cualquier otra materia relevante que les haya presentado el Alcalde o el concejo.

A su vez, la ley N°20.500 complementó lo dispuesto por la ley Orgánica de Municipalidades respecto del deber existente por parte de estas de dictar las ordenanzas correspondientes, de manera que se especifiquen las modalidades de participación de la ciudadanía local. Para esto, deberán considerar las características singulares de cada comuna, considerando, conforme al artículo 93 de la ley Orgánica de Municipalidades: i) la configuración del territorio comunal; ii) la localización de los asentamientos humanos; iii) el tipo de actividades relevantes; iv) la conformación etaria de la población; y iv) cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna.

En este respecto, la ley N°20.500 incluyó un inciso en el cual se exigen ciertas modalidades específicas para la dictación de dichas ordenanzas, tales como una mención al tipo de organizaciones a ser consultadas e informadas, las fechas en que se efectuará tales procesos, y los instrumentos o

²⁴⁰ “Cabe hacer presente que durante la tramitación parlamentaria, hubo una serie de congresistas, como los entonces diputados Allende, Montes y Mulet, y también el senador Navarro, quienes se manifestaron contrarios a que fuese el Alcalde quien presidiere estos consejos, pues a su juicio tal estructura le restaba autonomía a estos órganos, ya que el edil, dada la conformación del régimen municipal, cuenta con muchos mecanismos para presionar e influir a sus miembros (Historia de la Ley N°20.500, pp. 253-258; 327-348).” Gallegos, Jaime (2016)

medios a través del cual se materializará la participación. Adicionalmente, tal como destaca Jaime Gallegos, la Contraloría General de la República ha emitido diversos pronunciamientos que han ido delimitando de mejor manera los deberes de las autoridades comunales en esta materia.²⁴¹

Por último, como ya mencionamos, la ley N°20.500 modificó ciertas cuestiones respecto del plebiscito comunal, tal como el quórum necesario para el plebiscito de iniciativa ciudadana, rebajándolo de 10% a 5%. Sin embargo, como también mencionamos, dicho guarismo fue nuevamente modificado con la ley N°20.568 que regula la inscripción automática y estableció el sistema de voto voluntario, subiéndose a 10%. La regulación del plebiscito comunal fue tratada a propósito de las instancias constitucionales de participación ciudadana, por ser tratado expresamente a en nuestro texto fundamental.

Respecto de las modificaciones que incorpora la ley N°20.500 a la ley N°19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, la modificación más relevante guarda relación con los nuevos artículos 6 bis y 54 bis de esta última, que señalan que las uniones comunales de juntas de vecinos y las uniones comunales de organizaciones comunitarias funcionales podrán agruparse en federaciones y confederaciones de carácter provincial, regional o nacional. Respecto de esta ley como instancia participativa se podría escribir extensamente, ya que se trata de una de las formas asociativas más importantes de nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, esto excede las posibilidades de nuestra tesis.²⁴² Por ahora, cabe destacar la crítica a dicha ley esbozada por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que señala:

*“La actual ley N°19.418 (...) no reconoce la escala vecinal-territorial, promueve la fragmentación de la organización vecinal y estimula la competencia por los recursos públicos y no le devuelve la representatividad sobre un territorio, quitándole legitimidad y contenido político.”*²⁴³

²⁴¹ Gallegos destaca los dictámenes N°67.455/2012, N°2.484/2013, N°42.772/2012; N°29.287/2013; 19.996/2013. Sobre su contenido, véase Gallegos, Jaime (2016) p. 608.

²⁴² Véase en de la Maza, Gonzalo [coordinador] (2018) *Juntas de vecinos en Chile. 50 años. Historia y desafíos de participación*. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago de Chile; y en Informe Consulta Participativa sobre Ley N°19.418 de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias (2017) División de Organizaciones Sociales, Ministerio de Secretaría General de Gobierno. Gobierno de Chile.

²⁴³ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 26

a.2) Revisión crítica a la ley N°20.500

Habiendo realizado un análisis descriptivo de la ley N°20.500, y considerándola en su contexto histórico y teórico, corresponde ahora abordarla críticamente. Para esto, distinguimos en tres etapas: la de formación de la ley, luego un análisis de las normas en sí mismas, para terminar con las críticas a la implementación de dichas normas.

Respecto de la etapa de formación de la ley, no hay mucho que pueda agregarse a lo ya mencionado en el capítulo II. Se trató de un proceso legislativo extenso (desde el año 2004 al 2011 en que fue dictada), y existieron varias diferencias entre el proyecto de ley original y el finalmente aprobado.²⁴⁴ En relación a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso legislativo, Gonzalo de la Maza señala:

“[en el proceso legislativo, concurrí] un buen grupo tanto de las ONG, como de las Juntas de Vecinos y de las organizaciones de voluntariado. Fueron bastante activas en la promoción de la ley. No significa que esto exprese lo que se planteó necesariamente, pero sí hubo cierta presencia a través de consultas y participación en las audiencias parlamentarias. Y promovieron muy activamente que se concretara la ley.”

245

En relación a la ley N°20.500 considerando las normas en sí mismas, hay varias cosas que se puede destacar en base a las instituciones participativas mencionadas. En primer lugar, respecto de las asociaciones ciudadanas y las organizaciones de interés público, señalamos que se pasó de un sistema de concesión de personalidad jurídica a un sistema de determinación legal de la personalidad jurídica. Esto implicó consecuencias tanto positivas como negativas. Respecto de las positivas, el hecho de que las municipalidades sean órganos *“mucho más cercanos a la ciudadanía, tanto desde un punto de vista relacional como físico/espacial”*²⁴⁶, genera que se subsanen trabas en términos de barreras de acceso, sobre todo para aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que debían desplazarse ante

²⁴⁴ Véase en Historia de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

²⁴⁵ Entrevista a Gonzalo de la Maza. *Gonzalo de la Maza: la ley n°20.500 de asociatividad y participación ciudadana en la gestión pública*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile. Disponible online en URL: <https://www.youtube.com/watch?v=KJ4bz6maKjY&t=427s> Consultado el 5 de diciembre de 2020.

²⁴⁶ Gallegos, Jaime (2016) p. 600

las secretarías regionales ministeriales de Justicia (como debían hacerlo previo a la ley N°20.500)²⁴⁷. Al respecto, el proyecto de la Pontificia Universidad Católica, “Sociedad en Acción”, señala que:

*“Uno de los aspectos más visibles dentro de las mejoras establecidas por esta ley es que ha logrado disminuir drásticamente los tiempos y costos para la obtención de la personalidad jurídica, lo que se ha traducido en un aumento considerable del número de organizaciones de la sociedad civil inscritas en el Registro Civil.”*²⁴⁸

Sin perjuicio de lo anterior, el tránsito hacia un sistema de determinación legal de la personalidad jurídica a cargo de las municipalidades tuvo también consecuencias negativas. Jorge del Picó considera que este traslado de la potestad para el reconocimiento de la personalidad jurídica “no fue una decisión prudente”²⁴⁹, debido a la precariedad de la estructura municipal.²⁵⁰ Esta idea ha sido respaldada por la percepción de las organizaciones, quienes han considerado que:

*“(...) la reforma al sistema de otorgamiento de personalidad jurídica establecido por la ley N°20.500 fue aprobada sin el debido financiamiento para su administración en las municipalidades ni en el Servicio de Registro Civil e Identificación, y sin haberse realizado un proceso previo de capacitación a los funcionarios que operarían el sistema, lo que devino en un caótico proceso de instalación del modelo.”*²⁵¹

Respecto del mandato general que se establece en la ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, se ha dicho que este es muy general, sin que existan procedimientos para que los órganos de la Administración lo ejecuten, ni tampoco haya sanciones a estos por no hacerlo.²⁵² Esto ha llevado a que, a la fecha del Informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017), “en torno a un 30% de los ministerios y servicios públicos mandatados por ley no ha constituido Consejos de la Sociedad Civil (...)”²⁵³

²⁴⁷ Gallegos, Jaime (2016) p. 600

²⁴⁸ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (2) p. 29

²⁴⁹ del Picó, Jorge (2012) pp. 25-26

²⁵⁰ del Picó, Jorge (2012) pp. 25-26

²⁵¹ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. (2016) (1) pp. 23-24.

²⁵² Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile(2016) (1) pp. 23-24.

²⁵³ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

A su vez, respecto de las modificaciones introducidas en la ley de Bases Generales de Administración del Estado, como vimos, la ley N°20.500 introduce 4 formas participativas en la gestión pública a nivel central, siendo todas formas meramente informativas o consultivas. Conforme a Arnstein²⁵⁴ y como hemos repetido en varias ocasiones a lo largo de esta tesis, esto supone un nivel de participación simbólica, sin que exista un empoderamiento real y efectivo de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública.

En ese mismo sentido, los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil son, como su nombre sugiere, instancias participativas meramente consultivas y no vinculantes. Esto deja, en la mayoría de los casos, a merced de la voluntad política del Alcalde o del concejo su incidencia, lo que es, evidentemente, una limitación a la real influencia que pueden tener los Consejos Consultivos en la gestión municipal.²⁵⁵

Por último, el informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil señala que la ley N°20.500 tiene una carencia importante en la participación ciudadana en la gestión pública a nivel barrial-vecinal, ya que, tanto esta como la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no reconocen ni proponen ningún mecanismo orientado en ese sentido.²⁵⁶

En tercer lugar, respecto de la implementación de la ley N°20.500, se pueden realizar diversas críticas. De hecho, conforme al PNUD, el “efecto concreto” de la ley se basa en una implementación que requiere de la voluntad de efectivamente *“ponderar y aceptar las opiniones y propuestas que emanan de los nuevos espacios participativos, que son únicamente consultivos.”*²⁵⁷ La implementación sería, por lo tanto, lo fundamental para analizar la ley N°20.500.

