

¿CUÁNTO INCIDEN LOS CONSEJOS?¹ UNA EVALUACIÓN DE LA INCLUSIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA POLÍTICA PÚBLICA

How much do the councils influence?²

A review of the inclusion of social organizations

In the public policy



autor

Mario David Inzunza Canales³

RESUMEN

Este trabajo evalúa la implementación de las políticas de participación ciudadana aprobadas en la Ley N° 20.500, enfocado en los Consejos de la Sociedad Civil de los órganos del Estado, sobre la base de la revisión de actas y documentación de cuatro (4) Consejos de la Sociedad Civil de entre los que se implementaron a partir del año 2011. Revisa, así mismo, la ley en cuanto a sus orígenes y el proceso llevado a cabo hasta su publicación. Se presenta un análisis de los consejos vigentes al año 2015 para, a partir de esta información, revisar los acuerdos y demandas observados en la selección realizada. Finalmente propone una interpretación de los resultados y, a partir de ella, concluye en la necesidad de integrar la participación como principio base de la gestión del Estado.

PALABRAS CLAVE: participación ciudadana, consejos de la sociedad civil, organizaciones sociales, democracia participativa, inclusión

ABSTRACT

This paper assesses the implementation of the citizen participation policies approved by the law n° 20.500, focused upon the Civil Society Councils of the State administration bodies, based on the review of the records and documentation of four (4) Civil Society Councils among others implemented since 2011. In addition, it reviews the law in terms of its origins and the process conducted up to its publication. This study analyses the councils in force up to year 2015 to assess the agreements and requirements observed in this selection. Accordingly, this research, seeks to propose an interpretation of the results thus to conclude the urge to incorporate the participation as an underlying principle for the state management.

KEY WORDS: Citizen participation, civil society councils, social organizations, participatory democracy, inclusion.

1.- Este trabajo está basado en el *Policy Paper* presentado para optar al grado de Magíster en Política y Gobierno de la Universidad Diego Portales, en octubre de 2017.

2.- This paper is based on the *Policy Paper* submitted to apply for the Politics and Government master degree of Diego Portales University, in October 2017.

3.- Ingeniero Informático y Multimedia de la UNIACC y Magíster en Política y Gobierno de la Universidad Diego Portales. Consultor en Participación, Ciudadanía y Patrimonio, PCP Consultores. Temuco, Región de la Araucanía, Chile. Correo electrónico: insunzam@gmail.com - minsunza@pcpconsultores.cl. Código ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3315-0286>.

Recibido el 29 de marzo y aceptado el 24 de julio del 2018.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la publicación de la Ley N° 20.500, sobre participación de las organizaciones ciudadanas en la política pública, se ha producido un cúmulo de experiencias para la solución del problema que implica incluir a la ciudadanía en el proceso de elaboración de las normas y reglas que se aplican a la solución de los problemas comunes. Este proceso de implementación de la ley ha sido paulatino e influenciado por factores que ayudan o retrasan a que las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil puedan ser incluidas en las propuestas de ley o jueguen un rol en la implementación de estas, una vez que el poder Legislativo ha completado su discusión y sanción. Aun cuando existen múltiples espacios en los que se invita a la comunidad organizada a entregar su opinión o proponer medidas, esta siempre es como un observador sin incidencia en el resultado final. Observar cómo se resuelve este problema en la implementación de la Ley de Participación Ciudadana resulta relevante para definir si es que esta ha avanzado en una solución y cuál es el grado de inclusión que se ha alcanzado.

La política pública debe incluir a la ciudadanía en su elaboración. La participación ciudadana corresponde a los esfuerzos por acortar la brecha entre el Estado, sus leyes y las personas que se someten a su implementación. Entre los objetivos que se propuso el legislador, al ingresar el proyecto de ley sobre esta participación, estaba el implementar un mecanismo que pudiera integrar al funcionamiento del Estado a las organizaciones sociales.

La investigación a la que hace referencia este artículo propone que esta integración se ha dado con distintos grados de intensidad y efectividad, identificando múltiples factores que impiden que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sean parte del proceso de creación de las políticas públicas. Entre estos factores se encuentra el tipo de institución, distinguiendo aquellas que juegan un rol relevante en la distribución de beneficios directos a la población y las que concentran su labor en la regulación del sector al que están ligadas. Esta característica, junto al tipo de organización, permiten predecir el resultado de la participación ciudadana y el grado de incidencia que esta tiene en la formulación de las políticas públicas.

La metodología utilizada consideró la revisión de la documentación oficial generada desde los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) analizados, incluyendo las actas de las reuniones, los reglamentos aprobados y la normativa de participación ciudadana de la institución a la que se asocia el COSOC. La abundante documentación producida en cada consejo se vincula con la tradición institucional en la que se insertan los espacios de participación creados por la Ley N° 20.500⁴.

El trabajo revisó los resultados de la implementación de la Ley N° 20.500 en lo referente a inclusión de las organizaciones sociales en la construcción de las políticas públicas. Esta inclusión forma parte de las demandas políticas desde el *retorno a la democracia*, en la medida que se concibe a la

4.- La evaluación se realizó revisando lo avanzado en cuatro (4) COSOC: el Instituto de Previsión Social (IPS) y el Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), ambos dependientes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), y las Subsecretarías de Telecomunicaciones (SUBTEL) y Transportes (SUBTRANS), ambas bajo el alero del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). Esta selección de casos se ha realizado tomando en cuenta las características de la institución que cobija al Consejo, diferenciando aquellos que se relacionan con instituciones gestoras de beneficios de las que se orientan a la regulación de un sector. Asimismo, influyó en la selección tener una historia más "larga" de funcionamiento como Consejo, específicamente haberse constituido tempranamente en el proceso de implementación de la ley.

Las fuentes para el análisis fueron la documentación oficial, el reglamento del Consejo, la normativa de participación ciudadana institucional y las actas de funcionamiento del consejo.

participación ciudadana como un elemento que mejora este sistema de gobierno. Las dificultades de definir esta forma de incluir a la ciudadanía han generado diversos análisis y propuestas cuyo objetivo es ampliar el marco de participación en la construcción de políticas públicas, por lo que la Ley N° 20.500 debe inscribirse en estos esfuerzos, particularmente en la creación de los Consejos de la Sociedad Civil como espacios de incidencia en la institucionalidad del Estado.

La inclusión de las organizaciones sociales o ciudadanas en la política pública plantea distintos desafíos, tanto si se analiza desde su efectividad—es decir, el impacto que tiene la presencia de estas organizaciones en el proceso de identificación, priorización y construcción de estas políticas— como desde la perspectiva del grado real de inclusión alcanzado y el gap existente con las expectativas de la ciudadanía organizada. La revisión buscó entre las evidencias de la implementación de esta política de participación ciudadana, las características que esta adquiere, la profundidad alcanzada y los efectos en el comportamiento de las instituciones.

Las fuentes para el análisis realizado fueron de dos tipos, la documentación oficial, asociada al COSOC, actas de sesión, reglamento y la norma institucional de participación en cada caso.

