

LA PROPUESTA CHILENA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA EXPERIENCIA SOCIAL Y LEGISLATIVA EN SUSPENSO¹

Felipe Viveros²

I. Itinerario de una consigna y de una propuesta.

En el marco de la última campaña presidencial acaecida en Chile en 1999, se suscitó un proceso socio-político y legislativo de alto interés para el sector sin fines de lucro y, en general, para el mundo social organizado. Amplios sectores del ámbito no gubernamental y dirigentes sociales vecinales y comunitarios propiciaron un encuentro con el entonces candidato a la Presidencia de la República y, luego, Primer Mandatario electo, Ricardo Lagos, que culminó con que este asumiera formalmente un compromiso de su futuro gobierno para con sectores representativos de la sociedad civil chilena, en orden a crear un marco jurídico adecuado para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y el fortalecimiento de la participación ciudadana, aspiraciones sentidas y postergadas durante toda una década desde la recuperación del régimen democrático.

En aquel entonces, se reconocía por todos los actores involucrados que las normas legales vigentes para el sector sin fines de lucro y las organizaciones sociales constituían un obstáculo para su desarrollo debido, entre otras cosas, a su rigidez y anacronismo, al excesivo control burocrático y a la falta de instancias para que dichos sectores pudiesen colaborar o intervenir en la gestión de numerosos asuntos públicos en que la ciudadanía ha sido tratada como meros objetos o clientes de las políticas públicas. De este modo, el sector político progresista representado por Lagos y la sociedad civil chilena coincidían en que la reforma legal en estas áreas era una tarea de Estado pendiente que era imperativo encarar proactivamente desde el nuevo gobierno.

La tarea resultaba doblemente difícil, pues el Estado chileno no tiene una tradición ni se ha guiado históricamente por principios participativos. Tampoco parece contar con mecanismos jurídico-institucionales adecuados para impulsar reformas importantes, debido a la existencia de un marco constitucional restrictivo. Por otra parte, frente a un actor débil como lo ha sido su interlocutor en este caso, la voluntad y, quizás también, la capacidad gubernamental, se mostraron ambivalentes, careciendo el gobierno y los partidos de propuestas consistentes para modificar la conducta estatal en dirección de la participación ciudadana.

Tampoco la sociedad civil contaba con uno o más modelos o proyectos de participación ciudadana articulados, coherentes y viables. Por lo anterior, al pretender impulsar una iniciativa de tipo participativo de gran envergadura, resultaba imprescindible construir y consensuar una *agenda de participación ciudadana propia de la sociedad civil*, activando para ello el encuentro entre diversos actores sociales y políticos. Desde esta perspectiva, el debate en el nivel constitucional y legislativo resultaba prioritario.

¹ Este artículo se sirve, reelabora y complementa de manera importante pasajes del documento *Observaciones al Proyecto de Ley de Participación Ciudadana*, editado por la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales ACCIÓN, Santiago 2004, cuya redacción correspondió al autor de este artículo.

² Abogado, profesor de Derecho, asesor de la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales ACCIÓN.

Se agrega como antecedente que en los tiempos actuales encontramos cierto particularismo y desorientación de la clase política, abrumada por la dinámica de su propia autorreferencia, con la presencia determinante de los poderes fácticos, la interferencia desmedida del dinero en la política y la ausencia de proyectos de país, todo lo cual ha contribuido a un clima de paulatino enrarecimiento de la democracia, en que la participación ciudadana aparece como un horizonte idealmente deseable pero en la práctica sofocado y débil, sin enraizamiento social ni agentes que la motiven y movilicen.

Aunque la participación ciudadana tiene aspectos inconmensurables, en el sentido que ninguna iniciativa particular puede condensarla plenamente ni con exclusividad, la tesis de este estudio señala que ella tiene que ver centralmente con la estructura del Estado y de los poderes públicos y la forma como estos se relacionan con los actores políticos y sociales, permitiendo o no su inclusión, intervención e incidencia. El funcionamiento *participativo* de este sistema puede dar o no legitimidad a un pacto ciudadano que sirva de base para construir un proyecto de país democrático.

Lo anterior importa plantear “otra” mirada, una *mirada civil o ciudadana*, a los problemas constitucionales o de estructura estatal, de manera de abordar desde ella el tema clave de la participación de los mismos ciudadanos y ciudadanas en las diversas esfera de la gestión, la deliberación y decisión públicas. El desafío pendiente de los últimos quince años ha sido avanzar desde una actualmente estancada “democracia de electores” –convertida en democracia de meros *espectadores*– hacia una “democracia de participantes”. Para ello, en el mundo altamente complejo que vivimos y en el que la expresión ciudadana tiende a descentrarse de los partidos y a ubicarse fluidamente en la sociedad civil, a través de múltiples movimientos, organizaciones e identidades colectivas, muchas veces escasamente reflejadas por la opinión pública, resulta necesario reconocer derechos asociativos, titularidades y mecanismos vinculantes de consulta o deliberación popular sobre materias de especial trascendencia para la colectividad nacional y, sobre todo, asegurar que los derechos individuales y colectivos sean efectivamente garantizados y protegidos.

Existen también dificultades de tipo cultural. El juego entre instituciones y cultura es complejo y sutil y solo visible en el largo plazo. Nuestra experiencia histórica reciente da cuenta de un inmenso desengaño. Así, por ejemplo, los enclaves autoritarios de tipo institucional cuya supresión ha sido recientemente aprobada por el Congreso Nacional tras quince años de intentos fallidos, ya han hecho por más de una década su imperceptible pero consistente trabajo de sedimentación en la cultura política, de modo que la compleja interacción entre esta y aquellos tiende a remodelar el escenario político y las sensibilidades de la población, a tal punto que la nueva distribución del poder que eventualmente se produzca con el próximo levantamiento de los vetos autoritarios corre el riesgo de resultar irrelevantes desde la perspectiva de las mayorías que no forman parte de las elites.³

³ Se pretende connotar especialmente el hecho de que durante quince años se ha intentado desde la mayoría política, sin éxito, derogar el sistema electoral binominal, que subsidia a la minoría otorgándole la misma proporción de representación parlamentaria que a la mayoría, salvo que esta logre doblarla en porcentaje en las elecciones. Este sistema aun permanece vigente en la ley chilena y ha operado eficazmente para modificar las configuraciones de preferencias del electorado, al punto que, si se llegara a modificar el sistema, a estas alturas poco se alteraría el mapa electoral. Por otra parte, ha generado varios efectos perversos, tales como la tendencia a consensos engañosos o “empates” que bloquean reformas democratizantes, mimetismo y autocomplacencia entre sectores políticos opuestos, canibalismo político entre aliados, etc.

En este contexto, sectores de la sociedad civil chilena, a través de sus expresiones organizadas, que venían reclamando el déficit de democracia ya reseñado, aprovecharon la oportunidad propiciada por el advenimiento de un gobierno que manifestaba tener cierta sensibilidad respecto del valor de la llamada sociedad civil en el escenario sociopolítico contemporáneo.

Como cuestión de fondo aparece la necesidad de un cambio profundo en la actitud y en los mecanismos de relación del gobierno con los ciudadanos para mejorar la calidad de la democracia y a ello apuntaba la propuesta constitucional y legislativa generada desde la sociedad civil y confirmada solemnemente por el nuevo Presidente.

El objetivo de las iniciativas recientes, evitando convertir a la participación ciudadana en una panacea capaz de resolver todos los déficits democráticos que arrastra el país, ha sido configurar una ciudadanía *civil* organizada capaz de intervenir en las decisiones de los asuntos públicos, como también una ciudadanía vigilante de la política. Es decir, se trataba de fortalecer no solo una ciudadanía que demande respuestas del Estado sino una ciudadanía que se corresponsabilice de ellas.

Recogiendo su compromiso, a poco de asumido el gobierno de Lagos, desde el Estado se inició un proceso de convocatoria, estudio y discusión prelegislativa sobre el marco normativo adecuado para garantizar y promover las distintas formas de asociatividad y participación ciudadana. El Ejecutivo constituyó un “Consejo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, de carácter consultivo, con participación de dirigentes de los diversos sectores involucrados. Se convocó a este proceso a sectores representativos de las organizaciones comunitarias territoriales, de la filantropía y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras de beneficio público.⁴

Paralelamente, a fines de 2000 el gobierno se comprometió a desarrollar una “política de participación ciudadana en la gestión pública”, dictando al efecto un Instructivo Presidencial dirigido a todas las reparticiones de la administración central del Estado y a los Gobiernos Regionales, diseñando algunas propuestas que efectivamente introducían espacios y formas inéditos de facilitación de la información pública y de participación en espacios institucionales que normalmente funcionan bajo lógicas burocráticas y que se encuentran cerrados al involucramiento de la ciudadanía.