Sobre las asociaciones y las organizaciones de interés público, las críticas han girado en torno, principalmente, a su financiamiento. Como se dijo, las personas jurídicas que figuren en el catastro de organizaciones de interés público son aquellas que pueden eventualmente acceder a al Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones y Asociaciones de Interés Público (FFOAIP). Estos son

²⁵⁴ Arnstein, Sherry (1969)

²⁵⁵ Gallegos, Jaime (2016) p. 607

²⁵⁶ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 26

²⁵⁷ PNUD (2018) p. 233

asignados por el Consejo Nacional y los respectivos consejos regionales, como se dijo. A pesar de esta nueva institucionalidad, Jaime Gallegos señala que este fondo, al igual que su respectivo catastro, no son algo nuevo, “puesto que desde el año 2005, ya se contemplaba expresamente en el Presupuesto de la Nación un ítem para tal fin con los correspondientes recursos para su financiamiento.”²⁵⁸ Observando las leyes de presupuesto a lo largo de los años, se demuestra que desde 2005 en adelante no ha existido un crecimiento sustantivo en los recursos asignados al fondo ni tampoco a la División de Organizaciones Sociales [ver tabla]. Ni siquiera con la entrada en vigencia de la ley N°20.500 el año 2011 se observa una inyección relevante de recursos. A su vez, se ha señalado que el fondo ha sido insuficiente para el universo de organizaciones para el cual está dirigido.²⁵⁹

Año	FFOAIP	DOS
2005 (Ley N°19.986)	\$ 842.062	\$ 566.189
2006 (Ley N°20.083)	\$ 875.500	\$ 583.175
2007 (Ley N°20.141)	\$ 1.200.00	\$ 710.645
2008 (Ley N°20.232)	\$ 1.150.400	\$ 999.240
2009 (Ley N°20.314)	\$ 1.227.245	\$ 1.098.999
2010 (Ley N°20.407)	\$ 1.245.654	\$ 1.185.967
2011 (Ley N°20.481)	\$ 1.143.547	\$ 1.041.157
2012 (Ley N°20.557)	\$ 1.175.556	\$ 1.070.309
2013 (Ley N°20.641)	\$ 1.267.139	\$ 1.101.348
2014 (Ley N°20.713)	\$ 1.320.757	\$ 1.144.453
2015 (Ley N°20.798)	\$ 1.334.630	\$ 1.178.787
2016 (Ley N°20.890)	\$ 1.385.346	\$ 1.223.581
2017 (Ley N°20.981)	\$ 1.427.060	\$ 1.252.518
2018 (Ley N°21.053)	\$ 1.439.155	\$ 960.359
2019 (Ley N°21.125)	\$ 1.638.383	\$ 1.294.135
2020 (Ley N°21.192)	\$ 1.676.602	\$ 1.344.277

* Tabla elaborada en base a Gallegos, Jaime (2016) p. 597, hasta el año 2014. En adelante, la elaboración es propia.

Así, la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado se ha ampliado, generándose entre ambos “una relación sostenida”²⁶⁰, de manera que el Estado cumple un rol protagónico en el

²⁵⁸ Gallegos, Jaime (2016) p. 596

²⁵⁹ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 30

²⁶⁰ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 30

financiamiento de estas. Sin embargo, ha ocurrido un fenómeno denominado “terciarización” o “subcontratación” de las organizaciones de la sociedad civil, de modo que el Estado pasa a externalizar sus servicios, pasando de ser un donante de fondos a un contratante de las organizaciones.²⁶¹ Se produce, por lo tanto, una cooptación de estas por parte del Estado, dañando su naturaleza propia.²⁶²

Respecto de la participación ciudadana en la gestión pública, cabe distinguir entre las observaciones a las instancias participativas a nivel central y a nivel local. En relación al nivel central, se ha dicho que muchos de los Consejos de la Sociedad Civil son convocados esporádicamente, no se les consulta materias relevantes, de modo que: *“Con muy pocas excepciones, estos mecanismos de participación tienen baja incidencia y efectividad”*²⁶³. Así, estos no cuentan con una definición precisa ni se les asigna un lugar en el sistema de administración pública. Por último, la ley no establece el financiamiento a los cuatro mecanismos participativos en la gestión pública a nivel central, dejando sin garantizar su funcionamiento estable.²⁶⁴

A nivel local, la importante desigualdad económica entre los distintos municipios afecta la implementación de las instancias participativas que mandata la ley N°20.500, como es el caso del funcionamiento de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil. También, tal como se señala en el informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, existe una falta de capacitación de los dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil, lo que genera ciertos problemas, como la ineficacia de las instancias participativas.²⁶⁵ En relación a las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, el reglamento para la constitución de Federaciones y Confederaciones de Uniones Comunales tiene exigencias que obstaculizan la constitución de estas entidades.²⁶⁶

Considerando todo lo anteriormente mencionado, se pueden concluir ciertas cuestiones respecto de la ley N°20.500. En primer lugar, el carácter de consultivas, informativas y no vinculantes, hace

²⁶¹ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (2) pp. 29-30

²⁶² Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p.30

²⁶³ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

²⁶⁴ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

²⁶⁵ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 25

²⁶⁶ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

que las instancias de participación incorporadas sean muy poco efectivas, lo que desmotiva a muchos dirigentes sociales a participar.²⁶⁷ A su vez, la cultura organizacional en los servicios del Estado genera dificultades para la implementación de formas participativas.²⁶⁸

*“Más aún, el Estado de Chile estructuralmente no considera la participación ciudadana como un elemento constitutivo de la gestión pública. El modelo tradicional dominante en la toma de decisiones es vertical y jerárquico, obstruyendo las posibilidades de participación incidente de la ciudadanía como parte del proceso de toma de decisiones.”*²⁶⁹

Así, se requiere de *“voluntad política que rompa la inercia de una gestión pública no participativa”*²⁷⁰. Esto implicaría no solo un cambio normativo, sino que también un cambio en la cultura de gestión pública en términos de la formación de los directivos y funcionarios públicos. Todo esto explica que, *“existiendo una ley de participación, en muchas partes no se cumpla y en la sociedad civil se la desconozca o prevalezca una visión más bien negativa de la misma.”*²⁷¹

b) La participación ciudadana en la regulación ambiental.

Ahora bien, de todas las formas participativas que se contemplan en nuestro ordenamiento jurídico, existen algunas sobre las cuales ha existido un desarrollo doctrinario y práctico relevante. Es el caso de la participación ciudadana en la Derecho ambiental. Abordarla en su complejidad excede las pretensiones de esta tesis, aunque para un mayor análisis, puede revisarse la tesis doctoral de Ezio Costa, recientemente publicada, en la que se aborda en profundidad la participación ciudadana en la regulación ambiental chilena.²⁷² Sin embargo, por ahora cabe destacar algunas cuestiones.

Como mencionamos en el capítulo II, en el gobierno de Aylwin se promulgó la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que contempla el principio participativo como uno de sus principios fundantes. Este tenía como objetivo fundamental la prevención de conflictos en esta

²⁶⁷ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

²⁶⁸ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

²⁶⁹ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

²⁷⁰ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

²⁷¹ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 22

²⁷² Costa, Ezio (2020)

materia. En ese sentido, la proliferación de conflictos ambientales a partir de fines de los años 90 y sobre todo en la década siguiente, demuestran la ineficacia que tuvo la instancia participativa, lo que llevaría a la necesidad de robustecer la institucionalidad ambiental en términos de participación.²⁷³ Dichas reformas llegarían en el año 2010, cuando se promulgó la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. En definitiva, la participación ciudadana en nuestra regulación ambiental actualmente vigente se ve plasmada, conforme a Ezio Costa²⁷⁴, en varios instrumentos: principalmente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), pero también en los Planes de Prevención y Descontaminación, en los Procesos de Evaluación Ambiental Estratégica y en el procedimiento de creación de las normas de calidad y emisión. Además de estos, el informe del proyecto Sociedad en Acción destaca la existencia de los Consejos Consultivos del Ministerio del Medio Ambiente (a nivel nacional y regional).

Respecto del SEIA, es necesario distinguir si el proyecto ingresa a través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), o bien de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Para ambas formas existe una instancia participativa, debido a la reforma del año 2010 ya individualizada. Para el caso del EIA, el artículo 29 de la ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala: *“Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental ante el organismo competente para lo cual dispondrán de un plazo de 60 días (...).”* Asimismo, la ley señala que, mientras dure el período de participación ciudadana, el Servicio de Evaluación Ambiental deberá establecer mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los EIA. Respecto de la participación ciudadana cuando el proyecto ingresa el Sistema a través de una DIA, la ley contempla ciertos requisitos para que esta ocurra. Señala que las Direcciones Regionales (cuando el proyecto sea regional) o el Director Ejecutivo (cuando el proyecto sea interregional) podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana. Sin embargo, esto es posible solo si se refiere a proyectos que generan cargas ambientales, y siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas. Además, independiente de la forma de ingreso del proyecto, existe la posibilidad de iniciar una nueva instancia participativa en casos de modificaciones sustanciales al proyecto inicialmente presentado.