La información sobre los consejos constituidos hasta noviembre de 2015 corresponde a la obtenida por tres fuentes principales. La primera corresponde a la información entregada por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría

General de Gobierno (DOS-MSGG) como respuesta a una solicitud mediante el mecanismo de transparencia existente en las reparticiones públicas. La segunda fuente es el trabajo de recolección de información a partir de una búsqueda de la información disponible para este tema en los sitios web del Estado. La información se recolectó entre el 2 y el 15 de octubre de 2015. La tercera fuente corresponde al trabajo realizado por la Mesa de Seguimiento de la Ley N° 20.500 en colaboración con la Asociación Chilena de Voluntarios (ACHV), denominado “Catastro de Consejos de la Sociedad Civil de la Administración del Estado”.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

La participación ciudadana está presente en la discusión sobre el régimen político que sucedió a la dictadura cívico-militar, tanto como una demanda de las organizaciones sociales como parte de la crítica al modelo de la transición ocurrida en Chile. La Ley N° 20.500 es la consumación de parte de estas demandas manifestada en el mensaje del año 2004, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, a partir de un compromiso de campaña firmado el año 1999⁵. El proyecto de ley inicial tenía como objetivo principal dar legalidad y, de alguna manera, legitimidad al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) mediante medidas de inclusión tanto en los espacios de elaboración de las políticas públicas como en el acceso a los fondos

5.-Sobre la propuesta inicial de las organizaciones, en el marco de la candidatura de Ricardo Lagos, consultar el “Acuerdo Por La Participación Ciudadana y El Fortalecimiento De La Sociedad Civil”. Acuerdo entre Organizaciones de la Sociedad Civil y el candidato a Presidente Ricardo Lagos E., 30 de agosto de 1999. Documento electrónico disponible en <http://participo.blogcindario.com/2005/10/00047-acuerdo-por-la-participacion-ciudadana-osc-y-ricardo-lagos.html>

estatales para su sobrevivencia. El compromiso buscaba revitalizar un espacio de participación e inclusión en la política que se había construido en los años de la Dictadura Militar. En ese período de proscripción de los partidos políticos, estas organizaciones realizaron la labor de construcción de un proyecto democrático en el que los distintos sectores de la ciudadanía pudieron expresar sus demandas y organizarse para lograr sus objetivos (Soto y Viveros, 2016). Delamaza (2004) sostiene que la inclusión de las OSC en las políticas públicas generó distintas iniciativas enfocadas en la inclusión de organizaciones no gubernamentales (ONG) así como iniciativas que buscaban el consenso en temas como las relaciones laborales. Ninguna de ellas llegó a establecer la participación ciudadana como uno de los ejes de las políticas públicas, al primar una idea restringida del rol que debía jugar la ciudadanía organizada en la reorganización del Estado post dictadura. Pese a que, con distintos nombres, los primeros gobiernos democráticos incluyeron a la ciudadanía en el discurso a favor de la participación, lo que se observa es una ambigüedad en la invocación a la participación ciudadana, como lo señala Delamaza (1999), opacada por una consideración con la estabilidad del proceso político que se estaba construyendo.

Este debate sobre la inclusión ciudadana en las políticas públicas se debe enmarcar en uno mayor, sobre el sistema de representación de la ciudadanía y la democracia como forma de expresión de esta. La participación ciudadana, como forma de inclusión en la política, en particular en la construcción de políticas públicas, es el resultado de un debate sobre las características que adquiere la democracia. Esta forma de gobierno que, como señala Gómez (2015), identifica a cualquier gobierno que sostenga su acción sobre la ratificación de la ciudadanía, incorpora a la participación como uno de los valores que le da sustento. Esta afirmación

no da cuenta del debate entre las diferentes formas de democracia, en particular entre una concepción elitista de la misma y una participativa. Tal como indican Cohen y Arato (2000) se trata de una discusión abierta entre quienes sostienen que la esencia de esta forma de gobierno radica en la capacidad de los ciudadanos de escoger a sus representantes, en quienes recae la potestad de participar de la política, y los que sostienen que no basta con asegurar la representación y consideran que es requerida la inclusión de la ciudadanía en el gobierno para asegurar la justeza de las decisiones que se adoptan desde el Estado.

Existe una abundante bibliografía para comprender qué involucra la participación ciudadana. Para Espinoza (2009) se trata de un espacio de interacción entre el Estado y los individuos organizados en el que se construye lo público. Quienes problematizan la definición y los alcances de esta forma de participación señalan que se trata de uno de los ámbitos en los que se expresa la ciudadanía. Para algunos (Cunill, 1991; Martínez, 2009) el problema radica en identificar esta expresión ciudadana, reservada a la inclusión en la actividad pública de aquella que reviste carácter político o social y comunitario, dada la existencia de distintos mecanismos formales de la participación, entre los que la palabra *ciudadana* representa el involucramiento directo en las actividades públicas. Ciertamente que se trata de un debate formal, en la medida que es difícil separar lo social o comunitario de lo ciudadano.

Remy (2005), en línea con la opinión de que la participación ciudadana es participación en la política, propone un modelo para clasificar las distintas formas de incluir a la ciudadanía en ella. En este modelo se consideran al menos cuatro (4) espacios o formas en los que la ciudadanía es incluida en la gestión del Estado y en la construcción de la política pública, configurados a partir de dos ejes, si es que

esta inclusión tiene consecuencias directas o están mediadas por un diálogo o proceso de discusión y si se trata de un proceso reconocido de manera formal, tal como se puede observar en la Tabla N° 1.

Tabla 1. Formas de la participación ciudadana

	Toma de Decisiones	Diálogo/Propuesta
Formal	Democracia Directa	Democracia Participativa
No Formal	Acción Directa	Lobby

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de Remy y el análisis de Bregaglio, Constantino y Chávez (2015).

La Ley N° 20.500, tal como fue aprobada, se inscribe en el espacio de democracia participativa, en particular con la creación de los COSOC de la administración central del Estado.

La participación ciudadana que se ha descrito está enfocada en la construcción de políticas públicas. Estas son el resultado de variados factores. Tal como lo describe Olavarría (2007) existe, en el origen de la formulación de una política pública, la evidencia de una carencia o problema sin solución por parte del Estado, pero en esta condición existe una gran cantidad de situaciones, por lo que es relevante el peso de los actores involucrados para definir la agenda de discusión y priorización de las soluciones propuestas. El rol de estos actores es el de darle carácter de público a la solución propuesta. Las organizaciones sociales, hasta la promulgación de la Ley N° 20.500 habían estado ausentes en la formulación de la agenda sobre políticas públicas. Esto más allá de que autores como Lahera (2004) describieran las características de una política pú-

blica de “excelencia” como “... aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.”, sin una especificación clara de lo que implicaba la participación comunitaria, para la que el Estado no tenía una obligación y en particular una forma de inclusión que la identificara con una o más organizaciones.