En 2001 el gobierno obtuvo un inédito crédito de innovación del BID que creó grandes expectativas al calor de variados proyectos de participación social que se movilizaron con la propia gestión de los sectores interesados: organizaciones de base territorial, centros e instituciones de voluntariado, iniciativas de capacitación de dirigentes poblacionales urbanos y rurales, entre varios otros. Se financiaron estudios y se creó administrativamente un “fondo para el fortalecimiento de la sociedad civil”, en cuya asignación decidía un núcleo integrado por representantes ministeriales y personalidades de la sociedad civil.

La discusión al interior del gobierno, con una relativa interlocución de agentes ciudadanos interesados llevó a plantear, al nivel de ideas, ciertas reformas a la institucionalidad estatal,

⁴ Una omisión importante en esta convocatoria gubernamental fue la de las llamadas “organizaciones de la diversidad”, esto es, aquellas expresivas de identidades colectivas que frecuentemente sufren diversas formas de marginación o discriminación, como por ejemplo, minorías sexuales, discapacidad, migrantes, minorías étnicas. Tampoco fueron consideradas en este espacio, las organizaciones relacionadas con la defensa del medio ambiente y con visiones críticas de la globalización, entre otras.

como por ejemplo, la iniciativa popular de ley, el derecho a la información pública y el reconocimiento de la participación ciudadana como un derecho fundamental de los ciudadanos. Lamentablemente, este proceso se llevó a efecto sin suficiente conocimiento de la opinión pública ni de los partidos y la base parlamentaria oficialista que hubiese permitido su maduración y el logro de algunos cambios. Las veces que el tema de la participación ciudadana fue planteado como proyecto legislativo, significativamente partidos y parlamentarios manifestaron fisuras y discrepancias de fondo sobre las propuestas, viendo algunos amenazado el rol de los propios partidos, ya bastante desvalorizados en las encuestas de opinión. La impresión generalizada en el sector ciudadano era que al gobierno le faltaba convicción para jugarse por una propuesta democratizadora que ni siquiera era cabalmente apreciada dentro de la propia coalición gobernante.

Conspiraba a favor de esta inercia el hecho de que el conjunto de iniciativas participativas implicaba alterar la Constitución, escollo prácticamente irremontable, dados los bloqueos políticos que se han dado todos estos años en el Congreso, donde la única viabilidad de reformas implica el consenso y, por lo tanto, la virtual renuncia a las propuestas de mayor impacto democrático, que la derecha sistemáticamente ha juzgado inaceptables bajo el discurso de la moderación, la estabilidad y los equilibrios políticos necesarios, a su juicio, durante el post autoritarismo. En tal sentido, el cálculo y toda la energía política del gobierno discurrió por una negociación permanente y persistente con la oposición para finalmente aprobar en julio de 2005 las reformas más substanciales, tales como el término de los senadores vitalicios y designados, la subordinación del poder militar al civil por la vía de la atribución del Presidente de designar y remover a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y la conversión del denominado Consejo de Seguridad Nacional en un ente compuesto por mayoría de autoridades civiles y con funciones meramente consultivas. Se comprende que tras esta trabajosa reforma constitucional que tardó quince años en concretarse, no podía quedar energía en el gobierno para acoger demandas de participación de sectores sociales amplios pero políticamente débiles y poco influyentes, y plantear en serio su discusión en el seno de la clase política chilena.

Con todo, en un nivel intermedio, se continuó trabajando con algunas propuestas de participación y otras referidas específicamente al marco jurídico de las organizaciones de la sociedad civil. El Ministerio Secretaría General de Gobierno refundió ambas materias que venían estudiándose separadamente, pero debió someter su texto a otras oficinas de gobierno de mayor peso y detentadoras de la palabra definitiva en la decisión legislativa, como el Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia. De este modo, en último momento, en oficinas de gobierno el proyecto original fue recortado y modificado en forma sustantiva, provocando una generalizada decepción entre los sectores ciudadanos interesados.

No obstante lo anterior, y tras larga presión de dichos sectores, el proyecto prometido fue presentado al Congreso Nacional en junio de 2004 como *Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana*. Tras reposar desde esa fecha durante un año en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, en julio de 2005 el gobierno le ha dado el procedimiento de urgencia constitucional, necesario para impulsar su discusión y trámite legislativo. Sin embargo, el nuevo ciclo electoral que ya se ha iniciado y que culmina en diciembre próximo hace presumir que la demanda de participación ciudadana gestada desde la sociedad civil y expresada en la idea del proyecto referido, quedará como una promesa gubernamental incumplida.

En síntesis, durante los últimos cinco años un conjunto variado de organizaciones ciudadanas independientes se ha involucrado en Chile en un arduo proceso de colaboración y monitoreo para asegurar la calidad democrática de un proceso legislativo que ha representado precisamente una aspiración de participación ciudadana. El balance ha sido más bien de desencanto, casi cumplido ya un sexenio gubernamental que despertó expectativas y en que el mejoramiento de la democracia chilena a través de la incorporación de instituciones de participación ciudadana en distintos niveles parece quedar en suspenso.

La sociedad civil chilena ha recogido de esta experiencia en suspenso ciertas propuestas y contenidos participativos fundamentales que lentamente parecen madurar en la conciencia colectiva y que parecen consensuarse y exigirse a toda reforma institucional que se plantease seriamente. Algunos de ellos constituyen viejas aspiraciones, postergadas sistemáticamente por la clase política, como el Defensor del Pueblo, otras se reivindican como mecanismos necesarios para cautelar la transparencia y la probidad en el ejercicio de la función pública, como el proyecto sobre el derecho a la información pública y la erradicación del secreto administrativo, en tanto otras reaparecen como dispositivos ya conocidos en el derecho comparado latinoamericano, relativas al control ciudadano y a formas de democracia semidirecta aplicables frente a la infidelidad de los representantes populares, tales como la iniciativa legislativa ciudadana y la revocación del mandato parlamentario.

Diversos sectores de la sociedad civil han intentado liderar el giro que va desde una actitud meramente reactiva frente a la propuesta legislativa del Ejecutivo, criticada en forma unánime por insuficiente, hacia la construcción de una verdadera agenda ciudadana de participación ciudadana que no se agota con la presentación de un conjunto (en este caso no muy profundo) de cambios legales. La Asociación Chilena de ONGs, por ejemplo, ha planteado una agenda que comprende materias y perspectivas fundamentales para una efectiva democracia participativa. Pilares básicos de esta propuesta lo constituyen 1) el reconocimiento, garantía y protección de los derechos fundamentales, en consonancia con los deberes internacionales del Estado; 2) la inclusión dentro de las bases de la administración del Estado y de sus organismos de mecanismos de información pública, control y fiscalización ciudadanos; 3) la complementación del sistema democrático con formas de democracia directa, como la iniciativa popular de ley y el referéndum para arbitrar temas claves del debate público (por ejemplo, aquellos de la llamada "agenda valórica"; 4) el impulso efectivo a la descentralización y a la democracia regional y comunal, secularmente postergadas; 5) una alianza equitativa entre la sociedad civil y el Estado en la planificación del desarrollo y el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas; y 6) la adecuación del marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil, en un sentido de autonomía, consideración y promoción.⁵

Este artículo se detiene particularmente en el análisis del Proyecto de Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública,⁶ cuyas propuestas sobre asociatividad, fondo de fortalecimiento y voluntariado es ponderado positivamente, deplorando sin embargo que dicho proyecto ofrezca como "participación ciudadana en la gestión pública" aspectos de

⁵ Véase Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales ACCIÓN, *Observaciones al Proyecto de Ley de Participación Ciudadana*, Santiago 2004; *Informe del Taller de Análisis del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana*, realizado por ACCIÓN y por el Foro de la Sociedad Civil de Chile entre agosto y septiembre de 2004. Ambos documentos tienen el valor adicional de problematizar el significado político y jurídico de la participación ciudadana más allá de la coyuntura. Ubicables en www.accionag.cl.

⁶ El texto oficial del Proyecto de Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública puede encontrarse en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, www.bcn.cl.

mínima significación o relevancia desde un punto de vista del avance democratizador del Estado.

Se concluye provisoriamente, señalando que el episodio de la elaboración y presentación del mencionado proyecto al parlamento abre la posibilidad de una discusión más general sobre las concepciones operantes en diversos sectores políticos y sociales sobre participación ciudadana, incluyendo las sostenidas por el gobierno, y su contraste con el desarrollo de una propuesta de participación ciudadana autónoma que pudiere formularse desde la sociedad civil y que configuraría un marco crítico para el impulso de cualquier iniciativa gubernamental.