²⁷³ Berdichevsky, Paola; y Sepúlveda, Claudia (2016) pp. 7-8

²⁷⁴ Costa, Ezio (2020) p. 145

Las observaciones que presente la comunidad, tanto para los proyectos que ingresan por DIA como los que lo hacen a través de un EIA, serán consideradas (respondidas) por el SEA (regional), o Dirección Ejecutiva, según corresponda, en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), la que será notificada a quienes hubieren formulado observaciones.

A su vez, existe la posibilidad de reclamación, en que cualquier persona natural o jurídica que haya realizado una observación y que crea que ésta no fue bien considerada, puede presentar un recurso de reclamación dentro del plazo de 30 días a contar de la notificación de la RCA.

La doctrina ha formulado críticas a la instancia participativa del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Victoria Belemmi y Ezio Costa destacan que existen problemas como la indefinición de la ley respecto a la “debida consideración de las observaciones ciudadanas”, y la existencia de asimetrías de información entre la comunidad, Administración y titular.²⁷⁵ Asimismo, señalan que:

“(...) se constató una crisis de legitimidad en las decisiones tomada al interior del SEIA, debido a la desconfianza generalizada en las instituciones, y en particular, por no considerar la importancia de la colaboración de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales, identificándose como ejemplo de ello, la interpretación restrictiva que el SEA ha realizado respecto de la posibilidad de abrir un procedimiento de participación ciudadana en los proyectos presentados mediante DIA y respecto a la relación que debe existir entre lo observado y la posible reclamación (...) que se presenta ante el Comité de Ministros y los Tribunales Ambientales.”²⁷⁶

Así, se ha propuesto que debiera reconocerse la obligación del SEA de interpretar las normas de manera que permitan una mayor y mejor participación, así como también deberían generarse instancias que impliquen una apertura hacia espacios deliberativos, en que los actores involucrados puedan concurrir de manera conjunta y en base a condiciones mínimas de igualdad a la toma de decisiones ambientales.²⁷⁷

²⁷⁵ Costa, Ezio; y Belemmi Victoria (2017) pp. 25-26

²⁷⁶ Costa, Ezio; y Belemmi Victoria (2017) pp. 25-26

²⁷⁷ Véase en Costa, Ezio; y Belemmi Victoria (2017); y en Costa, Ezio (2020).

Ahora bien, tal como mencionamos, existen otros mecanismos adicionales de participación ciudadana contemplados en la normativa ambiental. Conforme a Ezio Costa, estos se contemplan en diversos instrumentos de gestión ambiental, por lo que se encuentran en regulaciones más o menos dispersas. En primer lugar, el procedimiento de creación de las normas de calidad y emisión contempla, conforme a Costa, instancias participativas. La ley N°19.300 dispone que tanto para la creación de normas de emisión (las que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora) como para las de calidad (las que establecen los valores máximos o mínimos permisibles de determinados elementos del medio ambiente), debe contemplarse un *“análisis técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad.”* (Artículo 32 de la ley N°19.300). Ezio Costa considera que, si bien no hay una mención expresa a la participación ciudadana, en base a las consultas a organismos competentes (públicos y privados) y a la adecuada publicidad, se puede desprender la existencia de una especie de participación. Sin embargo, el precepto no es específico ni tampoco fija el estándar de participación que debería tener.²⁷⁸ A su vez, en el artículo 20 del reglamento para la dictación de calidad ambiental y de emisión, se fija un plazo para hacer observaciones por parte de cualquier persona natural o jurídica acerca del contenido del anteproyecto de la norma de calidad o de emisión. Estas observaciones deberán ser analizadas por la autoridad a la hora de fijar la norma. Sin embargo, Costa esboza una crítica, señalando que no se fija un estándar en torno al análisis que debe realizar la autoridad.²⁷⁹

A su vez, los Planes de Prevención y Descontaminación, a diferencia del instrumento de gestión ambiental anterior, contienen expresamente una instancia de participación ciudadana. Los Planes de Prevención consisten en evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental, mientras que los de Descontaminación tienen por objetivo recuperar los niveles señalados en las normas primarias o secundarias de calidad ambiental de una zona saturada.²⁸⁰ El artículo 10 del reglamento para la dictación de Planes de Prevención y Descontaminación, establece una etapa de participación ciudadana denominada “Consulta Pública”. El precepto señala que, *“Elaborado el anteproyecto del plan, el Ministro [de medio ambiente] dictará la resolución que lo apruebe y lo someta a consulta pública.”*

²⁷⁸ Costa, Ezio (2020) p.151

²⁷⁹Costa, Ezio (2020) p.151

²⁸⁰ Fernández, Pedro (2004) p. 160

Finalmente, Costa destaca un último instrumento de gestión ambiental que contempla una instancia de participación ciudadana: los Procesos de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Esta consiste en una *“técnica de planificación coordinada y ajustada en el tiempo, para dar cumplimiento a ciertos objetivos de protección ambiental en materia de planes, políticas y programas, ya sea a nivel nacional, regional o local”*²⁸¹. El reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, Decreto Supremo N°32/2015, del Ministerio del Medio Ambiente, distingue entre la etapa de diseño y la etapa de implementación del proceso. En la etapa de diseño, se establece un plazo para “aportar antecedentes” o “formular observaciones”, que debe ser respondido razonadamente por parte de la autoridad. En la etapa de evaluación, conforme al artículo 21, se abre también una etapa de formulación de observaciones (al Informe Ambiental que se remite por el Órgano Responsable al Ministerio del Medio Ambiente).

Respecto al Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente, cabe destacar que, conforme a la ley N° 20.417, es presidido por el Ministro del Medio Ambiente, e integrado por científicos, representantes de ONG, representantes de centros académicos independientes que estudien o se ocupen de materias ambientales, del empresariado, de los trabajadores y un representante del Presidente de la República. Por su parte, los consejos consultivos regionales se encuentran integrados también por representantes de las mismas entidades, exceptuando el representante del Presidente, que es reemplazado por un representante del Ministro del Medio Ambiente, y los representantes de los centros académicos independientes, que se suprimen. Con todo, los consejos consultivos consisten en una instancia colegiada, integrada por distintos representantes de la sociedad civil, a los que les corresponde absolver las consultas que le formule el Ministerio y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, emitir opiniones sobre diversos proyectos de ley, anteproyectos, entre otras cuestiones señaladas en el artículo 77 de la ley.

Con todo, nos damos cuenta que nuestra normativa ambiental considera una serie de instancias participativas, lo que se condice con el principio participativo, que es uno de los principios fundantes de la ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. Sin embargo, considerando el análisis teórico del capítulo I, las diversas instancias participativas son de carácter informativo y consultivo. En el mejor de los casos, se trata de formas participativas de carácter consultivo con respuesta obligatoria. Esta es una de las formas más básicas de participación conforme a la escala

²⁸¹ Bermúdez, Jorge (2014) p. 195.

de Arnstein, y lejos de empoderar a las comunidades para la toma de decisiones, se traduce en una habilitación a la autoridad para que esta actúe dentro de su ámbito de discrecionalidad en mejores condiciones de lo que lo haría sin existir la participación ciudadana. Asimismo, los plazos suelen ser reducidos, lo que dificulta la actuación de la comunidad.

Por último, señalamos en el primer capítulo que las formas participativas deben ser complementarias entre sí. En la especie, las formas de participación informativas debiesen ser lo suficientemente eficientes como para que la consulta pueda serlo también. Sin embargo, como destacamos anteriormente, en los hechos existen asimetrías de información importantes entre la comunidad, la Administración y el titular del proyecto.

c) La consulta previa para pueblos indígenas

Además de la participación ambiental, existe otra instancia participativa sobre la cual existe un desarrollo relevante: la participación ciudadana de la ley N°19.253 (del año 1993), que establece normas sobre fomento y protección de los indígenas, cuyo título V se llama “Sobre la participación”, y en su artículo 34 contempla la consulta indígena. El precepto señala:

“Artículo 34.- Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellas regiones y comunas de alta densidad de población indígena, éstos a través de sus organizaciones y cuando así lo permita la legislación vigente, deberán estar representados en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios.”

Además de esto, en el título V se reconocen las asociaciones indígenas, se señala en qué consisten y cuál es la forma en que estas obtienen su personalidad jurídica. A su vez, la ley crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), cuya función es, conforme al artículo 39, promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, y de impulsar su

participación en la vida nacional. En su composición, considera dentro de sus diecisiete miembros, a ocho representantes indígenas: cuatro mapuches, un aimara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana de un territorio nacional.