El problema de cómo representar a esta ciudadanía organizada se ha planteado como uno de los dilemas de la participación. Rodríguez y Ríos (2002) proponen que las organizaciones sociales pueden tomar distintas denominaciones, según el rol que cada una de ellas tome en el sistema social, enfatizando en que se trata de organizaciones sin fines de lucro compuestas por voluntarios. Otra forma de caracterizar a este espacio de organizaciones sociales es la de *tercer sector* (Paiva, 2004). A partir de esta relación se construye una forma de representación, en este caso basada en la vinculación de la ONG con un sector social poseedor de derechos. Una segunda forma de definir estas agrupaciones considera la representación a la que hacen referencia las organizaciones sociales o ciudadanas. Se trata de formas de agruparse que están afinadas en identidades comunes y la promoción o defensa de derechos. En esta condición se encuentran los sindicatos y también, a partir de la década de 1960 en Chile, las juntas de vecinos. Se trata del tipo de organizaciones que calza con la construcción de lo que Tarrow (1997) define como *movimientos sociales*. Para efectos de la representación social y ciudadana en los espacios de participación que se han ido abriendo en el modelo democrático, se consideran ambos tipos de organizaciones, pero la forma que tomará esta participación será distinta si se privilegia una de ellas en la medida que los intereses representados en la relación con la ins-

titucionalidad no son los mismos. El dilema de la Ley de Participación fue entonces si considerar a las organizaciones formales o aquellas que, basadas en la identidad, cuentan con una representación afincada en la pertenencia o condición natural de vecindad u objetivos de vida.

A partir de la década de 1980, junto con el fin de las dictaduras militares en nuestro continente, se abrió el debate sobre la mejor manera de afianzar la recién recuperada democracia, cimentada, en el caso chileno, en el proceso de movilización social que culminó con la victoria de Patricio Aylwin en las elecciones presidenciales de 1989. En Chile este debate sobre el modelo de democracia construida en la transición estuvo marcado por las limitaciones del régimen político que sucedió a la dictadura militar. Producto de los acuerdos para el retorno a la democracia se consolidó una forma de participación que restringía los actores del debate político, amparada en la doctrina corporativista plasmada en la Constitución de 1980⁶. Viveros (2008) en un trabajo sobre el marco legal y constitucional para la participación ciudadana, establece una relación entre la promoción del derecho a la libre asociación y el principio de subsidiaridad del Estado, separando la política pública de los derechos ciudadanos. En el marco constitucional, las organizaciones sociales tradicionales, como los sindicatos y las juntas de vecinos, estaban vetadas de participar en política, reservándose para ellos un espacio de participación sin relevancia o, la mayor parte del tiempo, inexistente. Por su parte, los partidos políticos estaban vetados de involucrarse en las actividades de las organizaciones sociales. Aunque en la práctica estas restricciones no se respetaban –es decir, los partidos tenían presencia en las organizaciones sociales y estas se involucraban

en política– la formalidad del proceso legislativo y de las políticas públicas debía respetar este marco de restricciones.

Los problemas del modelo de democracia liberal en América Latina han sido objeto de variados estudios que proponen formas de entender los problemas que acarrea esta forma de gobierno, desde los que profundizan en los elementos que permiten predecir la estabilidad de los gobiernos, hasta los que estudian los casos que cada sociedad ha encontrado para mantenerse lejos de las tentaciones autoritarias. En este debate la participación ciudadana aparece como uno de los elementos que deben considerarse y que potencian el modelo de gobierno instalado luego de décadas de dictadura, condensados en la propuesta de democracia participativa. La participación ciudadana se constituye en uno de los ejes para afianzar una forma de construcción de los espacios comunes en los que todos los involucrados pueden incidir en la solución de los problemas que presenta la vida en común, expresado de manera particular en la elaboración de las políticas públicas. Se trata de incluir los espacios de organización naturales de los ciudadanos en la política. Otra motivación para legislar en este ámbito es el conjunto de acuerdos y compromisos internacionales que el Estado chileno fue adquiriendo en la década del 2000 en distintos foros sobre mejoramiento de la democracia, y que se ratificó con la firma de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), cuestión que dio un impulso a la aprobación del proyecto de ley que se tramitaba en ese momento en el Congreso.

6.- Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo N° 1.150, de 1980. Ministerio del Interior. Publicado en el Diario Oficial del 24 de octubre de 1980.

También los esfuerzos por incluir de manera formal a las organizaciones del *tercer sector*, deben entenderse como partes de un movimiento mayor asociado a la crisis de la democracia liberal; es decir, aquella que cimienta su legitimidad en la participación política de los ciudadanos mediante la elección de representantes y la construcción de un aparato institucional que se dedica a gestionar los esfuerzos comunes en pos del bienestar, como señala Lechner (1994), la sociedad civil "... nos recuerda que el orden democrático se funda en una comunidad de ciudadanos.". El proyecto de ley inicial consideró preferentemente a las organizaciones formales, aquellas que caben en la categoría de *tercer sector*, dejando en un segundo plano a las de representación social informal. Es en el marco de la tramitación de la ley que aparecen diversas iniciativas en orden a ampliar el marco de inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, integrándolas de manera permanente a la gestión pública y a la institucionalidad política mediante el mecanismo de los COSOC. Si bien uno de los ejes centrales del proyecto de ley fue incluir a las organizaciones sociales y ciudadanas en la actividad del Estado y de los gobiernos locales como un actor preferente, el orden de prioridades muestra un desarrollo de menos a más. Primero estuvo la necesidad de regular la función de las organizaciones que se relacionan con el Estado en la concreción de sus objetivos, expresado en la conformación de un fondo para el financiamiento de las organizaciones y en el reconocimiento legal de las mismas. A partir del segundo trámite adquirió relevancia la consagración de la participación ciudadana como

parte de la administración pública. En cuanto a la solución del dilema de representación que se muestra en la definición de participación ciudadana en la que se basa el proyecto de ley, lo que se observan son procesos formales de inclusión de las organizaciones sociales sin que se produzcan cambios en los mecanismos de toma de decisión. Las organizaciones son incluidas en el proceso de construcción de las políticas públicas, pero sin incidencia real en la medida que su participación es solamente consultiva.

El debate sobre la calidad de la democracia, como indican De Sousa y Avritzer (2004), debe tener en cuenta que esta se enfrenta a la *patología de la participación*, con el aumento del abstencionismo, y la *patología de la representación*, en que cada vez menos ciudadanos se sienten representados por quienes eligen. En Chile tiene su particular manifestación en la baja en la participación electoral en las últimas tres elecciones y en la baja sostenida en la confianza de los ciudadanos en las instituciones, con marcado acento en las de representación como la Cámara y el Senado. Esto ha permitido que la participación ciudadana, entendida como "el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas"⁷, adquiera relevancia y se transforme en uno de los temas del debate político, en la medida que se trata de integrar a las mayorías y no solamente mejorar las instituciones (Delamaza y Thayer, 2016). La constitución del Consejo Nacional de Participación Ciudadana en enero del 2016, cuyo objetivo fue introducir mejoras en la Ley N° 20.500, en

7.- MSGG, web sobre participación ciudadana. En <http://participacionciudadana.minsejpres.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana>

particular “... elaborar propuesta de reforma a la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana que considere, entre otros aspectos, la institucionalización del Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil”⁸, constituye una muestra de esta relevancia.

3. REVISIÓN DE LA LEY N° 20.500

La Ley N° 20.500⁹ buscó resolver el problema de la inclusión de las y los ciudadanos en la gestión del Estado, entendida como el estudio, la construcción y la evaluación de las políticas públicas y, por esta vía, involucrar a las organizaciones sociales en la institucionalidad democrática. En su origen propone normar la participación ciudadana abriendo espacios para que esta se integre como una política de Estado inclusiva e integradora de las opiniones de todos los sectores.