II. Una mirada de conjunto a la participación ciudadana.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la participación ciudadana es un componente fundamental para mejorar la calidad de la democracia en nuestro país. La participación cualifica la democracia como sistema institucional y como estilo de relación de los ciudadanos con el poder y de los ciudadanos entre sí. Se trata de un concepto eje, orientador de la conducta democrática y que tiene multiplicidad de posibles concreciones en las distintas esferas de la vida colectiva: desde luego, en la política *strictu sensu*, pero sin duda también en las dimensiones económicas, sociales y culturales de la vida colectiva, en las esferas de la vida privada, los espacios laborales, educacionales, los medios masivos de comunicación, la trama urbana y rural, local y nacional, real y virtual, y cualesquiera otros espacios de significación social.

El déficit de participación es correlativamente en Chile un déficit de ciudadanía. Contemporáneamente, en la noción de ciudadanía concurren al menos tres elementos constitutivos: la posesión de ciertos derechos y la obligación de cumplir ciertos deberes en una determinada sociedad; la pertenencia a una determinada comunidad política (normalmente el Estado); y la oportunidad de contribuir al desarrollo de la vida pública de esa comunidad a través de diversas formas de participación.

Por ello, debemos afirmar que la participación ciudadana es un aspecto inexcusable de cualquier visión democrática de país y, como ya se ha indicado, un mecanismo para mejorar la calidad de la política profesional y de toda iniciativa de acción colectiva que emprendan los ciudadanos.

En las sociedades contemporáneas se puede constatar una pérdida de centralidad de la política como fenómeno vinculado a los procesos de globalización y a las transformaciones sociales que, como signo de nuestra época, han debilitado la referencia al Estado y a las formas de acción colectiva que predominaron durante el siglo XX. Esta situación se expresa entre otros aspectos, en un distanciamiento entre los ciudadanos por una parte y la política, por otra y en una percepción de malestar e insatisfacción con el quehacer político. En el caso chileno, tiene como componente adicional insoslayable las herencias institucionales y culturales de la dictadura militar. Por otra parte, cierto particularismo y desorientación de la clase política, la presencia de los poderes fácticos, la interferencia desmedida del dinero y las influencias y la ausencia de proyectos de país contribuyen a un clima de enrarecimiento de la democracia en que la participación ciudadana aparece como un horizonte idealmente deseable pero en la práctica sofocado y feble, sin enraizamiento social ni agentes que parezcan creer realmente en ella y que la motiven y movilicen.

Aunque la participación ciudadana tiene aspectos inconmensurables, en el sentido que ninguna iniciativa particular puede condensarla plenamente ni con exclusividad, nos parece que ella tiene que ver centralmente con la estructura democrática, es decir, la estructura del Estado y de los poderes públicos, cuya forma de organización, atribuciones y funcionamiento pueden dar o no legitimidad a un pacto ciudadano que sirva de base para construir un proyecto de país democrático. La participación debe ser incorporada como parte efectiva del ejercicio democrático, con principios y normas que informen la estructura del Estado y establezcan mecanismos concreto reconocidos. Nos parece que en Chile carecemos de un pacto constitucional legitimado, y que las reformas habidas a la Constitución vigente, y también las prometidas, son insuficientes, al menos desde la perspectiva de la participación ciudadana, para dotar de legitimidad a dicho pacto constitucional.

En tal sentido, hay dificultades de tipo estructural que superar y ello quizás es tarea prioritaria exigible a la política profesional en el ámbito de la institucionalidad pública. Sin embargo, ello no implica un desinterés o la abdicación de roles específicos de la sociedad civil en dicho espacio tradicionalmente reservado a la clase política. Al contrario, en el contexto contemporáneo de diversificación de actores, vocerías y representatividades sociales no cabe esa entrega sin más. En tal sentido, la sociedad civil y sus organizaciones deben proponer y exigir formas concretas que permitan un nuevo trato y una nueva relación más equitativa, inclusiva y transparente con la sociedad política. La sociedad civil con sus preocupaciones, su imaginario, sus discursos, sus rutinas y sus propuestas debe retomar “lo político” desde adentro, permear ese espacio y, desde la profunda necesidad de renovación política y cultural que demanda el país, participar con personalidad propia en el espacio institucional junto a los actores políticos más clásicos. A ello apuntan algunas de las propuestas que se enuncian en este capítulo.

Una cierta aproximación nos permite afirmar que la participación ciudadana contribuye a limitar el poder del Estado en tanto es ejercicio de derechos, permite el involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos en defensa del interés general y crea una cultura democrática de integración y de respeto de la diversidad social. La conducta participativa, en tanto implica participar activamente y dejar que los demás también participen contribuye a la articulación y generación de nuevos canales respecto de los grupos de interés que se constituyen y actúan en torno del Estado. De este modo se procura canalizar que los más amplios grupos sociales puedan tomar parte en la toma de decisiones en la esfera pública. Este tomar parte implica compartir un poder, históricamente reservado a la clase política o a grupos selectos y privilegiados.

Desde este punto de vista, creemos que los grandes déficits de nuestro sistema democrático se encuentran más en la definición de la relación entre los ciudadanos y el poder público que en la distribución de dicho poder entre quienes tienen vocación de detentarlo y, de hecho, lo han detentado. Dicho de otro modo, si bien es importante reconocer la importancia de que el poder se distribuya equitativamente entre los grupos dirigentes, tanto más importante es que este poder se difunda más allá de esos grupos y que, mediante una lógica participativa distinta, se expanda al conjunto de la vida institucional y social y no solo al proceso político en sus expresiones más convencionales.

Lo anterior importa plantear desde la ciudadanía “otra” mirada a los problemas constitucionales o de estructura estatal, de manera de abordar en ella el tema clave de la participación de los ciudadanos en las diversas esfera de la gestión, la deliberación y

decisión públicas. El desafío es avanzar desde una democracia de electores –que suele convertirse en mera democracia de espectadores– hacia una democracia de participantes. En el mundo altamente complejo que vivimos y en el que la expresión ciudadana tiende a descentrarse de los partidos y a ubicarse fluidamente en la sociedad civil, a través de múltiples movimientos, organizaciones e identidades colectivas, muchas veces escasamente reflejadas por la opinión pública, resulta necesario establecer mecanismos vinculantes de consulta o deliberación popular sobre materias de especial trascendencia para la colectividad nacional y, sobre todo, asegurar que los derechos individuales y colectivos sean efectivamente garantizados y protegidos.

Por otra parte, existen también dificultades de tipo cultural. El juego entre instituciones y cultura es complejo y sutil y solo visible en el largo plazo. Nuestra experiencia histórica reciente da cuenta de un inmenso desengaño. Así, por ejemplo, los enclaves autoritarios de tipo institucional cuya supresión ha sido anunciada, ya han hecho por más de una década su invisible trabajo de sedimentación en la cultura política, de modo que la compleja interacción entre esta y aquellos tiende a remodelar el paisaje político y las sensibilidades de la población, y la nueva distribución del poder que eventualmente se produzca después de las proyectadas reformas puede que no modifique sustantivamente la situación actual, al menos desde la perspectiva de las mayorías que no forman parte de las elites. Para entonces, la democracia chilena inaugurada en 1990 puede que haya perdido definitivamente el prolongado “cuarto de hora” de que dispuso para desmontar los referidos enclaves y cerrar, aunque fuere tardíamente, la “transición” de comienzos de los noventa. Como cuestión de fondo aparece la necesidad de un cambio profundo en la actitud y en los mecanismos de relación del gobierno con los ciudadanos para mejorar la calidad de la democracia.

La dimensión cultural no se agota en la problemática institucional reseñada. Frente a la hegemonía globalizante y, sobre todo desde la perspectiva de la sociedad civil, hay un mundo plural invisible o invisibilizado en el que fluyen personas y grupos sociales que transmutan, retoman y comparten múltiples identidades. Normativamente, la democracia quiere verlos como ciudadanos, con derechos y deberes de tales (y junto al deber, ¿por qué no, también, el *placer* de ser ciudadanos?). Pero son también hombres, mujeres y minorías sexuales, trabajadores formales, informales y desempleados, consumidores de bienes materiales y culturales, miembros de estratos etarios, étnicos o socioeconómicos diversos, individuos que ocupan posiciones efectivas en sus grupos primarios de socialización, familiares, laborales, territoriales, etc.

Siendo así, nos parece que es posible concebir e identificar una *praxis de participación* en la base social, ya sea de manera relativamente informe o inorgánica, pero también congregada a través de diversas formas de organización. Efectivamente existe una multiplicidad de experiencias cuya articulación continúa pendiente después del profundo efecto disociativo producto del modelo de desarrollo. Muchas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, grupos identitarios, asociaciones emergentes, agrupaciones locales de viejo y nuevo cuño existen, resisten, innovan y proponen opciones acotadas y particulares de asociatividad, convivencia y relación con el entorno social más allá de su inmediatez. En estos márgenes y en los intersticios críticos de sectores mediana o malamente integrados puede apreciarse cómo se prefigura un modo de ser participativo, que no alcanza todavía a ser propuesta cabalmente formulada. Para ello falta ligar la contestación, las luchas particulares y la solidaridad de base con una articulación más amplia de las diversidades democráticas en un marco más plural y más global que se plantee como

propuesta de participación ciudadana, con espesor cultural, apoyo ciudadano y viabilidad en el plano institucional.