Respecto de la consulta previa, que es la forma participativa más relevante en materia indígena (en términos de su desarrollo doctrinario y jurisprudencial), curiosamente el precepto citado de la ley N°19.253 no ha sido considerado para el desarrollo del derecho indígena a la consulta previa, sino que más bien se ha utilizado (a nivel administrativo y judicial) el mencionado Convenio N°169 de la OIT, vigente, como dijimos, recién desde el año 2009. Así, el Decreto Supremo N°66 de 2013, que reglamenta el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, se basa en el mencionado tratado internacional. Antes de entrar en su contenido, cabe destacar que tanto respecto de este Decreto como el que el mismo derogó (el Decreto Supremo N°124 de 2009), existió un importante cuestionamiento por parte de las organizaciones sociales indígenas. Para el caso del Decreto del 2013, estas consideraron que *“no se estaba realizando una consulta como lo había prometido el presidente Piñera sino, más bien, un proceso informativo sobre la expedición de la nueva regulación del proceso de consulta previa.”*²⁸²

Ahora bien, el Decreto Supremo N°66 de 2013, establece una serie de principios de consulta: estas deberán ser de buena fe, previa (con la antelación suficiente para permitir al pueblo indígena la posibilidad de influir de manera real y efectiva), libre e informada, con la finalidad de lograr acuerdo o consentimiento. Señala una serie de etapas a través de las cuales se debe llevar a cabo el proceso. Este se inicia con la convocatoria a las organizaciones, asociaciones, comunidades y personas de pueblos indígenas de cada territorio a participar en el proceso de consulta. Posteriormente, la etapa de planificación consiste en que se entrega información preliminar y se establece la metodología a través de la cual se va a llevar a cabo la consulta. En una tercera etapa, se informa y difunde la consulta a los pueblos de manera pertinente, a través de todos los medios posibles y tomando en cuenta todas las variables culturales para asegurar que la información llegue oportunamente a su destinatario. Luego, se procede con una etapa de deliberación interna de los pueblos indígenas, para que analicen, estudien y determinen sus posiciones mediante el debate y consenso interno respecto de la medida a consultar, de manera que puedan intervenir y preparar la siguiente etapa. Esta es la de diálogo, a través del cual los pueblos indígenas, valga la redundancia, dialogan con el gobierno

²⁸² Sánchez Tamayo, Robinson (2017) p. 109

para alcanzar acuerdos. Por último, se realiza una etapa de sistematización, comunicación de resultados y término del proceso de consulta, llevándose a cabo un informe final que de cuenta de las distintas etapas del proceso, los acuerdos alcanzados y la explicación fundada de los disensos producidos.

A nivel judicial, el incumplimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas ha sido alegado sobre todo en materia ambiental. Sin embargo, tal como señala el presidente de la Corte de Apelaciones de Temuco, Álvaro Mesa:

*“Desde el 2009 y en los años posteriores, habitualmente el Convenio N°169 se aplicaba específicamente en materias medio ambientales, pero lo que se puede ver en la práctica es que poco a poco el Convenio está siendo invocado en materia penal, en materia laboral, en materia civil.”*²⁸³

Ahora bien, a pesar de esta regulación sobre la consulta previa vigente hoy en Chile, se han esbozado ciertas críticas. Cristián Sanhueza destaca, entre otras, que la regulación excluye a las municipalidades del deber de consulta, y que presenta confusiones en conceptos tan elementales como el derecho a la participación y consulta previa.²⁸⁴ A su vez, Diana Maquilón Tamayo, funcionaria del INDH, destaca que de los instrumentos que existen para realizar la consulta en Chile, ninguno cumple con los estándares internacionales de derechos humanos.²⁸⁵

d) Otras instancias participativas de rango legal en el ordenamiento jurídico chileno

Además de estas instancias mencionadas, existen otras dispersas en el ordenamiento jurídico acerca de las cuales no existe un desarrollo doctrinario tan extenso que, si bien son mencionadas en los informes y en algunos textos, no son tratadas en profundidad. Las razones de esto se explican en que estas instancias no son significativas o no son tratadas por la literatura especializada en participación ciudadana. En este acápite mencionaremos cuáles son dichas formas participativas, y

²⁸³ Poder Judicial de Chile. *Noticiero Judicial de Chile: Fallo Histórico – Primer fallo por Convenio 169 de la OIT*. Video disponible online en URL:

<https://www.youtube.com/watch?v=1fGPnf7BAWU> Consultado el 3 de diciembre de 2020.

²⁸⁴ Sanhueza Cubillos, Cristián (2013) p. 241

²⁸⁵ Maquilón Tamayo, Diana. Citada por Sánchez Tamayo, Robinson (2017) p. 110.

las explicaremos someramente para intentar dar una visión panorámica sobre la participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico.

Jaime Gallegos destaca la existencia de la ley N°20.416 que creó el Consejo Nacional Consultivo de Empresas de Menor Tamaño.²⁸⁶ Conforme al artículo 4 de dicha ley, el Consejo está conformado, entre otras autoridades públicas, por seis representantes de las entidades gremiales que agrupen mayoritariamente a las empresas de menor tamaño de sectores productivos relevantes para la economía nacional, un representante de las asociaciones gremiales que agrupen a las empresas de menor tamaño que exporten bienes o servicios, y un representante de organismos o asociaciones no gubernamentales que tenga por objeto promover el desarrollo de las empresas de menor tamaño.

Gallegos menciona también el artículo 39 de la ley N°19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos, que contempla la figura de la información pública. Como ya hemos mencionado en diversas ocasiones, la información pública es considerada por algunos autores como la forma más básica de participación, y para otros, como Sherry Arnstein, supone una modalidad simbólica de ella.

En este mismo sentido, se puede destacar la ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública (mencionada por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil)²⁸⁷, que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

El proyecto del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, Sociedad en Acción, destaca la existencia de instancias participativas que revisten formas de consulta, integración o incidencia, como es el caso del Decreto Ley N°2.465 de 1979 que creó el Servicio Nacional de Menores (SENAME), que en su artículo 6° contempla la existencia de un Comité Consultivo Nacional que asesora al Director Nacional del Servicio, así como también la posibilidad de que este último constituya un Comité Consultivo Regional. En el mismo informe, se destaca también la existencia de una instancia en la ley N°18.892 sobre Pesca y Acuicultura, que creó los consejos de pesca

²⁸⁶ Gallegos Zúñiga, Jaime (2016) p. 579

²⁸⁷ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) p. 32

nacional, zonales y regionales. A su vez, se destaca que existen diversos fondos para los cuales se constituyen consejos regentes para la determinación y adjudicación de proyectos, integrados por organizaciones de la sociedad civil, como es el caso del Fondo de Protección Ambiental, Fondo Mixto de Apoyo Social, Fondo para Asociaciones de Consumidores, Fondo de Fomento del Deporte, Fondo de Desarrollo Indígena, entre otros.²⁸⁸

Otro ámbito en el cual existen instancias de participación ciudadana, es en materia urbanística. El Decreto con Fuerza de Ley 458, contenido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su artículo 28 ter letra c), contempla la obligación por parte de la autoridad de realizar audiencias públicas en los barrios o sectores afectados por los planos de detalle de un plan regulador comunal, para exponer la propuesta de dichos planos a la comunidad. La instancia se encuentra detallada en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización (Decreto Supremo N°47/1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Luis Eduardo Bresciani Lecalennier, director de la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica, señala:

“Aunque la ley General de Urbanismo y Construcciones obliga a ‘informar’ a los vecinos a través de ‘audiencias públicas’, al momento de aprobar un plan regulador esta ley no contempla ninguna forma de participación en el proceso previo de elaboración ni en el diseño de proyectos u obras urbanas como espacios públicos o viabilidad resultantes de estos.”²⁸⁹

El autor señala, a su vez, que es común que los municipios reduzcan las instancias a meros encuentros informativos, ya que es complejo iniciar procesos de ajustes a las propuestas en etapas avanzadas de aprobación, lo que dificulta *“la real comunicación y debate de alternativas, contenidos y efectos de un plan o proyecto.”²⁹⁰* A su vez, Bresciani esboza otra crítica al señalar que la Ley de Urbanismo no abarca todas las materias de desarrollo urbano, dejando afuera un conjunto de obras de infraestructura de transporte o sanitaria que son igual o más relevantes para la vida ciudadana, dejando su diseño e implementación a leyes como las del Ministerio de Obras Públicas, que no cuentan con mecanismos de participación ciudadana explícita.²⁹¹

²⁸⁸ Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) pp. 39-40

²⁸⁹ Bresciani Lecalennier, Luis Eduardo (2006) p. 18

²⁹⁰ Bresciani Lecalennier, Luis Eduardo (2006) p. 18

²⁹¹ Bresciani Lecalennier, Luis Eduardo (2006) p. 18

Otra instancia de participación ciudadana que podría destacarse es la Ley N°20.730 que regula el lobby. Conforme al artículo 2° de la ley, se entiende por tal la actividad remunerada que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en sus decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar diputados, senadores, ministros, subsecretarios, funcionarios de las Fuerzas Armadas, el contralor, directores regionales de servicios públicos, y un largo etcétera. Se trata entonces de una instancia jurídica que regula la forma a través de la cual personas naturales o jurídicas buscan defender sus intereses frente a la autoridad. En esa línea, puede darse el caso de que un ciudadano o grupo de ciudadanos, alguna ONG, o una organización de la sociedad civil, por ejemplo, busquen incidir en las decisiones de los funcionarios y autoridades públicas, por lo que podría considerarse como una instancia de participación ciudadana, y dentro de las clasificaciones mencionadas en el capítulo I, una forma de participación ciudadana en la gestión pública o de participación política, dependiendo del funcionario respecto del cual se busca incidir.²⁹²

Por último, puede destacarse la ley orgánica constitucional N°18.603 de partidos políticos. Esta norma define los partidos políticos, su finalidad, y regula la constitución de los partidos, su afiliación, su organización interna, financiamiento, la transparencia, fusiones entre partidos, su disolución y sanciones. Es, por lo tanto, un cuerpo normativo que regula una de las formas asociativas que tiene más tradición histórica en nuestro país, y que ha cumplido el rol de representación de los intereses de la ciudadanía. En la medida de que son formas asociativas de carácter esencialmente ciudadanas, se podrían considerar como instancias de participación ciudadana institucional.