Para cumplir este objetivo, este cuerpo legal define las organizaciones sin fines de lucro e incorpora una nueva categoría de organizaciones a la Ley: las *organizaciones de interés público* (OIP). Con esta definición se identifica a un grupo de organizaciones que efectúa labores en ámbitos donde existe alguna responsabilidad del Estado, en particular aquellas organizaciones que promueven con su actuar el interés general, lo que debe estar plasmado en los objetivos que se fijan al momento de

su constitución. Entre los objetivos que el Estado podrá considerar como de interés público están la asistencia social, la promoción de derechos o “la prosecución de objetivos de carácter cívico”, dejando de esta manera un amplio abanico de posibilidades para que una organización sea considerada en esta categoría. El texto de la ley excluye a las organizaciones que actúan por interés propio o de sus asociados¹⁰.

El objetivo de esta nueva categorización fue doble. Por una parte, habilitar al Estado a otorgar fondos a las organizaciones que sean reconocidas en este carácter mediante la creación de un Fondo de Desarrollo, administrado por un consejo conformado por representantes del poder Ejecutivo y del conjunto de OIP que lo constituyan. La característica de ser sin fines de lucro permite al Estado traspasar recursos sin que estos adquieran la calidad de fomento económico, para lo que existe una legislación particular. Para asegurar esta condición se creó un registro especial dependiente del Registro Civil.

El registro de organizaciones de interés público se define como el acto necesario para reconocer por parte del Estado este carácter a las organizaciones y, con ello, hacerlas beneficiarias de los incentivos que se definen en esta misma Ley. El registro se propone como parte de las responsabilidades de la Secretaría General de Gobierno (MSGG), y su constitución parte con aquellas organizaciones que se han definido en la Ley de Juntas de Vecinos (Ley 19.418¹¹). El proyecto entregó potestad a la Presidencia de la República para calificar a las organizaciones que pertenecerán al registro.

8.- Consejo Nacional de Participación Ciudadana. ¿Qué es el Consejo? En <http://consejoparticipacion.cl/que-es-el-consejo/>

9.- Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

10.- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. *Diario Oficial*, 16 febrero, 2011, p. 13. Disponible en www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/34010/1/HL20500.pdf.

11.- Ley N° 19.418, Sobre Juntas De Vecinos Y Demás Organizaciones Comunitarias. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=70040>

El fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público se estableció como la herramienta de fomento para la construcción de organizaciones de esta característica y como una forma de establecer un acceso igualitario al financiamiento del Estado.

Un segundo objetivo de la Ley, la inclusión de las OIP en la gestión del Estado, implicó la modificación de leyes con rango de Orgánica Constitucional, como la Ley de bases de la administración pública (Ley N° 18.575) y la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En ambos casos las modificaciones se refieren a incluir los aspectos del proyecto que agregan nuevas definiciones y normativa al Estado y las municipalidades para la inclusión de las OIP y de la constitución y financiamiento del fondo de fortalecimiento ya descrito. Mediante estas modificaciones se crean los Consejos Comunales de la Sociedad Civil, en reemplazo del Consejo Económico y Social (CES), que ya existía en la legislación como el espacio de representación de la ciudadanía organizada en el gobierno municipal. Así mismo se crean los Consejos de la Sociedad Civil con función similar en los servicios y organismos de la administración central.

Esta propuesta de reconocimiento del rol de la ciudadanía organizada tuvo un primer momento restringido, tal como se presenta en el Mensaje Presidencial que da origen al trámite de la ley, y que contenía una iniciativa legal dirigida a normar el desarrollo de asociaciones voluntarias y a dar el marco a la participación de estas asociaciones en la gestión del Estado, apuntando a las cuestiones más formales del reconocimiento legal del espacio de representación social ciudadana. Se trata de

un reconocimiento a la necesidad de aumentar la participación de las y los ciudadanos en la gestión del Estado como una práctica “clave de un ejercicio eficiente y prudente del poder político”¹².

El proyecto concibe la participación ciudadana como una relación de cooperación entre los individuos y el Estado, individuos con derecho a asociarse libremente y por ello debe ser incluidos en la elaboración de las decisiones públicas. El argumento para otorgarle legalidad al proyecto de ley presentado fue que, protegiendo la libertad de asociación y el derecho y las libertades individuales que pudieran verse afectadas, se hace necesario legislar para aumentar la participación ciudadana.

En lo referente a los COSOC, incluidos en esta ley como la forma de representar a la ciudadanía organizada en la gestión del Estado y las políticas públicas, corresponde a un segundo momento del trámite, a partir del estancamiento del debate en el Congreso (en su primer trámite en la Cámara de Diputados), producto del extremo celo puesto por el Ejecutivo en el primer mensaje en pos de lograr acuerdos para su aprobación. Este celo legislativo se manifestó en que el primer proyecto se centre en el reconocimiento formal de las organizaciones que componen el *tercer sector*, incluyendo a aquellas que no formaban parte del primer acuerdo para promover la ley, como el caso de las organizaciones tradicionales del voluntariado, por ejemplo, los bomberos. En un segundo momento se amplió el ámbito de inclusión de las organizaciones, catalogadas como *sin fines de lucro*, ahora ya de manera formal en la estructura de las instituciones públicas, reconociéndose dos ámbitos; por un lado,

12.- Historia de la Ley N° 20.500, Op. cit., p. 6.

el gobierno local, presente en el primer mensaje y las instituciones del Estado, es decir Ministerios y Servicios. La figura para esta nueva inclusión se denominó Consejos de la Sociedad Civil. Como resultado de la promulgación de la ley, estos consejos han sido incluidos en los dos cuerpos legales señalados, responsables de la organización de la función pública.

El debate de esta ley se extendió entre junio de 2004 y enero de 2011, fecha en la que fue promulgada. El proyecto de ley se tramitó en tres etapas, llegando a comisión mixta, tal como se presenta en Tabla N° 2.

Tabla 2. Trámite de la Ley N° 20.500

Trámite	Período	Resultado	Responsables
Primer Trámite	07/2004 – 10/2007	Aprobado	Ricardo Lagos Michelle Bachelet
Segundo Trámite	11/2007 – 10/2008	Rechazado	Michelle Bachelet
Tercer Trámite (Mixta)	10/2008 – 03/2011	Aprobado	Michelle Bachelet Sebastián Piñera

Fuente: elaborado por el autor.

Antes de finalizar el extenso trámite asumió la presidencia Sebastián Piñera, marcando un cambio de signo en la primera magistratura del país, correspondiéndole a su gobierno la promulgación de la Ley. El proceso de implementación y puesta en régimen fue iniciado por el gobierno de la Alianza y continuado por el de la Nueva Mayoría, marcando un segundo cambio de signo político. Estas condiciones en el proceso de puesta en marcha de la Ley pueden ser observadas en las actas y documentación oficial de las instituciones involucradas.