III. Apreciación crítica del Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Sobre la base de lo señalado en el capítulo anterior, el proyecto de Ley de Participación Ciudadana patrocinado por el gobierno de Chile puede entenderse como un texto reclamado a los actores político-institucionales; pero es también –y sobre todo en la medida que la propuesta contenida en él resulta insatisfactoria– un “pretexto” para abrir un debate democrático y una movilización de la ciudadanía en torno a los temas claves y verdaderamente prioritarios de la participación.

1. Aspectos generales.

El Proyecto trata, al menos, dos áreas de regulación diferentes:

- a) **Regulación del derecho de asociación.** Incluye el reconocimiento del derecho de asociación, la constitución de las llamadas “asociaciones voluntarias” y la forma de obtención de su personalidad jurídica, regulación de las organizaciones de interés público, creación de un Fondo público de fortalecimiento de las organizaciones de interés público; estatuto del voluntariado; reformas a la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias; y
- b) **Modificación de ciertos cuerpos legales,** de manera de incorporar en ellos algunos derechos específicos y regulaciones de tipo participativo en determinadas instituciones del Estado (LOC de Municipalidades, LOC de Bases de la Administración Pública). Básicamente, se trata de normas que buscan mejorar el derecho a la información ciudadana sobre políticas públicas.

Siguiendo la lógica sugerida por el nombre que el Ejecutivo ha dado al Proyecto de Ley, en el que distingue dos núcleos de materias, es posible pensar que el primer grupo de materias se refiere a las “Asociaciones” y el segundo grupo de materias se refiere a la “Participación ciudadana en la gestión pública”.

Desde el punto de vista anterior, una mirada general al Proyecto permite afirmar que éste contiene una abundante y desarrollada regulación sobre la forma de ejercer el derecho constitucional de asociación en Chile, que explicita conceptos constitucionales sobre la materia orientados al reconocimiento del derecho y libertad de asociarse, y que crea figuras e instituciones nuevas que tienden, en la intención del legislador, a un fortalecimiento o a una promoción de ciertas formas asociativas que al mismo legislador le interesan.

No ocurre lo mismo con las partes o capítulos del Proyecto que se referirían a la participación ciudadana en la gestión pública. Salvo que se entienda que la inclusión de normas sobre ejercicio del derecho de asociación, más las que reconocen a ciertas asociaciones su aporte al denominado “interés público” y el apoyo financiero de un fondo público concursable creado al efecto, constituyan en sí mismas formas de participación ciudadana en la gestión pública. La lógica y la teoría democrática impiden hacer esa

equivalencia y, por lo demás, el propio Mensaje del proyecto de ley avanza discursivamente sobre el punto señalando conceptos y estableciendo distinciones plausibles sobre la participación ciudadana que, luego, no son recogidas en el articulado del Proyecto.

Consecuentemente, las propuestas o reformas contenidas en el Proyecto que, en rigor, aparecen destinadas a reconocer, incluir o fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública son absolutamente insuficientes o, peor aun, superfluas o redundantes y, por lo mismo, en ciertos casos, prescindibles.

Dado lo anterior, sorprende y decepciona que el Proyecto sea conocido dentro de los círculos interesados, no demasiado amplios, de gobierno y opinión pública, como *el* proyecto en virtud del cual el Estado pretende dar un lugar en la institucionalidad a la participación ciudadana.

Es verdad que este proyecto, ni ningún otro en particular, podría condensar a partir de su propia normativa un régimen o “sistema general de participación ciudadana”. En términos generales, la participación ciudadana ha devenido en una consigna o concepto eje de toda la demanda política por una democracia inclusiva y activa desde el punto de vista de los ciudadanos. Es relevante entonces, que la respuesta pública a esta demanda se haga cargo no solo de los aspectos políticos, sino también civiles, económicos, sociales, culturales e internacionales involucrados en la participación. Cada una de estas clásicas esferas ha sido identificada con un ámbito particular de *ciudadanía*, generando formas de ciudadanía plurales que se levantan frente a la clausura y ensimismamiento con que las clases dirigentes han administrado los regímenes constitucionales de democracia electoral en buena parte del mundo, incluyendo Chile, con su particular transición post autoritaria. De ello da cuenta abundante la literatura especializada de tipo politológico y jurídico-constitucional.

Por eso, llama la atención que una iniciativa legislativa como la ofrecida por el Ejecutivo, tan mezquina e insignificante en términos de aseguramiento efectivo de la participación ciudadana, se revista bajo la “participación ciudadana”, denominación sin duda prestigiosa desde el punto de vista de los valores democráticos. Más aun, esta situación genera la duda sobre si el Ejecutivo, con esta propuesta normativa, entiende efectivamente abrir institucionalmente la participación ciudadana, dada la inmensa distancia y hasta contradicción existente entre los principios con que fundamenta dicha participación en el Mensaje y su realización en el proyecto mismo.

Finalmente, por la variedad de sus contenidos, podría calificarse al proyecto como una “ley miscelánea”, es decir, una ley que interviene en diversas materias e instituciones, con mayor o menor profundidad, pero que no obedece a una sola idea matriz. En efecto, el proyecto aborda como un bloque orgánico y, al parecer exhaustivo, los asuntos referidos al derecho de asociación, pero por otra parte, recoge algunos aspectos muy puntuales referidos a los consejos económicos sociales y culturales existentes en la institucionalidad municipal, a las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias y a ciertos deberes de información de determinados organismos y servicios de la administración pública. Cabe hacer presente que esta forma de legislar –vía leyes misceláneas- está expresamente prohibida por la Ley Orgánica del Congreso Nacional, lo que probablemente hará necesario dividir las materias del proyecto durante su discusión legislativa y tratarlos como dos o más proyectos diferentes.

Asimismo, desde un punto de vista estratégico, también resulta más adecuado discutir esas materias en el parlamento a través de dos o más proyectos por separado. Pues si tomamos los

dos grandes ejes temáticos del proyecto: uno, la asociatividad, efectivamente requiere ser analizado en su propio mérito como una necesidad sentida de la sociedad ante la magra y disfuncional legislación tradicional sobre corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, frente a lo cual existe una preocupación y un movimiento internacional que, reconociendo su contribución al desarrollo económico, social y cultural de los países, apunta al mejoramiento de las condiciones de existencia y trato de las organizaciones de la sociedad civil y, en general, del llamado “tercer sector”.

Pero una cosa distinta es la participación ciudadana, que requiere una discusión distinta, compleja y multidimensional, la que aparece achatada en el contexto del proyecto del Ejecutivo.

Consecuentemente, hecha la aclaración precedente y haciendo un esfuerzo de ampliación del enfoque, podría decirse que las reformas y materias del proyecto del Ejecutivo se relacionan con el tema –incommensurable– de la participación ciudadana, pero en concreto se trata de ciertos aspectos muy parciales que el gobierno ha considerado adecuado plantear en esta oportunidad, sin que ello signifique agotar ni mucho menos el debate ni las posibilidades de perfeccionar la institucionalidad democrática ni el ambiente legal en un sentido *participativo*.

En efecto, el ejercicio libre del derecho de asociación y la garantía de la información pública pueden ser considerados como presupuestos esenciales de una noción compleja de participación ciudadana, pero en caso alguno condensan las múltiples posibilidades de participación que podrían introducirse al ordenamiento jurídico nacional.⁷ Esto último, resulta imposible resolverlo a través de una iniciativa legislativa puntual, sino que es tarea de una reforma de tipo estructural que toca diversas áreas de la institucionalidad, comenzando por la institucionalidad política. Desde esta perspectiva, resulta extraño, tal como lo hace el proyecto, pretender dotar al país de normas de contenido participativo sin modificar en absoluto la Constitución Política.

Evidentemente, en la opción que sobre este particular hace el proyecto hay razonamientos de viabilidad, de oportunidad y otros desde la perspectiva del gobierno de los cuales no podemos hacernos cargo en este análisis.⁸

2. Nuevo régimen del derecho de asociación.

Una evaluación general del proyecto de ley requiere analizar la normativa que propone y, también, aquello que omite y el marco jurídico existente en el que se inserta.