Sin embargo, tal como ha señalado parte de nuestra historiografía nacional²⁹³, se ha desarrollado un proceso histórico, acentuado sobre todo en las últimas décadas, en el cual los partidos políticos se han distanciado de la ciudadanía, y se han constituido como una clase en sí misma, con intereses que no necesariamente representan los del resto de la ciudadanía que no participa en partidos. El PNUD, por su parte, destaca que:

²⁹² Para un análisis más detenido en el tema del lobby como forma de participación ciudadana, véase Ramírez Vioroklums, Lucas (2020) *Participación ciudadana y lobby municipal*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

²⁹³ Véase en Salazar, Gabriel (2015) *La enervante levedad histórica de la clase política civil (Chile, 1900-1973)*. Editorial Debate. Santiago de Chile.

“La literatura chilena sostiene que el alejamiento de la ciudadanía de los partidos políticos en parte obedece a dinámicas de los propios partidos (...) Dinámicas como la incongruencia entre las prioridades de la élite política y las de la sociedad civil (...), la pérdida de raíces sociales que afecta a los partidos y la tendencia de los partidos chilenos a actuar como un sistema ‘encapsulado’ (...), y como una ‘oligarquía competitiva’ que escasamente renueva a sus actores y cuya preocupación principal es mantenerse en el poder.”²⁹⁴

Esta es una de las razones que han llevado a la crisis de representación política en que hemos insistido a lo largo de esta memoria (un 77% de la ciudadanía no se identifica con ningún partido político)²⁹⁵. De esta forma, podría relativizarse el carácter de los partidos políticos como forma de participación ciudadana.

Sobre este tema podría realizarse un vasto análisis que excede las pretensiones de nuestra tesis. No obstante, creemos que resulta fundamental que los partidos políticos reinventen su forma de relacionarse con la ciudadanía para reestablecer los lazos de confianza. En ese sentido, la participación ciudadana puede ser una herramienta útil para reestablecer el vínculo entre los partidos políticos y el resto de la ciudadanía, y también para re-legitimar nuestra institucionalidad democrática en general.

²⁹⁴ PNUD (2020) p. 117

²⁹⁵ PNUD (2020) p. 117

Reflexiones finales: consideraciones para una democracia viable en el siglo XXI

*“Nos salvamos juntos
o nos hundimos separados.”*

Juan Rulfo, *México y los mexicanos*

El análisis desarrollado en esta tesis nos lleva a respaldar la aseveración planteada como hipótesis: existe un déficit en materia de participación ciudadana en el sistema político y jurídico chileno, expresado en la poca relevancia que tienen las instancias participativas existentes, y en la inexistencia de formas de deliberación ciudadana.

Esta conclusión central supone una serie de otras conclusiones. En primer lugar, el estado actual de la participación ciudadana en el sistema político chileno responde a un proceso político de 30 años, en el cual se comprendió el concepto de democracia de forma estrictamente representativa. Por lo mismo, consideramos que realizar un análisis meramente jurídico del asunto es insuficiente, ya que no se trata de analizar normas en sí mismas, sino que, al tener estas un contenido esencialmente político, deben estudiarse en perspectiva histórica y considerando también factores teóricos, políticos y culturales.

Así, el problema de la participación se abordó considerando el proceso político experimentado por la sociedad chilena desde el fin de la dictadura, identificando en este dos períodos fundamentales: el que va desde el año 1990 al 2005, y el que sigue desde el año 2006 en adelante. Observamos que, conforme a la opinión de diversos autores, informes, estadísticas, documentos oficiales, evolución normativa, etc., los períodos en cuestión presentan características particulares. El primero (1990-2005) se caracteriza por un complejo escenario político, en que la Concertación privilegió la gobernabilidad por sobre la gobernanza, debiendo liderar el país en un contexto político y normativo con marcados “enclaves autoritarios”, heredado del régimen dictatorial anterior. Por lo mismo, la participación ciudadana fue relegada a un segundo plano, y si bien se produjeron algunos

avances (sobre todo en el gobierno de Ricardo Lagos), el diagnóstico por parte de las diversas opiniones coincide en considerar la existencia de un déficit en la materia.

A su vez, el período que va desde el año 2006 en adelante está marcado por una dualidad, en que, por un lado, existió una creciente desafección ciudadana respecto de la política institucional, y por otra una repolitización de la misma en el plano no-institucional o informal, expresado en sucesivas movilizaciones a partir del año 2006 a nivel nacional y también a nivel local. En ese sentido, se abordó el problema de la participación primero considerando aquella que se da no-institucionalmente, y luego se analizaron las instancias formales que se desarrollaron a partir del primer gobierno de Michelle Bachelet.

Si bien en el análisis histórico abordamos los principales avances en materia de participación, concluyendo el déficit histórico existente, en el capítulo III nos detuvimos en las instancias participativas consagradas jurídicamente en nuestro país de forma más completa, intentando dar una visión panorámica de estos. Así, revisamos en primer lugar la normativa internacional, en que destacamos la conclusión alcanzada por un sector de la doctrina, que afirma la existencia del derecho humano a la participación ciudadana, y por lo tanto una obligación por parte del Estado chileno de garantizarla. Este derecho humano se ve expresado tanto en el sistema universal de protección de los derechos humanos, como también en el sistema interamericano. A su vez, analizamos la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, en la que se desarrolla el deber por parte de los Estados de incorporar la participación ciudadana en la gestión pública.

Revisamos también la participación ciudadana a nivel constitucional, en el que distinguimos entre los derechos a la asociatividad y a la participación ciudadana, por una parte, y por otra las instancias participativas propiamente tal contenidas en nuestro texto constitucional. Respecto del derecho a la asociación, no existen dudas respecto de su consagración. Sin embargo, en relación al derecho a la participación ciudadana, si bien hay algunos autores que consideran que puede desprenderse del artículo 1º inciso 3º de la Constitución (como Francisco Soto y Jaime Gallegos), el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil señala que existe una carencia respecto al derecho a la participación ciudadana. Nosotros compartimos esta opinión, observando otros textos constitucionales de países con tradiciones jurídicas afines en los cuales se consagra claramente el derecho a la participación ciudadana. Así creemos que es necesario que en Chile se establezca expresamente dicho derecho, además de su respectivo mecanismo de tutela.

Respecto de las instancias participativas expresadas en nuestra Constitución, es posible concluir que el voto y las formas plebiscitarias consagradas son sin duda mecanismos sumamente limitados, y que no empoderan políticamente a la ciudadanía. Dado el proceso constituyente en curso, es necesario fortalecer las instancias participativas a nivel constitucional para dotar de contenido el derecho a la participación ciudadana.

Luego, analizamos diversas instancias participativas consagradas a nivel legal. La más importante es, sin duda, la ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, norma que es un avance significativo en materia de participación, ya que se consagra el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública, y se desarrolla el derecho a la asociatividad. A su vez, estableció un régimen general y supletorio en materia de participación, y abordó por primera vez el tema de forma más o menos sistemática, tanto a nivel central como local. Sin embargo, al observar las normas contenidas en la ley, así como también su implementación, nos dimos cuenta que existen una serie de problemas, como la falta de financiamiento, de fiscalización, y un atraso por parte de los órganos de la Administración del Estado y de los gobiernos locales de ejecutar los mandatos generales y específicos de la ley, entre otras cuestiones. Sin embargo, creemos que el principal problema de la ley N°20.500 es que, al tratarse de formas participativas meramente informativas y consultivas, estas tienen una baja incidencia y efectividad, y son miradas críticamente desde las organizaciones de la sociedad civil.

Esta última crítica es plenamente aplicable al resto de los instrumentos jurídicos analizados (como es el caso de la participación en materia ambiental, de la consulta previa indígena, entre las otras destacadas), sin perjuicio de lo cual analizamos también críticas específicas respecto de estos. Lo anterior deja de manifiesto que todas las instancias de participación contenidas en nuestro ordenamiento jurídico son meramente informativas o consultivas. En el mejor de los casos se trata de instancias consultivas con respuesta obligatoria.

Dado todo lo anterior, concluimos que la normativa sobre participación ciudadana en Chile relega a la ciudadanía a un segundo plano en la toma de decisiones, lo que responde a un proceso histórico de 30 años en que existió una forma de comprender la democracia de forma estrictamente representativa. De este modo la ciudadanía participa políticamente a través de la elección de los representantes políticos, para luego delegar el ejercicio soberano de manera exclusiva en ellos. Si bien se ha avanzado en materia de participación, creemos que persiste una forma de comprender

los conceptos de soberanía, democracia y participación ciudadana de manera que se limita sustancialmente el ámbito de incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones una vez ejercido su derecho a sufragio.

Comprender la democracia de forma estrictamente representativa no es un problema en sí mismo. De hecho, la democracia representativa en su noción liberal clásica es, desde el siglo XIX pero sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX, la forma hegemónica de gobierno. El problema radica en que, en el siglo XXI, estamos viviendo una crisis de representatividad expresada no solo en Chile, sino que en el mundo en general. En el capítulo I se abordó esta crisis de la democracia representativa clásica, basándonos en la opinión de diversos autores de las ciencias sociales y también en indicadores empíricos. Con todo, vemos que si bien la democracia representativa se ha asentado como la mejor forma de gobierno (o al menos la más difundida), existe una profunda crisis de representatividad, anticipada desde ya por la doctrina especializada desde el siglo XX. Esta propone, justamente, que se abran canales de participación directa por parte de la ciudadanía, sin que, en ningún caso, se busque con ello reemplazar la lógica de representación, sino que complementarla. Vimos que autores fundamentales acerca de la democracia, como es el caso de Rousseau, Sartori, Bobbio, entre otros, reconocen la imposibilidad de generar formas de gobierno en que se prescindiera de la representación política en territorios extensos. Por lo mismo, la participación ciudadana se plantea siempre en términos complementarios a la democracia representativa, por lo que concluimos que existe una falsa dicotomía entre democracia representativa y democracia directa.