La redacción del proyecto que, como hemos revisado, resume un conjunto de iniciativas de inclusión de la sociedad civil, llevadas a cabo en el primer decenio de gobiernos de la Concertación, tiene como hito original el compromiso entre el candidato, y luego Presidente, Ricardo Lagos y las organizaciones de la sociedad civil¹³, en el que quedaron plasmadas las ideas matrices de la inclusión de estas organizaciones en la gestión del Estado. Fue la presión de las organizaciones no gubernamentales y los dirigentes sociales que habían madurado la idea de la inclusión del mundo de las organizaciones sociales en la política, desvinculada de los partidos políticos y que reflejaba un anhelo de la base social de ser incluida formalmente en las decisiones que se tomaban regularmente en la institucionalidad, anhelo soportado sobre la base del protagonismo de estas organizaciones en la lucha por el retorno a la democracia, la que generó el espacio necesario para, rompiendo las formas de entender la participación política y social que está plasmada en la Constitución de 1980, de esencia corporativista¹⁴, incluir a las organizaciones sociales en la gestión del Estado.

La ley, entonces, fue el resultado de la tensión entre estos puntos de vista, el amparado en la Constitución de 1980, corporativista de los cuerpos intermedios, y el de la ampliación de la participación. De ello da cuenta el debate sobre la profundidad que adquirirá la promoción de las asociaciones ciudadanas y su inclusión en la toma de decisiones del Estado, en particular la figura de los COSOC.

4. LOS CONSEJOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

La implementación de la ley implicó movilizar esfuerzos en la institucionalidad para dar forma a los espacios de participación creados. Desde la implementación de los registros de organizaciones, dependiente del Registro Civil, que implicó la responsabilidad de las municipalidades de informar de la constitución y vigencia de estas, hasta la dictación de nuevas normas de participación para las municipalidades e instituciones estatales.

Lo observado en las actas de los consejos dependientes de los organismos centrales fue, en primer lugar, el estado en que se encontraban estos esfuerzos a finales del año 2015, consignando los datos principales de los consejos constituidos y de la existencia de normativa que les permitiera funcionar. En esta revisión aparecen variadas interpretaciones de lo establecido en la Ley y una adaptación de antiguos mecanismos de participación existentes en los ministerios y reparticiones públicas.

La información levantada consideró la frecuencia de sus reuniones, lo que permite observar sus procesos de institucionalización, la representación observada que ayuda a cuantificar el impacto de su funcionamiento y las demandas levantadas, los temas analizados y el impacto en la institucionalidad.

13.- Ver documento electrónico disponible en <http://participo.blogcindario.com/2005/10/00047-acuerdo-por-la-participacion-ciudadana-osc-y-ricardo-lagos.html>. Delamaza (2004) comenta que previo a este acuerdo con el candidato Lagos, existió un trabajo desarrollado en la División de Modernización del Estado, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), que consideraba la participación de las OSC con carácter decisorio.

14.- Nos referimos a lo que se puede observar en el artículo 19 de este cuerpo legal, donde la organización social se sitúa como el espacio intermedio entre el Estado y los ciudadanos, alejada de las influencias de los actores políticos.

4.1. Tendencias generales en los Consejos de la Sociedad Civil

Hasta diciembre del año 2015 se había creado un total de 142 COSOC¹⁵ en las distintas reparticiones públicas del Estado chileno. La Ley N° 20.500 establece la facultad de la autoridad de definir la calidad de interés público de las organizaciones que así lo requieran, caracterizando estas como las de tipo *comunitario* (juntas de vecinos, uniones comunales, otras organizaciones comunitarias funcionales) y las *Organizaciones Sin Fines de Lucro* (OSFL)¹⁶. La Ley dio forma a dos tipos de consejos, el comunal y el institucional. El primero hace referencia a la representación de las organizaciones en el territorio ante el gobierno comunal. El segundo permite a estas organizaciones la representación ante los organismos del Estado en la construcción de las políticas públicas. El reconocimiento de las organizaciones sociales busca dar contexto a la capacidad de la ciudadanía de constituirse como cuerpo estructurado, pero no otorgarle capacidad de autogobierno. Este reconocimiento es parte de un debate sobre las formas que adquiere la libertad de asociación, reconocida como derecho en la Constitución de 1980, fuertemente asociada a la libertad individual, tutelada por el Estado en aspectos como la no inclusión en el debate político. Si la Constitución protege el derecho de asociación y por ende la participación, a la vez la limita y castiga como ilícito la vinculación entre asociación y política (Viveros, 2008) restringiendo y controlando el

involucramiento de las organizaciones ciudadanas (sindicatos, asociaciones profesionales, juntas de vecinos) en la política pública. Por ello es que la normativa de participación ciudadana de los organismos del Estado hace énfasis en la vinculación entre organización social e institución pública en los temas que le son propios.

En diversos servicios del Estado existen precedentes de organismos de participación de las organizaciones sociales anteriores a la Ley N° 20.500. El tipo de organizaciones que compone los consejos esta reglado por la reforma a la Ley N° 18.575¹⁷, que en su artículo 74 indica: “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.” La Tabla N° 3 da cuenta del número y tipo de consejos constituidos, además del número de consejeros.

Tabla 3. COSOC en ministerios y organismos dependientes del Estado

Área de Dependencia	N° Consejos	N° Consejeros
Salud	36	418
Trabajo	21	145
Economía	16	193
Vivienda	15	205

15.- Las fuentes para determinar el número y características de los Consejos es la provista por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (DOS-MSGG). Esta información se ha complementado con la obtenida en una búsqueda realizada durante el 2015 en fuentes de información abierta, como los sitios web de las distintas reparticiones públicas.

16.- Ley N° 20.500 sobre Participación Ciudadana, Art. 15, incisos primero y segundo.

17.- Se trata del texto refundido de la Ley N° 18.575, disponible en el DFL 1 de 2001, reformado por última vez en febrero de 2011, al momento de la publicación de la Ley N° 20.500, sobre participación ciudadana. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865&idParte=o&idVersion=>

Agricultura	7	48
Justicia	7	173
Desarrollo Social	5	22
Educación	5	50
Hacienda	5	33
Energía	4	35
Relaciones Exteriores	4	55
Interior	3	156
Medio Ambiente	3	36
Minería	3	23
Transporte y Telecomunicaciones	3	29
Secretaría Gral. de Gobierno	2	138
Bienes Nacionales	1	12
Cultura	1	119
Obras Públicas	1	18
Total	142	1908

Fuente: elaborado por el autor a partir de la información proporcionada por la DOS.

El número de COSOC constituidos incluye a los que se han creado en los niveles regionales de algunas de las instituciones estatales. Es el caso de los consejos asociados a los Servicios de Salud, en total 33, vinculados con FONASA; es decir, constituidos en cada división administrativa. En otras reparticiones se ha optado por constituir un Consejo en cada dependencia, como se puede observar para la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ). Se da el caso de que, al mismo tiempo, el Ministerio del cual depende también ha creado un COSOC de nivel nacional; por ejemplo, el Mi-

nisterio de Justicia, del cual dependen las CAJ. Esta inclusión es objeto de debate en la medida que la Ley N° 20.500 no explicita el nivel en el que debe constituirse el Consejo. La normativa de participación ciudadana de cada Ministerio u organismo asociado al Estado; es decir, aquellos para los que rige la Ley de Bases de Administración del Estado (Ley N° 18.575), ha definido cuál es el alcance de la inclusión ciudadana, por lo que se han establecido diversos criterios que, en algunos casos, incluyen la incorporación en el nivel regional. También estos criterios difieren en la forma de constitución del Consejo, la manera en que se elige al presidente del Consejo y el alcance de involucramiento en las funciones de la institución. En casos específicos se ha “convalidado” anteriores formas de inclusión ciudadana con las exigencias legales vigentes.