Tomando en cuenta estos aspectos, puede decirse que el proyecto desarrolla con bastante extensión nuevas normas sobre el derecho de asociación en general. Establece las llamadas “asociaciones voluntarias” sin que aparezca justificación para esta denominación, salvo que

⁷ De hecho, existe un debate paralelo sobre el derecho a la información pública, que contempla posibles modificaciones a la Ley de Probidad, de manera de acotar a su mínima expresión el secretismo que ha formado parte de la cultura administrativa chilena.

⁸ Asimismo, tampoco es posible predecir si, dado el tiempo político actual, caracterizado por ser el último año de la administración del Presidente Lagos y, por lo tanto un año electoral con una agenda política sujeta a esa particularidad, el proyecto de ley de asociaciones y participación ciudadana será o no puesto en la tabla de discusión parlamentaria y aprobado antes del término del actual período presidencial.

doctrinariamente se las contraponga a asociaciones de tipo no voluntario, como la familia, los gremios (en sentido sociológico) o las comunas. En todo caso, un debate sobre este punto específico no tiene pertinencia ni significación en el sistema jurídico chileno. Más adelante el proyecto trata el “estatuto del voluntariado” reconociendo a las organizaciones o instituciones de voluntariado, con lo cual agrega un innecesario factor de confusión terminológica.

Sin perjuicio de valorar ciertos principios y aspectos señalados en el proyecto, quizás lo más grave de este conjunto de normas sobre derecho de asociación es su incongruencia con el régimen civil del derecho de asociación actualmente existente. Contra lo propuesto en las primeras versiones del proyecto durante su elaboración al interior del gobierno, éste en definitiva optó por conservar la normativa clásica sobre personas jurídicas contenida en el Código Civil (Título XXXIII del Libro I sobre “Personas Jurídicas”), rechazando reformar la regulación sobre corporaciones y fundaciones, acusada unánimemente por la literatura especializada de intervencionista, controladora y burocrática.

De este modo, con el proyecto se crearía un doble marco regulatorio que no tiene justificación desde dos puntos de vista:

- a) Desde la perspectiva del derecho de asociaciones resulta lógicamente contradictoria la dualidad de regulaciones, pues el derecho civil chileno ha considerado la normativa sobre corporaciones establecida en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil como el estatuto base, de carácter general y supletorio, que regula a las asociaciones en Chile. Siendo así, era imprescindible modernizar esa normativa en un sentido garantista de respeto a la autonomía organizacional, tarea que el proyecto elude.

Al mantener inalterada esta normativa, subsistirán las normas respectivas del Código Civil que exigen autorización gubernamental (al nivel de decreto supremo firmado por el Ministro de Justicia) para dotar de existencia legal a las organizaciones y para modificar sus estatutos o disolverse por mutuo acuerdo y que, además, entregan al Ejecutivo exorbitantes atribuciones de fiscalización y control. Nada de ello se deroga o modifica, sino que el proyecto no toca este capítulo y le superpone nuevas normas sobre “asociaciones voluntarias” con un sistema de constitución de las organizaciones totalmente distinto, conforme con el cual se facilita la adquisición de la personalidad jurídica a través de un mecanismo de depósito de estatutos y registro público que, en principio, excluye la discrecionalidad estatal en esta materia.

El nuevo sistema de depósito y registro de los estatutos para efectos de obtención de la personalidad jurídica es el que debería imperar en toda la legislación sobre asociaciones, derogando totalmente el sistema de concesión o autorización. Sin embargo, tal como se ha dicho, este proyecto, no obstante, deja intacto dicho sistema de concesión de la personalidad jurídica.

Así y todo, el sistema de depósito y registro establecido parcialmente para las nuevas asociaciones voluntarias requiere perfeccionamiento. Por ejemplo, no es suficiente regular con detalle un procedimiento administrativo para la obtención de la personalidad jurídica, que comprende la solución a los reparos y observaciones, sino que es necesario franquear expresamente el recurso a los tribunales ordinarios para zanjar el eventual contencioso administrativo y evitar la ambigüedad existente en esta

materia asentada en la presunta atribución privativa del Ejecutivo para otorgar o denegar personalidades jurídicas a todo tipo de organizaciones.

Por otra parte, el proyecto se contradice explícitamente al enunciar en dos lugares distintos y con dos soluciones distintas cuáles normas sobre asociaciones deben considerarse como el régimen general y supletorio en esta materia en el ordenamiento jurídico chileno.

- b) Por otra parte, el proyecto crea una dualidad injustificada desde el punto de vista político, en cuanto al apoyo que de manera neutral el Estado declara brindar a diversos tipos de organizaciones. El proyecto, de convertirse en ley en los términos planteados, tendrá el efecto perverso de marginar a las nuevas “asociaciones voluntarias” de los beneficios tributarios que existen dispersos en diversas leyes (exenciones y donaciones sujetas a incentivos tributarios).

En efecto, la incrustación de normas sobre “asociaciones voluntarias” introduce una diferenciación arbitraria entre ellas y las personas jurídicas sin fines de lucro del Código Civil, desde el punto de vista tributario. Existe en Chile un conjunto de leyes sobre donaciones de contribuyentes que conllevan un beneficio tributario para el donante. Este beneficio o crédito es asignado a entidades sin fines de lucro dedicadas a la cultura y el arte, a la educación formal en cualquiera de sus niveles, a la promoción del deporte, a atender a personas de escasos recursos o discapacitadas. En todos los casos, tales leyes especiales exigen como requisito que la entidad donataria esté constituida como corporación o fundación de conformidad con las reglas del Código Civil.

¿Habría, entonces, que esperar la modificación de todas y cada una de esas leyes sobre donaciones para que las nuevas asociaciones voluntarias, que se dedican a esas materias fuesen elegibles como potenciales donatarias? En el nuevo sistema propuesto, dichas asociaciones, aun detentando el rótulo “de interés público” al que pueden optar, no podrían ser recipientes de esas donaciones vinculadas a beneficios tributarios, quedando injustificadamente excluidas de esa forma esencial de cooperación público-privada.

3. Organizaciones de interés público y su registro.

En general, nos parece que la inclusión en el proyecto de un capítulo especial que reconozca legalmente a esta clase de organizaciones y les señale derechos y deberes especiales y formas de participación en la gestión pública se orienta y avanza positivamente en el reconocimiento público y social de ese mundo diverso y plural identificado en las disciplinas del desarrollo y de las ciencias políticas contemporáneas como la “sociedad civil organizada”. En la matriz socio-política de los Estados en Europa, EE. UU. y América latina se reconocen nuevos actores, junto al Estado y al sistema político estructurado sobre la base de los partidos.

Ese actor emergente, pero ya consolidado aun en su relativa debilidad, está constituido por diversas organizaciones ciudadanas, sociales y comunitarias, de naturaleza privada en lo referido a su composición pero con innegable vocación y fines de beneficio o interés público. En este campo puede ubicarse, entre otras, las organizaciones sociales y de base,

aquellas que expresan el mundo de la diversidad social y las que reivindican derechos a partir de una identidad territorial, económica, gremial u otra específica, las organizaciones no gubernamentales de militancia social y/o profesionalizadas, aquellas que plantean la beneficencia y la solidaridad desde las nuevas perspectivas del siglo actual, etc., etc.

Creemos útil esta distinción y, en tal sentido valoramos el registro público y los beneficios conexos establecidos por el proyecto de ley, el cual se inspira en este sentido en recientes legislaciones similares ya aprobadas en Brasil y en España y en actual debate legislativo en países como México y Costa Rica.

Sin embargo, creemos necesario rectificar sustantivamente el proyecto:

- a) No parece adecuado ni congruente con el reconocimiento “de interés público” que el único beneficio concreto que el proyecto asigna a las llamadas organizaciones de interés público sea su capacidad de postular en calidad de “potencial beneficiario” al Fondo público concursable que el mismo proyecto establece.

En tal sentido, el reconocimiento de esta clase de organizaciones debería considerar formas de inclusión y participación en la gestión pública más integrales y diversas en el ordenamiento jurídico.

- b) Relacionado con lo anterior, al mantenerse el paralelismo con las corporaciones y fundaciones, que también pueden optar a los recursos del Fondo, parece que el proyecto localizara en un determinado segmento o rincón del espectro asociativo a las organizaciones que adoptarán el nuevo estatus, o bien, forzará a estas a constituirse bajo dos revestimientos legales distintos a fin de gozar de derechos plenos según los confiere el ordenamiento legal: como persona jurídica del Código Civil y como asociación voluntaria de interés público, ahondando las contradicciones y males observados en la práctica hasta la fecha en lo que se refiere a la necesidad de unidad de figura legal.

Sin hacer gala de demasiada suspicacia, en esta materia el proyecto parece convertirse en una verdadera “*ley gueto*” para las ONGs o para las organizaciones sociales emergentes o dedicadas a temas innovadores o críticos, que no deseen seguir el camino largo y dudoso de la concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones.