Esto supone comprender el concepto de soberanía, democracia y participación de una forma distinta a como la han entendido los gobiernos y la mayoría de los representantes políticos en Chile en los últimos 30 años. La lógica de estos últimos se expresa claramente en el citado artículo 5° de nuestra Constitución, que señala que la soberanía reside esencialmente en la nación, y su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito (sumamente limitado en los hechos), de elecciones periódicas, y por las autoridades que la Constitución establece. Esta forma de comprender la soberanía se relaciona con la noción del jurista alemán Martin Kriele, quien postulaba que esta se ejerce esencialmente a través del sufragio, y entonces el soberano (el pueblo) se va a “descansar”. Sin embargo, nosotros pensamos que, dada la profunda crisis de representación, la desafección institucional, la re-politización de la ciudadanía y el proceso constituyente en curso, es necesario comprender de manera distinta los conceptos de soberanía, democracia y participación. Pensamos

que la soberanía no se va a “descansar” una vez ejercido su poder constituyente, sino que es necesario, dentro de lo prácticamente posible, mantenerla viva, operativa, y canalizada a través de mecanismos institucionales que permitan su real incidencia en lo público. Esto supone comprender la democracia de forma participativa, con más formas de participación ciudadana institucionales.

Ahora bien, ¿qué significa que existan “más formas de participación ciudadana”? En el capítulo I abordamos el contenido del concepto de participación, destacando que si bien es un concepto sumamente ambiguo y amplio, existen ciertas definiciones que permiten distinguir, primero, entre participación ciudadana no-institucional e institucional, para luego, entre estas últimas, diferenciar entre participación política, participación ciudadana en la gestión pública y participación ciudadana en los procesos constituyentes. Distinguimos a su vez en “grados de participación ciudadana”, citando a Sherry Arnstein pero complementando su escala en base a otros autores. Dado lo anterior, la exigencia por más amplios espacios participativos en nuestro sistema político guarda relación con que estos se expresen tanto en formas políticas de participación como también en la gestión pública, así como en el proceso constituyente en curso. Esto supone comprender dicha participación no como una cuestión meramente informativa o consultiva, sino que de manera que se ceda poder decisonal efectivo a la ciudadanía.

A su vez, significa también comprender de manera distinta la relación entre el Estado y la sociedad civil. Hacerlo de forma complementaria, y no como sujetos políticos opuestos, de manera que la ciudadanía, individualmente y a través de las organizaciones de la sociedad civil, concurren en conjunto con los operadores estatales a la toma de decisiones. Fortalecer la sociedad civil no supone debilitar al Estado, sino que permite un fortalecimiento mutuo.

Esta forma de comprender los conceptos de soberanía, democracia y participación, y la relación entre la sociedad civil y el Estado, se hace más fácil imaginarla en el espacio local. El ámbito del gobierno local es aquel en que existen condiciones más propicias para que esta lógica democrática pueda ocurrir, y se pueda dar incluso en una forma de deliberación entre ciudadanos, lo que es mecánicamente muy complejo en instancias de carácter nacional. Analizamos este asunto desde un punto de vista teórico en el capítulo I, en el que conceptualizamos sobre el espacio local, considerando como lo local aquello que se inscribe en el contexto municipal (porque es lo más localista que existe en nuestro sistema normativo), y destacamos la opinión de autores que valoran lo local como aquel espacio en el que la democracia se puede desarrollar de mejor forma.

A su vez, destacamos en el capítulo II ciertas manifestaciones de formas participativas no-institucionales en el espacio local, de carácter principalmente ambiental. Esto demuestra que las comunidades locales muchas veces no encuentran canales institucionales adecuados para manifestar sus intereses sobre el territorio en el que viven. En ese sentido, es fundamental el empoderamiento de las comunidades locales respecto de los desafíos futuros en materias no solo ambientales, sino que también urbanísticas, educacionales, de vivienda, salud, entre otras que afecten a las comunidades.

En el capítulo III abordamos una serie de instancias normativas de participación ciudadana en las cuales el espacio local toma relevancia, como es el caso de la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la ley sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, entre otras. En ese sentido, aunque son aún instituciones limitadas desde un punto de vista de la participación, existe una mayor tradición normativa en este aspecto si lo comparamos con las formas participativas a nivel central que contempla nuestro ordenamiento jurídico.

Por último, pensamos que cuestionarse nuestro modelo democrático y reflexionar acerca de las instancias de participación ciudadana tiene aún más sentido dado el proceso constituyente actual, en el que tenemos la posibilidad de cuestionarnos el sistema político que queremos para el Chile del futuro, la relación entre el Estado y la ciudadanía y las lógicas democráticas en general. En ese sentido, es fundamental que el proceso constituyente se siga desarrollando de manera participativa, y que la incidencia de la ciudadanía en este no se agote en el sufragio (plebiscito y elección de constituyentes), sino que existan instancias para que las organizaciones de la sociedad civil y también los ciudadanos individualmente considerados puedan influir sobre las decisiones políticas que se tomen en la Convención Constituyente. A su vez, nuestra opinión en tanto ciudadanos y estudiantes es que el nuevo texto constitucional debe considerar formas de participación política y de participación ciudadana en la gestión pública, a nivel central y local, y se debe resignificar el rol del Estado en nuestra sociedad democrática.

De este modo, el sistema político que imaginamos para Chile en este siglo XXI es uno en el que las decisiones se tomen en conjunto con la ciudadanía, y que las comunidades locales tengan la posibilidad de incidir en las problemáticas que los atañen, de manera que el Estado opere como

colaborador y no como un obstáculo, fomentando la asociatividad y la inyección de recursos a las organizaciones de la sociedad civil.

Lo anterior es sumamente complicado por diversas razones que explicamos a lo largo de nuestra tesis, de las cuales destacamos, principalmente, la gran centralización de nuestro aparato estatal, la poca confianza que existe en la institucionalidad y en los gobiernos locales (regionales, provinciales y comunales), los recursos limitados y desigualmente distribuidos, entre otras cuestiones.

Sin embargo, concluimos que el principal obstáculo para implementar una democracia participativa guarda relación con la cultura política imperante en nuestro país, que mira con recelo y escepticismo la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y que históricamente ha privilegiado la tecnocracia. Si bien creemos que es posible avanzar en estas materias a través de la dictación de normas, a lo largo de esta tesis hemos sido enfáticos en que las normas en sí mismas no bastan, ni para el análisis ni tampoco para transformar la realidad. Por lo mismo, creemos que se deben superar esas barreras culturales y comenzar a confiar en que las decisiones que toma la ciudadanía en conjunto con la autoridad, son mejores a las decisiones que puede tomar esta de forma unilateral. Esto supone que las autoridades políticas valoren a la sociedad civil como un sujeto susceptible de aportar en la toma de decisiones, pero también una ciudadanía organizada y activa. Supone que se deje de lado el individualismo, tan arraigado en nuestras sociedades contemporáneas, y que se valore lo común, el mirarse a los ojos para solucionar los problemas comunes, la deliberación política (que tiene como presupuesto fundamental la tolerancia).

Esta tesis surge del convencimiento de que el individualismo es, quizás, el gran enemigo de nuestra sociedad. Por lo mismo, hablar sobre participación ciudadana no solo es una forma de cuestionarse la democracia, sino que también la forma de relacionarnos como personas que habitan un espacio común. Esta es, posiblemente, la única forma de superar el “profundo malestar interior” que asedia a los chilenos desde hace ya décadas.

Bibliografía

Textos:

- Aguilera, Carolina (2007) *Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales*. Revista América Latina Hoy, N°46, Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, España.
- Arnstein, Sherry (1969) *A ladder of citizen participation*. En Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, N° 4. Nueva York, Estados Unidos.
- Atria, Fernando (2013) *La constitución tramposa*. Editorial LOM. Santiago de Chile.
- Berdichevsky, Paola; y Sepúlveda, Claudia (2016) *Asimetrías en la Participación Ciudadana Ambiental: Desafíos para una política pública en base a dos décadas de aprendizaje*. Fundación Espacio Público. Documento de Referencia N°27. Santiago de Chile.
- Bermúdez, Jorge (2014) *Fundamentos del Derecho Ambiental. Segunda Edición*. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Valparaíso, Chile.
- Bresciani Lecalennier, Luis Eduardo (2006) *Del conflicto a la oportunidad: Participación ciudadana en el desarrollo urbano*. Revista Urbano, vol 9 n°14. Noviembre de 2006. Santiago de Chile.
- Bobbio, Norberto (1985) *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- _____ (1986) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Boeninger, Edgardo (1997) *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio (2001) *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?* En Madoery, Óscar; y Vazquez, Antonio (2001) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens. Rosario.
- Böckenförde, Ernst Wolfgang (2000) *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Trotta, Madrid.
- Brunner, José Joaquín (1994) *Bienvenidos a la modernidad*. Editorial Planeta. Santiago de Chile.
- _____ (1996) *Participación y democracia: nuevos y viejos dilemas*. En: Secretaría General de Gobierno (Ed.), *Temas de Participación*, vol. III, n°3. Santiago de Chile.
- Butler, Judith (2014) *“Nosotros, el pueblo”*. *Apuntes sobre la libertad de reunión*. En Badiou, Alain; Bourdieu, Pierre; Butler, Judith; Didi-Huberman, Georges; Khiari, Sadri; y Rancière, Jacques (2014) *¿Qué es un pueblo?* Eterna Cadencia Editora. Buenos Aires.