Tabla 4. Número de Consejos de la Sociedad Civil por año de creación

Año de Constitución	Número de Consejos Constituidos
Antes de 2011	7
2011	3
2012	31
2013	50
2014	9
2015	42

Fuente: elaborado por el autor a partir de información proporcionada por la DOS.

La Tabla N° 4 da cuenta del número de consejos constituidos por año de constitución. Destacan dos momentos de empuje en la constitución de estos consejos. El primero es a partir de 2012, relacionado con el instructivo de participación ciudadana publicado por el gobierno de Sebastián Piñera y como una de las respuestas a la eclosión de demandas desde la ciudadanía durante 2011. El segundo es durante 2015, relacionado en este

caso con la puesta en marcha de las instrucciones sobre el aumento de la participación ciudadana en el Estado derivadas del instructivo N° 7 de 2014, desde el gobierno de Michelle Bachelet.

La Tabla N° 5 da cuenta de los mecanismos de elección que se observan en la constitución de los COSOC del Estado.

Tabla 5. Mecanismos de generación de los COSOC

Mecanismo de Generación	% de Consejos
Asamblea	14%
Designado	37%
Elegido	45%
Indirecto	2%
Mixto	2%

Fuente: elaborado por el autor a partir de información proporcionada por la DOS.

Aun cuando, de acuerdo con la información obtenida desde los sitios de participación ciudadana de cada servicio, la mayor parte de los consejos son elegidos por las organizaciones sociales que se han inscrito para participar, es destacable que un número de estos organismos sea designado por el jefe de servicio.

Una parte de los consejos funciona en la modalidad de *asamblea*. Es decir, en el COSOC participan todas las organizaciones que se han inscrito para tal efecto, designado para ello un consejero titular y otro suplente. Un ejemplo de esta forma de funcionamiento es el del consejo de la SUBTRAN del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Es importante destacar que la información más escasa es la de los padrones de organizaciones que han participado de la generación de los COSOC respectivos. Incluso los consejos que son elegidos

por votación no mantienen información pública de las organizaciones sociales que han participado de este proceso. El número de organizaciones cadastradas entre los COSOC que se han constituido alcanza a las 4.917, en las que se han considerado las que componen los distintos consejos, mediante la asistencia explicitada en las actas.

4.2. Identificación de demandas

La lectura de las actas permitió identificar las demandas levantadas en cada consejo, el proceso de discusión entre los consejeros y de qué forma responde la autoridad a esta nueva realidad que se le plantea. Por *demanda* se entiende un problema identificado por una o varias organizaciones miembros del COSOC en el que la institución aparece como responsable de su solución. Este problema puede estar asociado a la falta de atención por parte del Estado, representado por la institución específica, o a una diferencia entre lo que una iniciativa de política pública está proponiendo y lo que opinan las organizaciones al respecto. Este problema puede estar acompañado de una propuesta de solución sin que esto sea obligatorio.

Debido a la variedad de formatos presentes en las actas revisadas, algunas de ellas muy detalladas y otras más generales, el proceso de identificar las demandas que fueron levantadas en el periodo que va del año 2012, un año después de la promulgación de la Ley N° 20.500, al año 2016, corresponde a una interpretación libre de la lectura de las mismas. No existe un listado al que se pueda hacer referencia. Esta variedad a la que se hace referencia puede ser objeto de debate si se considera como un obstáculo para el análisis que se realizó. Debido a que actas y documentación formal asociada a los COSOC son elaboradas por funcionarios de cada institución que han sido designados como

responsables de registrar acuerdos, propuestas, solicitudes de información efectuados en el marco de una reunión formal del consejo o como producto de su aprobación (particularmente en el caso de los reglamentos de funcionamiento), resultados que luego son aprobados por los consejeros, todo el proceso se reviste de una formalidad que las constituyen en un canal de información posible de analizar y verificar. Esta característica aminora el efecto de “ruido en la comunicación” que pudiera observarse desde un agente externo.

Luego de identificar las demandas expuestas en cada consejo, ellas se clasificaron en grandes temas relacionados con la discusión sobre políticas públicas en desarrollo en cada institución, expresadas en proyectos de ley o problemas derivados de su implementación, y aquellos relativos al desarrollo de la política de participación ciudadana que había albergado la implementación de los Consejos de la Sociedad Civil; es decir, el punto de vista usado para la clasificación estuvo relacionado con los objetivos de implementación de esta política inclusiva de las organizaciones sociales. La categorización buscó ayudar a comprender mejor estas opiniones. Se agregó una categoría para clasificar las demandas que excedían la institucionalidad vigente; es decir; que quedaban fuera de los objetivos descritos.

Funciones del consejo	Demandas apelan a la solución de problemas que se presentan en el funcionamiento del Consejo.
Mejor atención institucional	Demandas hacia la institución, en relación con la forma en que se implementan las políticas, cumple sus funciones, problemas de trato en la atención y otros.
Políticas públicas sectoriales	Demanda referida al cumplimiento efectivo o en condiciones aceptable de alguna de las obligaciones institucionales como entrega de bonos, subsidios u otras obligaciones de este tipo.
Problemas fuera de la institucionalidad	Demandas sobre cuestiones que dependen de otras instituciones o en las que la institución no tiene posibilidad de dar solución.

Fuente: elaborado por el autor a partir de las actas de los consejos revisados.

Tabla 6. Categoría de demandas

Categoría de demanda	Alcance de la categoría
Cambio estructural	Demandas que implican un cambio en las políticas públicas vigentes o ratificadas por alguna ley y que obligan a la institución aludida.

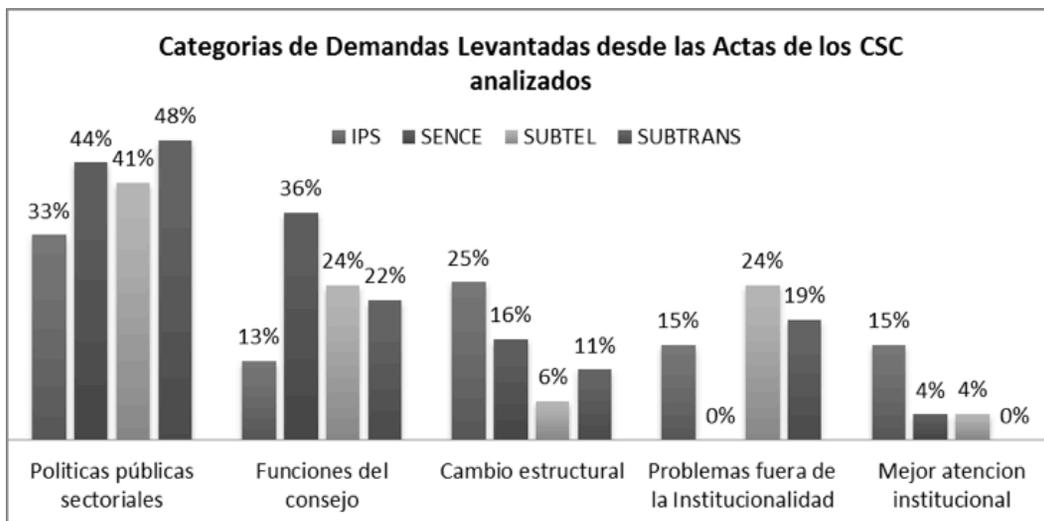
Es posible observar una mayor frecuencia en las demandas asociadas a las Políticas Públicas Sectoriales. Esta es más relevante en los consejos asociados al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), cuestión que se puede vincular con la función que cumple este ministerio en la regulación de políticas públicas que no ocurre con el Ministerio del Trabajo (MINTRAB), al que pertenecen los otros dos consejos analizados, cuya función esta mayormente asociada a la distribución de subsidios y servicios.