- c) Tal como se señaló más arriba, no obstante las garantías formales conferidas a las organizaciones de interés público, el proyecto reitera majaderamente requisitos de “permanencia en el cumplimiento de sus actividades”, bajo sanción de supresión del registro respectivo, que reflejan más bien temor y desconfianza hacia las organizaciones que un afán de reconocimiento y promoción.
- d) Resulta confuso el sistema de registros establecido en el proyecto. Es importante aclarar que un registro básico es el sistema ideado por el proyecto para la adquisición de la personalidad jurídica y, como tal, es una garantía básica del derecho constitucional de asociación, sin permiso previo.

Una cosa distinta es el mecanismo de registro para las organizaciones de interés público, que tiene una finalidad de publicidad y de fe pública respecto de los

objetivos que una asociación privada declara como quehacer y dedicación y que le permiten acceder a recursos públicos para ello. Se trata de un mecanismo administrativo de incorporación que, en todo caso, debería excluir al máximo la interferencia administrativa y, en caso de conflicto, franquear una vía judicial para su resolución.

4. Fondo de fortalecimiento de las asociaciones y organizaciones de interés público.

Según el proyecto, la finalidad de este Fondo es contribuir al fortalecimiento de las organizaciones y asociaciones de interés público incorporadas al registro respectivo regulado por esta misma ley. A su turno, los recursos del Fondo deberán ser destinados al financiamiento de proyectos o programas que se ajusten a los fines de interés público especificados por la misma ley. De este modo, no queda claro si el Fondo tiene por finalidad fortalecer el desarrollo organizacional autónomo o bien, exige que los proyectos concursables se alineen bajo una determinada orientación temática coadyuvante de ciertas finalidades predefinidas por el Estado.

El proyecto no asegura ni da indicaciones mayores sobre su financiamiento, salvo la referencia general a los aportes ordinarios o extraordinarios que pueda contemplar el presupuesto anual del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

En cuanto a su administración, esta se entrega a un Consejo integrado por:

- a) Un representante de las organizaciones de interés público, designado por el Presidente de la República a propuesta en una quina de las organizaciones inscritas en el registro respectivo. Este será el Presidente del Consejo.
- b) El Subsecretario General de Gobierno.
- c) El Subsecretario de MIDEPLAN.
- d) Cinco *personalidades destacadas* (el destacado es nuestro) de la sociedad civil, elegidas por las organizaciones inscritas en el registro respectivo, por un período de dos años.
- e) Dos representantes del Presidente de la República.

Además, se designará suplentes para cada integrante.

El Consejo tendrá como funciones aprobar criterios y requisitos de los proyectos a ser financiados, calificar estos mismos, fijar criterios y prioridades para la adjudicación de los recursos, adjudicar los recursos y realizar las demás funciones que determinen la ley y su reglamento.

El diseño normativo asignado al Fondo permite señalar que este está concebido como un distribuidor de recursos públicos, inserto en la estructura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, carente de autonomía administrativa –pues no considera personalidad jurídica ni patrimonio propios– y de autonomía funcional, toda vez que en su composición se produce una especie de “empate” en la representación del mundo ciudadano y del mundo gubernamental y, en todo caso, prevalecen los representantes que portan la visión y criterios del gobierno de turno.⁹

⁹ Muy diferente ha sido el criterio para diseñar la nueva institucionalidad con que se ha dotado al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, administrador del FONDART, del Fondo Nacional del Libro y la Lectura y

En síntesis, se trata de un órgano administrativo de nivel secundario destinado a administrar una determinada partida de recursos presupuestarios –cuya seguridad y cuantía es una incógnita–, que no tiene el nivel ni la prestancia institucional de un órgano de participación ciudadana en la gestión de una eventual política pública referente al fortalecimiento organizacional autónomo.

5. Las propuestas específicas de “participación ciudadana” en el proyecto.

El proyecto establece modificaciones a la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado, insertando el deber de publicar las cuentas de gestión de ciertos servicios públicos vía Internet. Los mismos servicios “deberán procurar el diseño e implementación de sistemas o mecanismos que permitan la participación de las personas en sus procesos de gestión” y establecer programas de participación ciudadana. No obstante lo anterior, el derecho a ser informados y a participar en los planes y políticas públicas queda desdibujado dada la vaguedad de los deberes enunciados y la ausencia de efectos que tiene su incumplimiento.

Según el proyecto, la SEGEOB emitirá anualmente un informe sobre la participación ciudadana en la gestión pública. No se divisa la utilidad y, menos la legitimidad de este informe, evidentemente interesado y parcial. Una norma auténticamente participativa que recogiese honradamente la necesidad de *accountability social* hubiese entregado esta tarea a algún organismo independiente, compuesto mayoritariamente por entidades de la sociedad civil, lo que el proyecto no contempla.

El proyecto propone una modificación a la LOC de Municipalidades para incluir como atribución de los Concejos el fijar las materias de relevancia comunal que deben ser consultadas a la comunidad por intermedio de los CESCOS. Esta propuesta, aparte de alambicada, carece de mayor relevancia toda vez, que no existe ninguna norma que vincule a las autoridades municipales con la opinión de la comunidad ni directamente ni a través de los CESCOS. Incluso parece aconsejable que esas materias no las determine el Concejo anualmente sino que estén establecidas por ley, lo que en el proyecto no ocurre.

A su turno, el proyecto introduce normas a la Ley de Juntas de Vecinos, para hacer más transparente la asignación de los Fondeve, pero no asegura su financiamiento. En otro orden de cosas, reconoce el derecho de las organizaciones comunitarias de federarse y confederarse territorialmente en los distintos niveles de la vida nacional (provincial regional y nacional), materia que viene a reparar una deliberada omisión de la normativa heredada del régimen militar. Esto último está más ligado al perfeccionamiento del derecho de asociación que a la participación local propiamente tal.¹⁰

otros, en los cuales, con visión de Estado de largo plazo, los Consejos creados al efecto contienen representación mayoritaria de las organizaciones de la sociedad civil. De tomarse en serio la propuesta sobre un Fondo público que trascienda la tarea de administrar y adjudicar recursos, y se levante como un ente efectivo de participación ciudadana en el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, cabe retomar modelos tales como el de FONDECYT y otros que puede aportar la experiencia comparada.

¹⁰ Se debe recordar que la oposición de derecha canceló la posibilidad de asignar a las juntas de vecinos algún estatus o atribuciones de órgano participativo en la administración comunal, luego de dos iniciativas legales del gobierno de Patricio Aylwin que fueron rechazadas en 1991 y 1992, con intervención del Tribunal Constitucional de la época.

En este y otros aspectos, se trata de reformas en su mayoría inocuas que no se condicen con la grandilocuencia de los anuncios oficiales sobre esta iniciativa.

6. Ausencia de reformas constitucionales.

Probablemente, lo más sorprendente del proyecto de ley es su absoluto silencio respecto de las carencias de la Constitución Política vigente en materia de mecanismos e instituciones de participación ciudadana y, por ende, su falta de propuestas en ese sentido.

En nuestra opinión, un proyecto de participación ciudadana debe modificar estructuras de poder cerradas o monopolizadas por los actores políticos convencionales. Existe un mandato constitucional vigente sobre este punto, pues es deber del Estado “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (artículo 1º inciso final CPE) y en lo que respecta a los partidos políticos, estos no podrán tener “privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana” (artículo 19 N° 15 inciso 5º CPE).

Frente a las dificultades, puede argumentarse factores de inviabilidad política, toda vez que, a catorce años de distancia, solo en el último par de meses comienzan a destrabarse en el Congreso las reformas tendientes a desmontar los enclaves autoritarios más emblemáticos dejados por la dictadura militar. Sin embargo, esta situación pone precisamente en evidencia cierta superfluidad del proyecto de ley que comentamos. En él se avanza en asociatividad, pero no hay nada en él reconocible en él como efectiva participación ciudadana.

Es sencillo para el legislador del proyecto reconocer o declarar discursivamente ciertos derechos, algunos de ellos redundantes, pero tal reconocimiento no alcanza a la Constitución y, por otra parte, no toca ni altera las instituciones propias del régimen democrático. No es suficiente afirmar el derecho a la participación en la gestión pública a través de un enunciado teórico en la Ley de Bases de la Administración del Estado, que lo establece como un deber “blando” del Estado, de tipo promocional.

Tampoco aparece propuesto el mecanismo de la *iniciativa popular de ley*, que fue parte importante de los debates previos al envío del proyecto al Congreso, ni ningún otro mecanismo de democracia directa o semidirecta u otra forma de inclusión y/o ponderación de la opinión ciudadana en la toma de decisiones por parte de las autoridades de los diversos ámbitos, sectores o divisiones territoriales de la administración central o descentralizada del Estado. Evidentemente, sin ninguna propuesta de este tipo difícilmente puede hablarse en serio de participación ciudadana en la gestión pública.