- Castells, Manuel (2018) *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial. Madrid.
- Checa, Laureano; Lagos, Claudia; y Cabalín, Cristián (2011) *El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia*. Revista Argos Vol. 28 N°55. Santiago de Chile.
- Correa Sutil, Sofía; y Ruiz-Tagle Vial, Pablo (2010) *Ciudadanos en democracia. Fundamentos del sistema político chileno*. Editorial Debate. Santiago de Chile.
- Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio; y Vicuña, Manuel (2011) *Historia del siglo XX chileno*. Editorial Sudamericana. Santiago de Chile.
- Costa, Ezio; y Belemmi Victoria (2017) *¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA*. Revista de Derecho Ambiental. Año V N°8. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Centro de Derecho Ambiental. Santiago de Chile.
- Costa, Ezio (2020) *La participación ciudadana en materia ambiental: un modelo deliberativo*. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- de la Maza, Gonzalo (2010) *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Tesis para optar al grado de Doctor en Sociología. Universidad de Leiden. Leiden, Holanda.
- _____ (2011) *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades*. Revista de la Universidad Bolivariana. Volumen 10, N°30. Santiago de Chile.
- _____ (2017) *Oferta y demanda de participación*. Columna del sitio online de la Fundación Espacio Público. Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/oferta-y-demanda-de-participacion/> Visitado el día 18 de julio de 2020.
- de la Maza, Gonzalo; Robles, Claudia; Montecinos, Egon; y Ochsenius, Carlos (2011) *Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile post transicional. ¿Desafiando la política o recreando sus límites?* Revista Gestión y Política Pública, volumen XXI N°1. Santiago de Chile.
- del Picó, Jorge (2012) *Modificación del régimen civil de las personas jurídicas sin fines de lucro a partir de la vigencia de la Ley N°19.638 y N°20.500*. en “Estudios de Derecho Civil”. VII Jornada Nacional de Derecho Civil, Viña del Mar. Legal Publishing. Santiago de Chile.
- Espinosa, Mario (2009) *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Revista Andamios, vol. 5 no. 10. México.
- Espinoza, Vicente (2004) *De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía*. Revista Política N°43. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

- Fernández, Matías; y Ordóñez, Martín (2007), *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fernández, Pedro (2004) *Manual de Derecho Ambiental chileno*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile.
- Ferrajoli, Luigi (2011) *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Editorial Trotta S.A. Madrid.
- Font, Joan (2004) *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Texto contenido en Ziccardi, Alicia (2004)
- Gallegos Zúñiga, Jaime (2016) *La Participación Ciudadana en Chile a la Luz de las Modificaciones Introducidas por la Ley 20.500*. En Camacho Cepeda, Gladys [editora] (2016) *El derecho administrativo en América Latina. Homenaje al profesor doctor Rolando Pantoja Bauzá*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile.
- Gargarella, Roberto; y Courtis, Christian (2009) *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Serie Políticas Sociales, CEPAL. Santiago de Chile.
- Garretón, Manuel Antonio (2012) *Neoliberalismo protegido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Editorial ARCIS CLACSO. Santiago de Chile.
- _____ (2016) *La gran ruptura: institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Editorial LOM. Santiago de Chile.
- Guzmán, Jaime (1979) *El camino político*. Revista Realidad Año 1, N°7. Sección “Artículos”. Santiago de Chile.
- Held, David (1992) *Modelos de Democracia*. Alianza Editorial. Madrid.
- Hernández, Rafael (2019) *Audiencias públicas en los congresos de América Latina*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Jiménez, Marcela (2003) *Tercer sector y voluntariado en Chile. Recapitulación*. Documento de trabajo preparado para el Seminario “ONG y Voluntariado como Agentes de Desarrollo Social”, Antigua, Guatemala, abril de 2003.
- Jocelyn-Holt, Alfredo (2014) *El Chile perplejo: del avanzar sin tronzar al tronzar sin parar*. Debolsillo. Penguin Random House Grupo Editorial. Santiago de Chile.
- _____ (2020) *El pueblo mudo encuentra su habla*. Columna publicada el día 25 de septiembre en La Tercera. Santiago de Chile.

- Kriele, Martin (1980) *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional democrático*. Ediciones de Palma. Buenos Aires.
- Kymlicka, Will (1996) *Democracia y multiculturalismo. Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal*. Isegoría, Revista de filosofía moral y política.
- *Libro Blanco del cambio de gobierno de Chile* (1973) Editorial Lord Cochrane S.A. Santiago de Chile.
- Lipovetzy, Gilles (2011) *La sociedad de la decepción. Entrevistas con Bertrand Richard*. Anagrama. Barcelona.
- Luneke, Alejandra; Stamm, Caroline; y Matus, Christian (2019) *Plebiscito comunal: democracia y desarrollo sustentable*. Columna publicada el 4 de octubre de 2019 en La Tercera. Disponible online en URL:
<https://www.latercera.com/opinion/noticia/plebiscito-comunal-democracia-desarrollo-sustentable/847166/> Consultado el 28 de noviembre de 2020.
- Matte, Eliodoro (1997) *No es el país que queremos*. Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos, vol n° 191. Santiago de Chile.
- Moulián, Tomás (1997) *Chile actual. Anatomía de un mito*. Editorial LOM. Santiago de Chile.
- Paredes, Juan Pablo (2011) *Ciudadanía, Participación y Democracia. Deuda y Déficit en los 20 años de "Democracia" en Chile*. Revista de la U. Bolivariana. Volumen 10 N°28. Santiago de Chile.
- Pressaco, Carlos; y Rivera, Sebastián (2015) *Democracia, participación y espacio local en Chile*. Revista Papel Político. Pontificia Universidad Javierana. Bogotá, Colombia.
- Reyes Pérez Alberdi, María (2008) *Democracia y participación*. Comentario bibliográfico, Revista Catalana de Derecho Público, núm. 37. Barcelona.
- Rousseau, Jean Jacques (2015) *El contrato social*. Mestas Ediciones. Madrid.
- Ruiz-Tagle, Pablo (2016) *Cinco Repúblicas y una Tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. Editorial LOM. Santiago de Chile.
- Salazar, Gabriel (2006) *Construcción de Estado en Chile (1800-1837) Democracia de los "pueblos". Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico*. Editorial Sudamericana. Santiago de Chile.
- _____ (2011) *En el nombre del poder popular constituyente. Chile, siglo XXI*. Editorial LOM. Santiago de Chile.
- _____ (2012) *Movimientos Sociales en Chile*. Uqbar Editores. Santiago de Chile.
- _____ (2017) *De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (consciencia histórica y senderos transliberales)*. Ampliación de la conferencia central sobre "Participación y

- Gobernanza” dictada en el Seminario internacional organizado por CUSO, IULA, SERNAM y la Municipalidad de El Bosque en Las Vertientes, 19 de octubre de 1997, contenida en *La Historia desde abajo y desde dentro*. Editorial Taurus. Santiago de Chile.
- _____ (2019) *El “reventón social” en Chile: una mirada histórica*. Artículo publicado en la revista Nueva Sociedad. Disponible online en:
<https://nuso.org/articulo/protuestas-Chile-estudiantes-neoliberalismo/> Consultado el 23 de julio de 2020.
 - Sanhueza Cubillos, Cristián (2013) *La consulta previa en Chile. Del dicho al hecho*. Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. Santiago de Chile.
 - Sartori, Giovanni (1991) *Democracia*. Escrito para la Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Instituto de la Enciclopedia Italiana. Revista de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. 13 Núm. 1-2. Santiago de Chile.
 - Sánchez Tamayo, Robinson (2017) *La regulación de participación. El caso de la consulta previa en Colombia, Perú y Chile*. Revista Virtual Via Inveniendi ei Iudicandi. Vol. 14n, N°1. Enero-junio 2018. Universidad Santo Tomás. Bogotá, Colombia.
 - Schumpeter, Joseph (1968) *Capitalismo, socialismo y democracia*. Editorial Aguilar. Madrid.
 - Serrano, Claudia (1998) *Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo*. Documento de Trabajo, Asesorías para el Desarrollo. Santiago de Chile.
 - Sharp, Jorge; y Hirsch, Tomás (2019) *Plebiscitos y municipios ciudadanos*. Columna publicada el día 7 de abril en El Mostrador. Disponible online en URL:
<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2019/04/07/plebiscitos-y-municipios-ciudadanos/> Consultado el 3 de diciembre de 2020.
 - Somma, Nicolás (2018) *When do political parties move to the streets? Party protest in Chile*. Research in Social Movements, Conflicts and Change, vol. 42. Emerald Published Limited.
 - Soto Barrientos, Francisco (2008) *El derecho de la participación en el sistema constitucional chileno*. Revista Catalana de Derecho Público, núm. 37. Barcelona, España.
 - Soto Barrientos, Francisco; y Welp, Yanina (2017) *Los diálogos ciudadanos. Chile ante el giro deliberativo*. Editorial LOM. Santiago de Chile.
 - Soto Barrientos, Francisco; y Costa, Ezio (2019) *Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental*. Revista Derecho del Estado n°44. Santiago de Chile.
 - Taylor, Charles (1988) *Algunas consideraciones para una democracia viable*. Conferencia dictada en Chile en el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, traducida por Rafael

- Hernández, publicada en el libro de Cristi, Renato; y Tranjan, Ricardo (2010) *Charles Taylor y la democracia republicana*. Revista de Ciencia Política 30 (3). Santiago de Chile.
- Toro, Sergio; Acevedo, Carolina; Jaramillo, Nathalie; Luna, Juan Pablo; Zechmeister, Elizabeth (2014) *Cultura política de la democracia en Chile en las Américas, 2014: ¿Tiempo de Reformas?* Vanderbilt University. Nashville, Tennessee, Estados Unidos.
 - Ziccardi, Alicia; y Saltalamacchia, Homero (1997) *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades Mexicanas*. IIS UNAM, México.
 - Ziccardi, Alicia (2004) (coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. México.