En segundo lugar, aparece la categoría de Funciones del Consejo lo que se asocia con propuestas o problemas que los consejeros identifican con el rol que los COSOC pueden cumplir en la relación con la institución. En este caso se observa una mayor frecuencia en los consejos donde se observa, como se puede ver más adelante en la descripción de las actas, una mayor conflictividad con la autoridad derivada de la voluntad del Consejo de jugar un rol más activo en la discusión de las políticas públicas.

También se observa, como caso particular, que el Consejo del Instituto de Previsión Social (IPS) está más abocado a los temas contingentes de la función institucional. Sus demandas están más enfocadas en levantar problemas asociados

con el cambio del sistema de pensiones (cambio estructural) y aquellos derivados de la entrega de subsidios, la oportunidad en que se entregan, el alcance, la exclusión de algunos grupos y otros asociados a la Atención Institucional. En este caso el carácter de la institución, fuertemente abocada a la entrega de beneficios sociales a sectores de menores recursos, y la composición del Consejo, como se verá más adelante con mayor presencia de organizaciones de pensionados, trabajadores y adultos mayores, puede impactar en el Consejo.

El gráfico siguiente muestra una comparación entre las frecuencias de demandas de los cuatro consejos revisados.



Fuente: elaborado por el autor a partir de las actas de los COSOC.

5. ¿CUÁNTO INCIDEN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES?

Hemos revisado cómo la Ley N° 20.500 es el resultado de diversos esfuerzos por incluir a la sociedad civil en la gestión del Estado. Este proceso de construcción de una política de participación ciudadana se dio en el marco de un debate mayor sobre la forma que debería tomar esta inclusión, la profundidad de la misma y los temores sobre el impacto que esto pudiera tener en el frágil escenario político de los primeros años de la transición.

Evaluar esta ley implicó medir la influencia de la representación ciudadana en las instituciones, a través de su participación en los consejos. No es posible contar el número de políticas que las organizaciones han logrado construir. Esto implicaría que se han cambiado las formas en que el Estado concibe el proceso de generación de estas. Lo que se deduce de las actas es que existe la voluntad de incluir a la sociedad civil, pero esto se topa con la forma que adquiere la agenda legislativa y los tiempos en los que se propone llevarla a cabo. La presencia de un tercer actor, el *actor comunitario*, en esta ecuación implica tiempos y esfuerzos a los que el Estado no se ha adecuado. Tanto el tipo de debates que se llevan a los COSOC, como la disponibilidad a acoger las demandas, establecer agendas comunes o incorporar a los representantes sociales a las definiciones de políticas, está restringido a la capacidad de las organizaciones de presionar de manera directa para que esto ocurra (Delamaza, 2011).

Las instituciones, por su parte, son tributarias de un modo de construir las políticas públicas donde un papel relevante lo juegan los directamente interesados desde un punto de vista del beneficio que estas puedan tener a su favor. En la opinión de un consejero de la SUBTRANS, el temor a los inconvenientes de la participación por las críticas, cuestionamientos y exigencias que esta considera y el consiguiente retraso de la acción gubernamental; es decir, de la solución de los problemas, impactan negativamente en la actitud institucional hacia los consejos¹⁸.

Se observa, al mismo tiempo, una incapacidad de las organizaciones sociales de elaborar una agenda común que considere al menos las demandas que están representadas en el consejo. Cuando ocurre que las organizaciones participantes construyen una propuesta lo que se observa es un detalle de las demandas particulares sin un sentido común que permita instalar un debate distinto del que ya está construido por la autoridad. El diseño institucional que se observa en los instructivos presidenciales y en la elaboración de las normas de participación ciudadana de cada institución, contribuye a que los consejos no puedan representar una voluntad mayoritaria frente al proceso de construcción de las políticas públicas, al transformar los consejos en una reunión de representantes de distintos sectores separados en el proceso de elección y sin vínculos entre sí, donde la ponderación de cada sector es una atribución de la autoridad.

Para las organizaciones resulta difícil involucrarse en la construcción de las políticas públicas. Una razón es el carácter focalizado de algunas de estas

18.- Valenzuela, Jaime. 2015. "Los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) y la SOCHITRAN, Jul 2015". Disponible en <http://www.sochitran.cl/opinion-de-socios/consejos-de-la-sociedad-civil-jul-2013/>. Jaime Valenzuela fue presidente del consejo de la sociedad civil de la SUBTRANS en representación de la SOCHITRAN.

políticas, al restringir el universo de beneficiados por ellas. El objetivo de la representación de la organización en el Consejo se desdibuja al no poder establecer una interlocución válida con la institución, basada en las demandas que le son propias.

Al observar el trabajo de los consejos se pueden ver los efectos de esta doble relación de intereses. Las actas y los documentos revisados permiten configurar dos grupos diferenciados de Consejo. En el primero está el Consejo del IPS y la primera etapa del SENCE, en ambos casos centrados en mejoras institucionales a las prestaciones actuales y en el cambio estructural; es decir, el reemplazo de las políticas actuales por otras basadas en un nuevo modelo, como en particular se observa con el cambio del sistema de pensiones. Un segundo grupo, formado por las subsecretarías del MTT (SUBTRANS, SUBTEL) y el segundo período del SENCE, están centrados en las políticas institucionales, discusión de leyes, propuestas sobre políticas públicas y en las funciones del Consejo.

Las razones para esta diferenciación son múltiples, propias de la realidad de cada sector, pero entre ellas destacan la composición del Consejo y las diferencias institucionales.

El tipo de organizaciones que componen el Consejo incide en el tipo de debates que se dan al interior. El caso de la SUBTEL, donde hay fuerte presencia de las organizaciones de defensa de los consumidores, lleva la discusión en el Consejo a temas de regulación de los servicios y no necesariamente a la formulación de políticas. Por su parte, los consejos del SENCE y SUBTRANS y un segundo momento en el Consejo de SUBTEL, donde las organizaciones que lo componen están vinculadas de alguna manera con la agenda institucional y sus intereses están orientados a una mejora en las políticas públicas, se observa una mayor inclinación a que se

produzcan debates de mayor profundidad y crítica.