Junto con lo anterior, entre las propuestas de participación ciudadana efectiva, que comprometen una reforma constitucional o de la legislación orgánica constitucional, y que no han sido consideradas en el proyecto, nos parecen prioritarias para la plena democratización del país las siguientes:

- Referéndum para asuntos claves del debate público
- Revocación del mandato de los representantes populares
- Fiscalización ciudadana de las autoridades en los distintos niveles territoriales y sectoriales, a través de recursos y acciones jurisdiccionales y de otro tipo
- Regulación rigurosa y transparente del lobby

- Participación deliberativa en la toma de decisiones de los niveles regional y comunal, y en los diversos ámbitos sectoriales en que se diseñan y ejecutan las políticas públicas (salud, empleo, medio ambiente, etc.) a través de consejos ciudadanos con carácter vinculante u otras fórmulas apropiadas
- Creación del Ombudsman o Defensor del Ciudadano
- En el ámbito municipal, la formulación de presupuestos participativos con la sociedad civil local.

7. Ausencia de propuestas de tipo tributario.

El Proyecto no contempla ninguna reforma de tipo tributario, no obstante haberse considerado indispensables en las etapas iniciales de su elaboración. Es sabido que el Ministerio de Hacienda, luego de la última reforma a las leyes sobre donaciones (Ley 19.885 de agosto de 2003), no tiene voluntad de autorizar ningún beneficio tributario para las organizaciones de la sociedad civil, habiendo cerrado indefinidamente el debate suscitado durante el último año referente a las normas sobre incentivos a las donaciones. Es importante considerar que el Ejecutivo es el único ente autorizado constitucionalmente para activar legislativamente iniciativas sobre estas materias.

Es importante recordar que la Ley 19.885, dictada en el contexto de una política de financiamiento a las campañas políticas consensuada entre los partidos de gobierno y de oposición, incluyó un capítulo sobre crédito tributario en favor de los contribuyentes (empresas) por las donaciones que hagan a entidades sin fines de lucro dedicadas a la “atención directa de personas de escasos recursos y discapacitadas”, y que creó un “fondo mixto de apoyo social” a favor de esas mismas organizaciones, integrado con una proporción (33%) de esas donaciones.

Con posterioridad, sectores de la derecha, el Senador Gabriel Valdés y algunos grupos cercanos al quehacer filantrópico y de la cultura han realizado intenso lobby para que el gobierno impulse la modificación de esa ley, en especial, de algunas normas restrictivas que afectarían a las donaciones con fines sociales, educacionales, culturales y deportivos y desincentivarían a los donantes.

Resulta congruente con la calificación de interés público reconocida a determinadas organizaciones, que este proyecto u otro complementario diera respuestas referidas a cuestiones tributarias, estableciendo, por ejemplo, la exención al impuesto a la renta, al IVA, las contribuciones de bienes raíces y otros y, además, reconociera expresamente su calidad de beneficiarios de donaciones sujetas a franquicias tributarias.

8. Estatuto del voluntariado.

El proyecto reconoce derechos y deberes de los voluntarios, procura distinguir el estatus del voluntario del estatus laboral, establece el Registro especial de organizaciones de voluntariado e instituye a la SEGEOB como coordinadora de la actividad de voluntariado dentro del sector público. Algunas de las propuestas aparecen plausibles, otras son discutibles (como el evento de reconocer un voluntariado dentro de los organismos

públicos). Se aprecia nuevamente la desconfianza estatal respecto de las organizaciones, sujetas a control estatal de tipo burocrático.

En general, queda la duda, respecto de estas materias y de otras, si se justifica una cierta inflación regulatoria de la que padece en general el proyecto, para promover el voluntariado, o tal promoción tiene más que ver con políticas públicas adecuadas y, sobre todo, con una actitud diferente del Estado frente a la sociedad civil, que esta nueva normativa parece esbozar pero que difícilmente logra concretar.

IV. A modo de conclusión.

Debe valorarse que el Proyecto analizado proponga una discusión pública en torno a ciertos tópicos y normas contenidos en la iniciativa gubernamental (en los temas de asociatividad, fondo de fortalecimiento, voluntariado, mejoramiento de las juntas de vecinos), pero al mismo tiempo deploramos lo que el mencionado Proyecto de ley ofrece como "participación ciudadana en la gestión pública" por carecer de estándares de significación o relevancia mínimos, desde un punto de vista de los derechos ciudadanos, advirtiéndose una ostensible distancia e incongruencia entre los principios encomiados en el Mensaje con que el Ejecutivo presenta el Proyecto y las concreciones normativas que luego desarrolla. No parece aceptable que el Proyecto de ley lleve el nombre de "participación ciudadana" toda vez que es ilegítimo que el Proyecto, dados sus magros contenidos y alcances en esta línea, se vista con el ropaje de ese concepto democrático prestigioso.

Con todo, el episodio de la elaboración y presentación del Proyecto a la Cámara de Diputados en junio de 2004, abre una discusión más general sobre la concepción de participación ciudadana envuelta en dicho Proyecto –y sostenida por el gobierno– y sus eventuales alcances y límites. Más aun, dicha iniciativa legislativa estimula el desarrollo de una propuesta de participación ciudadana autónoma que pudiere formularse desde la sociedad civil y que configuraría un marco crítico para el análisis de la iniciativa gubernamental.

Bajo esta inspiración, parece importante dar los pasos necesarios para delinear un proyecto distinto, quizás alternativo al existente o que lo enriquezca con propuestas "de fondo" sobre participación ciudadana. El reciente impulso a su discusión parlamentaria y, sobre todo, la consolidación de la participación ciudadana como demanda fundamental de la sociedad civil chilena, abren una esperanza en este horizonte.

CUADRO COMPARATIVO
EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN EL “PROYECTO DE
LEY SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”*

Consejo Ciudadano 2001	Propuesta Segegob 2003	Proyecto enviado al Congreso 2004	Evaluación de cumplimiento
I. Reformas al estatuto legal de la asociatividad: 1.1. Propone asegurar el derecho a la autonomía de las organizaciones, su libre creación y estatutos mediante una modificación al sistema de personalidad jurídica establecido en el Código Civil: la personalidad jurídica se adquirirá mediante sistema de registro.	1.2.1. Reconoce en la Constitución, a propósito de la libertad de asociación, el derecho a la personalidad jurídica mediante el registro del acta constitutiva y estatutos, de conformidad a la ley. 1.2. 2. Modifica Título XXXIII del Libro I del Código Civil: Personalidad jurídica se adquiere mediante sistema de registro.	1.3. Reconoce el derecho de asociación y crea un estatuto general de las “asociaciones voluntarias”. 1.3.2. No considera modificaciones al Código Civil. Se mantiene intacto Título XXXIII del Libro I del Código Civil.	1.4. Redunda en normativa innecesaria, bajo un modelo defectuoso desde el punto de vista técnico-jurídico y político. No cumplida.
2.1. Propone diferenciar requisitos y beneficios de OSCs de beneficio público y de beneficio mutuo.	2.2. Establece la categoría de “organizaciones de interés público”, como forma de reconocimiento y mecanismo para optar a recursos y beneficios específicos.	2.3. Establece un estatuto especial de “asociaciones de interés público”, cuya personalidad jurídica se obtendrá mediante sistema de registro especial.	2.4. Cumplida.
3.1. Propone establecer nuevo estatuto-tipo para ONGs.	3.2. Se satisface con el establecimiento de un registro de OSCs de interés público y normas que las regulan	3.3. Se satisface con el establecimiento de un registro de OSCs de interés público y normas que las regulan	3.4. Cumplida.
4.1. Propone el reconocimiento formal de las redes como forma de asociación.	4.2. No considerada.	4.3. No considerada.	4.4. No cumplida. Se puede discutir si requiere reforma legal; sin embargo, la no modificación del título XXXIII Libro I del Código Civil conspira contra toda posibilidad de innovación organizativa.

* Elaborado por Felipe Viveros, Asociación Chilena de Organizaciones No Gubernamentales. Documento provisorio.