Fuentes normativas:

Tratados internacionales:

- Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada por la Organización para la Unidad Africana (organismo reemplazado por la Unión Africana).
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado, 25 y 26 de junio de 2009.
- Convención Americana de Derechos Humanos, promulgada a través del Decreto N°873/1990 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, promulgada a través del Decreto N°789/1989 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, promulgada a través del Decreto N°201/2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, promulgado a través del Decreto N°236/2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, adoptada por el Consejo de Europa en 1953.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.
- Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la Organización de Estados Americanos, adoptada por la Asamblea General de Estados Americanos.
- Resolución 53/144 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas.
- Pacto de Derechos Civiles y Políticos, promulgado a través del Decreto N° 778/1976 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Constituciones:

- Constitución de la República de Ecuador.
- Constitución Española, vigente desde 1978.
- Constitución Política de la República de Chile.
- Constitución Política de la República de Colombia.
- Constitución Política del Perú.

Leyes:

- Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (1986)
- Ley N°18.606 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (2017)
- Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (2006)
- Ley N°18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura (1989)
- Ley N°19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (1993)
- Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994)
- Ley N°19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias (1997)
- Ley N°19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos del Estado (2003)
- Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública (2008)
- Ley N°20.416 que fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño (2010)

- Ley N° 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (2010)
- Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011)
- Ley N°20.730 que regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios (2014)
- Ley N°21.200 que modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República (2019)

Otros:

- Decreto con Fuerza de Ley N°458 que aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones (1975)
- Decreto Ley N°2.465 que crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su Ley Orgánica (1979)
- Decreto Supremo N°47/1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Decreto Supremo N°38/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el reglamento para la dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión.
- Decreto Supremo N°39/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el reglamento para la dictación de Planes de Prevención y de Descontaminación.
- Decreto Supremo N°124/2009 del Ministerio de Planificación, actual Ministerio de Desarrollo Social, que reglamenta el artículo 34 de la ley N°19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas.
- Decreto Supremo N°66/2013 del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N°1 letra A) y N°2 del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica.
- Decreto Supremo N°32/2015 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica.
- Historia de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Instructivo Presidencial N°008/2008 para la participación ciudadana en la gestión pública.

- Instructivo Presidencial N°002/2011 para la participación ciudadana en la gestión pública y que deja sin efecto instructivo que indica.
- Instructivo Presidencial N°007/2014 para la participación ciudadana en la gestión pública y que deja sin efecto instructivo que indica.
- Mensaje presidencial N° 387-324 del proyecto de ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. 14 de septiembre 1992.
- Mensaje presidencial N°407-365 del Proyecto de Reforma Constitucional [Proyecto de cambio constitucional del gobierno de Michelle Bachelet]. 6 de marzo de 2018.

Prensa:

- 24 horas. *Ministro Varela por reclamos sobre infraestructura en colegios: “¿Por qué no hacen un bingo?”* Nota publicada el 23 de agosto de 2018.
<https://www.24horas.cl/politica/ministro-varela-y-arreglos-en-colegios-por-que-no-hacen-un-bingo-2771396>
- CNN Chile. *Ministro de Vivienda afirma que la mayoría de los chilenos son “propietarios de una casa, dos departamentos”.* Nota publicada el 6 de diciembre de 2018.
https://www.cnnchile.com/pais/ministro-de-vivienda-asegura-que-la-mayoria-de-los-chilenos-son-propietarios-de-una-casa-dos-departamentos_20181206/
- EMOL. *Lavín y rechazo de los estudiantes: “Este fin de semana se dio un portazo al diálogo”.* Nota publicada el 28 de junio de 2011. Disponible en:
<https://www.emol.com/noticias/nacional/2011/06/28/489604/lavin-y-rechazo-de-estudiantes-este-fin-de-semana-se-dio-un-portazo-al-dialogo.html> Consultado el 22 de julio de 2020
- Entrevista a Augusto Pinochet en revista Qué Pasa. 14 de octubre de 1989.
- Entrevista a Augusto Pinochet en El Mercurio. 18 de octubre de 1989.
- *La Tercera SII: 417 mil personas poseen más de una vivienda en Chile.* Nota publicada el 18 de marzo de 2018.
<https://www.latercera.com/pulso/sii-417-mil-personas-poseen-mas-una-vivienda-chile/>
- *La Tercera. Fontaine y su llamado a “madrugar para aborrrar en el metro”: preferiría haberlo dicho de una manera distinta.* Nota publicada el 18 de octubre de 2019.
<https://www.latercera.com/politica/noticia/fontaine-llamado-madrugar-ahorrar-metro-preferiria-haberlo-dicho-una-manera-distinta/866433/>

- La Tercera. *¿Por qué no prosperó el proceso constitucional de Bachelet?: cuando se echó por la borda una Convención Constituyente*. Artículo publicado el 12 de noviembre de 2019 por Muñoz, Andrés; y Román, Cecilia. Disponible en:
<https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/no-prospero-proceso-constitucional-bachelet-cuando-se-echo-la-borda-una-convencion-constituyente/897460/> Consultado el 18 de julio de 2020
- La Tercera. *De criticado a valorado: el “Revival” del proyecto constitucional de Bachelet*”. Artículo publicado el 3 de julio de 2020. Disponible en:
<https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/de-criticado-a-valorado-el-revival-del-proyecto-constitucional-de-bachelet/W6H67ZRILBBALJV3VJ4S3JRY3Y/> Consultado el 18 de julio de 2020
- Sitio WEB Radio Cooperativa. *Adimark: apoyo al movimiento estudiantil subió al 79 por ciento*. Nota publicada el 5 de octubre de 2011. Disponible en:
<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/encuestas/adimark-apoyo-al-movimiento-estudiantil-subio-al-79-por-ciento/2011-10-05/121430.html> Consultado el 20 de julio de 2020.

Informes:

- Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA. Informe final (2016)
- Comité Interministerial de Modernización (2000) *El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000*. CIM. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) *Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.
- División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno (2017) *Informe del Proceso de Consulta Participativa Ley N°20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.
- Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998) *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Las Paradojas de la Modernización*. Santiago de Chile.
- _____ (2004) *El Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?* Santiago de Chile.
- _____ (2015) *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago de Chile.
- _____ (2020) *Diez años de la Auditoría a la Democracia. Antes del Estallido*. Santiago de Chile.

- Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (1) *Las Organizaciones de la Sociedad Civil desde su Marco Jurídico Institucional. Configurando un actor social.*
- Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016) (2) *Trayectorias en cambio. Un recorrido por la historia de las organizaciones de la sociedad civil.*
- Proyecto Sociedad en Acción. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2020) *Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil*

Otras fuentes:

- Álvarez, Lucía (2018) *Cátedra patrimonial “Alicia Ziccardi Contigiani”*. Conferencia “Gobierno local, participación ciudadana y construcción de ciudadanía”. Conferencia impartida dentro del marco del Congreso Internacional “Paso del Norte”, organizado por el Departamento de Ciencias Sociales, del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
Disponibile online en: https://www.youtube.com/watch?v=-Oji_a5Se2U&t=463s
- Documental *La revolución de los pingüinos* (2008), de Jaime Díaz Lavanchy. Disponible en: <http://cinechile.cl/pelicula/la-revolucion-de-los-pinguinos/> Consultado el 16 de julio de 2020.
- Documento de trabajo (2004) *Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos*. Gobierno de Chile.
- Entrevista a Gonzalo de la Maza. *Gonzalo de la Maza: la ley n°20.500 de asociatividad y participación ciudadana en la gestión pública*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile. Disponible online en URL:
<https://www.youtube.com/watch?v=KJ4bz6maKjY&t=427s> Consultado el 5 de diciembre de 2020.
- OCDE (2006) *Participación ciudadana. Manual de la OCDE Sobre Información, Consulta y Participación en la elaboración de políticas públicas*.
- Página WEB del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.
URL: <https://fondodef fortalecimiento.gob.cl/preguntas-frecuentes-2/> Consultado el 2 de diciembre de 2020.
- Plan Para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales (2001)

- Poder Judicial de Chile. *Noticiero Judicial de Chile: Fallo Histórico – Primer fallo por Convenio 169 de la OIT*. Video disponible online en URL:

<https://www.youtube.com/watch?v=1fGPnf7BAWU> Consultado el 3 de diciembre de 2020.