5.1. Propone reconocer y facilitar el funcionamiento de las organizaciones sin personalidad jurídica.	5.2. No considerada.	5.3. No lo considera, salvo que la propuesta alternativa señalada en 2.3 asegure los derechos de las "asociaciones" sin personalidad jurídica.	5.4. Cumplida parcialmente a través de una regulación general, que no aborda los problemas concretos que se detectan en el funcionamiento de las organizaciones.
6.1. Propone reconocer y regular el derecho de remuneración del trabajo de directivos de las OSCs de beneficio público.	6.2. No considerada. Estimada como no conveniente en el proceso de consulta ciudadana.	6.3. No considerada.	6.4. No cumplida.
7.1. Propone modernizar y redefinir las funciones del Depto. de Personas Jurídicas del MINJU o, alternativamente, crear una Superintendencia especial del tercer sector.	7.2. No considerada.	7.3. No considerada.	7.4. No cumplida. Es una reforma complementaria esencial a la modificación del sistema de personalidad jurídica.
II. Reformas al estatuto legal de la participación local y organizaciones comunitarias: 8.1. Propone insertar formas de reconocimiento y participación de las organizaciones comunitarias en la LOC de Municipalidades	8.2.1. Faculta a las juntas de vecinos a interponer recurso de reclamación contra autoridades municipales en caso de no proporcionar información que indica. 8.2.2. Permite ciertas formas de fiscalización de los actos municipales por la ciudadanía.	8.3. Faculta a las juntas de vecinos a interponer recurso de reclamación contra autoridades municipales en caso de no proporcionar información que indica.	8.4. Parcialmente cumplida. 8.4.1. La participación se agota en el derecho a la información, que es base necesaria pero no suficiente participación. 8.4.2. Hace depender las nuevas facultades de los CESCOS de la acción del Concejo.
9.1. Propone reforzar la institucionalidad de las Ordenanzas de Participación en la LOC de Municipalidades.	9.2. Indica que las Ordenanzas municipales de participación ciudadana no podrán reducir los espacios de participación establecidos por la Constitución y las leyes.	9.3. Al parecer mantiene propuesta de la Segegob.	9.4. Cumplida parcialmente. El objetivo de la propuesta oficial es fijar un piso mínimo de participación, pero no mejora la posición institucional que actualmente tienen las

			Ordenanzas.
10.1. Propone reglas de transparencia, no discriminación e imparcialidad en la asignación de los fondos locales.	10.2. Señala que el Concejo deberá cuidar que el Reglamento establezca condiciones uniformes, no discriminatorias y transparentes, reglas sobre inhabilidad, conflictos de intereses y otras que aseguren objetividad e imparcialidad en la asignación de recursos locales.	10.3. Mantiene propuesta de la Segegob.	10.4. Cumplida.
11.1. Propone asegurar legalmente financiamiento del FONDEVE (Fondo de Desarrollo Vecinal).	11.2. No considerada. La propuesta solo alude a garantías de transparencia e imparcialidad (ver 10.2).	11.3. No considerada.	11.4. No cumplida.
12.1. Propone crear otros fondos accesibles a las OSCs de base local.	12.2. No considerada.	12.3. No considerada.	12.4. Es discutible que requiera reforma legal, salvo que se pretenda obligar a las municipalidades a crearlos.
13.1. Propone el apoyo a la asociatividad a través de "organizaciones intermediarias"	13.2. No considerada.	13.3. No considerada.	13.4. Al parecer, no requiere reforma legal. Una opinión indica que ciertas ONGs y consultoras cumplen rol "intermediario".
14.1. Propone el derecho de las organizaciones a federarse y confederarse territorialmente (reforma a Ley de Juntas de vecinos).	14.2. Establece el derecho a federarse y confederarse territorialmente (reforma a Ley de Juntas de vecinos)	14.3. Establece el derecho a federarse y confederarse territorialmente (reforma a Ley de Juntas de vecinos)	14.4. Cumplida.

III. Mejoramiento del marco financiero y tributario de las OSCs: 15.1. Propone crear un Fondo concursable específico para “fortalecimiento” de la sociedad civil, de administración “mixta” (sociedad civil-Estado).	15.2. Crea un Fondo concursable específico para “fortalecimiento” de la sociedad civil, de administración “mixta” (sociedad civil-Estado). 15.2.1. Se debe tener presente que la Ley 19.885 creó el “fondo mixto de apoyo social”, que complejiza el diseño institucional.	15.3. Mantiene propuesta de la Segegob, con modificaciones. Existe discusión importante sobre su institucionalidad (estatus legal, autonomía administrativa, composición y financiamiento.	15.4.1. Parcialmente cumplido. Se crea el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, pero sin personalidad jurídica ni patrimonio propio. Solo como una dependencia ministerial, sin financiamiento legal. 15.4.2. Su composición con exceso de altos funcionarios neutraliza su autonomía y eventual legitimidad en su rol orientador.
16.1. Propone unificar el sistema de fondos concursables para fines determinados (registro único de proveedores, etc.)	16.2. No considerada.	16.3. No considerada.	16.4. Cumplido parcialmente a través de la Ley 19.885. A nivel administrativo y de diseño y gestión de políticas públicas no se ha cumplido.
17.1. Propone establecer transferencia a Fondo concursable de la franquicia SENCE del 1% no utilizada	17.2. No considerada.	17.3. No considerada.	17.4. No cumplida
18.1. Propone establecer una exención del impuesto a la renta a las OSCs de beneficio público.	18.2. No considerada. En general, el proyecto de ley sobre participación no contiene modificaciones de carácter tributario.	18.3. No considerada.	18.4. No cumplida.
19.1. Propone establecer un sistema general de incentivos tributarios sobre la base de la adicionalidad y la igualdad de oportunidades.	19.2. No considerada. La Ley 19.885 de 2003 estableció ciertas normas generales aplicables a los créditos tributarios por donaciones con diversos fines ya establecidos por leyes anteriores.	19.3. No considerada. El proyecto no modifica en absoluto el régimen de incentivos tributarios actualmente existente	19.4. No cumplida. La ley 19.885 de 2003 legisló precipitadamente sobre estas materias, con efectos contraproducentes. Ha habido diálogo entre el Ministerio de Hacienda y sectores de filantropía empresarial y cultural respecto de estos temas.
20.1. Propone	20.2. No considerada.	20.3. No considerada.	20.4. Cumplida

homogeneizar umbrales para uso de incentivos (créditos) tributarios			imperfectamente. La Ley 19.885 de 2003 estableció límite consolidado máximo (4,5% R.L.I.).	
21.1. Propone que se permita el uso de los incentivos tributarios (créditos) a contribuyentes personas naturales	21.2. No considerada.	21.3. No considerada.	21.4. No cumplida.	
IV. Normas sobre voluntariado. 22.1. Propone que el Estado genere una política general sobre voluntariado y medidas específicas, sin indicación de modificaciones legales.	22.2. Establece estatuto del voluntariado: incluye derechos y deberes de los voluntarios y normas para las organizaciones de voluntariado	22.3. Mantiene propuesta de la Segegob. Sin perjuicio de ello, no se conoce el articulado definitivo.	22.4. Cumplida, si bien con exceso de reglamentación burocrática. La impresión general es que, tanto o más importante que una normativa mínima, lo requerido son políticas de fomento.	
V. Iniciativa popular de ley. 23.1. No fue considerada por el Consejo Ciudadano.	23.2. Introduce en la Constitución la iniciativa popular de ley (implica también reforma de la LOC del Congreso Nacional).	23.3. No considerada.	23.4. Propuesta originada en la Segegob no cumplida. Esta propuesta no alcanzó consenso entre los partidos de gobierno.	
VI. Derecho a la participación ciudadana en la gestión pública. 24.1. Considerado por el Consejo Ciudadano como criterio de políticas públicas, sin indicaciones de reformas legales.	24.2.1. Primera versión: derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho constitucional (incorporado al art. 19 CPE). 24.2.2. Segunda versión: derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como "base de la institucionalidad" (incorporado al art. 1° CPE). 24.2.3. Sin perjuicio de lo anterior, similar declaración se	24.3. No considerada como reforma constitucional ni legal. Solo considera elementos de información pública, base y requisito de la participación, pero insuficiente y superfluo.	24.4. No cumplida. La evaluación negativa es grave, toda vez que el proyecto en su conjunto se reviste con el nombre de "participación ciudadana".	

	introduce en la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado.		
25.1. Propone mejorar el derecho a la información pública	25.2. Establece deber del Estado de informar a la ciudadanía sobre planes y programas de los organismos públicos y un mecanismo para recibir opiniones y observaciones (reforma a la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado).	25.3. Mantiene la propuesta de la Segegob.	25.4. Cumplida.
	26.2. Establece deberes de seguimiento y monitoreo de planes y programas públicos y la función de coordinación de los procesos de participación en la gestión pública a cargo de la Segegob. Incluye informe anual "del estado de la participación ciudadana en la gestión pública".	26.3. Mantiene la propuesta de la Segegob.	26.4. Propuesta originada en la Segegob, que no asegura independencia de los procesos ni ofrece clara utilidad.
	27.2. Restringe causales del secreto administrativo (excluye el secreto por vía reglamentaria y la causal de "entorpecimiento al debido cumplimiento de las funciones".	27.3. No considerada.	27.4. Es materia de otro proyecto de ley sobre Derecho a la Información Pública, monitoreado también por organizaciones de la sociedad civil.