Las diferencias institucionales inciden en la forma de incluir a las organizaciones sociales en las políticas públicas. El tipo de institución opera como marco de encasillamiento para la inclusión en las políticas públicas. Si se trata de una institución enfocada en la distribución de beneficios estatales, el debate se enfocará en la forma en que estos beneficios se implementan. Este será más particularista —es decir, alejado de la discusión de la política pública— si las organizaciones que componen el Consejo representan a los sectores afectados por la entrega de los beneficios. Si la institución es reguladora, en el sentido de que su principal esfuerzo es generar políticas para el sector en el que actúa, la participación se centrará en comprender y proponer cambios en la política. Si esto va acompañado con un Consejo con participación de organizaciones que analizan el sector y cuya representación es desde otras formas de entender la política, el debate se enfocará en mejorar o cambiar las políticas públicas del sector.

Tabla 8. Relación enfoque institucional y tipo de representación

		Enfoque Institucional	
Organización Mayoritaria		Gestora de Beneficios estatales.	Generadora de política pública.
	Representación Sectorial	Debate sin resultados. No hay avances en el mejoramiento de las políticas públicas.	Debate con resultados. Hay avances en el mejoramiento de las políticas públicas.
	Representación de Afectados	Largas listas de demandas particulares. No se discuten las políticas públicas.	No se produce debate. La discusión se traslada a otros espacios de participación.

Fuente: elaborado por el autor.

Los resultados de esta relación entre tipo de institución y tipo de organización pueden anticipar los resultados de la participación en los COSOC del Estado, tal como se propone en la Tabla N° 8.

6. CONCLUSIONES

Aun cuando el tiempo transcurrido desde la publicación de la Ley es breve y que la aplicación de la misma no ha completado un ciclo, en la medida que no todas las instituciones han incorporado la *participación ciudadana* en su gestión, al no estar constituidos todos los consejos, sus bajos efectos, expresados en que existen pocos casos en que una política pública sea producto de la inclusión de las organizaciones sociales, son consecuencia de un debate inconcluso sobre el rol de estas organizaciones en la política.

El diseño de la Ley ha dejado una buena parte de la implementación a la reglamentación que cada institución construye para la inclusión ciudadana, lo que deriva en que la profundidad que alcanza esta es un acto de voluntad de la autoridad. Eso es lo que se observa en el Consejo de la SUBTRANS, donde se avanza más en la elaboración de políticas públicas producto de la decisión de

esta Subsecretaría de incorporar al Consejo en las discusiones sobre los problemas de Transporte, en particular a las normas de tránsito y la inclusión de otros medios de transporte, como la bicicleta. El fomento de una representación débil, enfocada en la defensa de derechos particulares o contra los abusos, se basa en una visión conflictiva de la inclusión ciudadana en la gestión de Estado. En una mirada de largo plazo, pasando de lo deseado a lo posible, se debería producir una maduración de la organización social en el mismo proceso que la institucionalidad la incorpora. Ello será posible en la medida que aumente la capacidad de decidir y se abandone el diseño exclusivamente consultivo de los COSOC.

En el trascurso del tiempo en que se realizó este trabajo, se convocó desde la Presidencia de la República a un Consejo para analizar reformas a la Ley N° 20.500. Esta convocatoria recogió la preocupación de las organizaciones de la sociedad civil por el lento avance en la implementación de la normativa de participación ciudadana. Los resultados de esta comisión están plasmados en un documento que condensa lo propuesto por 22 consejeros y lo levantado desde encuentros regionales y audiencias públicas.

El tipo de propuestas realizadas por el Consejo se pueden enmarcar en dos ideas centrales; dotar a la Ley N° 20.500 de una institucionalidad que le permita hacer exigible la incorporación de las organizaciones a la gestión del Estado y a darle cuerpo a la participación ciudadana. También en las recomendaciones del Consejo hay un esfuerzo por aclarar conceptos y delimitar términos, buscando de esta manera que no haya espacio a las interpretaciones al momento de implementar una iniciativa de participación ciudadana.

Es posible afirmar que la institucionalización de la participación ciudadana no apunta a resolver el problema de la forma que adquiere el proceso de construcción de las políticas públicas en el Estado. Como hemos observado, el problema no radica en que las organizaciones no estén integradas a las instancias de participación sino, más bien, la forma en que cada institución resuelve integrarlas. Y esta forma está asociada al tipo de institución, su experiencia en integrar a las organizaciones y la voluntad de traspasar responsabilidades hacia los órganos de participación. Para ello se requiere reconocer en la sociedad civil la capacidad de construir políticas públicas. Lo que se observa es que no basta con incluir, se requiere traspasar responsabilidades.

Esta forma de resolver los problemas de la legislación, que podemos denominar como *colocar el problema en un tercero*, que tiene como responsabilidad supervisar el cumplimiento de la ley, mantiene el modelo de dejar en las instituciones la definición de cómo y con qué profundidad se implementa la normativa. El modelo de la superintendencia no hará que la institución modifique la forma en que

construye la política pública. O, al menos, lleva el problema a un debate sobre interpretaciones que, de resolverse, alarga la implementación de los beneficios de la ley. Este es el caso de la Ley de Transparencia, por ejemplo.

Una solución para una real inclusión de la sociedad civil en la política pública es integrarla como un principio al que debe adaptarse la institucionalidad, semejante a la *igualdad ante la ley* o la *no discriminación*. En este sentido es que se puede entender la propuesta del Consejo para la participación ciudadana de incorporar la participación como derecho humano exigible¹⁹. Se trata de una propuesta con baja posibilidad de ser implementada, pues apunta al espacio de mayor conflictividad de la legislación. En su defecto es posible introducir normas sobre el comportamiento de las instituciones que puedan tener un efecto semejante. La participación ciudadana debe llegar al reglamento que gobierna el actuar de las instituciones.

Fuera del marco de esta investigación es necesario comentar que la atomización de la representación expresada en la multiplicidad de organizaciones identificadas con problemas públicos y la incapacidad de asociarse para enfrentarlos de manera común, restan fuerza al actor comunitario. A esto contribuye tanto el marco constitucional que restringe la construcción de organizaciones fuertes, como la ausencia de una política estatal que potencie la representación social. En este sentido, la propuesta de reformas a la Ley N° 20.500, puesta en discusión por la Comisión sobre Participación Ciudadana, apunta a incluir más medidas de fomento a las organizaciones.

19.-)Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Informe Final, enero de 2017, p. 40. Disponible en <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Chilena de Voluntarios (ACHV) (2015). "Catastro de Consejos de la Sociedad Civil de la Administración del Estado". Documento en papel sin publicar.

BREGAGLIO, R., CONSTANTINO, R. Y CHÁVEZ, C. (2015). *En cancha ajena: la participación ciudadana a través de los Consejos Nacionales en derechos sociales. El caso de Salud, Educación y Trabajo*. Lima, Perú: Konrad.

CLAD (2009). C. I. D. P. C. en la Gestión Pública. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, llevada a cabo entre el 30 de noviembre y el 1 de diciembre.

COHEN, J. L. Y ARATO, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

CUNILL, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

DELA MAZA, G. (1999). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología*, N° 13.

DELA MAZA, G. (2004). *Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)*. Universidad de Chile. Departamento de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política.

DELA MAZA, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis* (Santiago), Vol. 10 (N° 30), pp. 45-75. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300003>

DELA MAZA, G. Y THAYER, L. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *EURE* (Santiago), Vol. 42 (N° 127), pp. 137-158. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000300006>

DE SOUSA SANTOS, B. Y AVRITZER, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. *Centro de Estudos Sociais (CES)*.

ESPINOSA, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, Vol. 5 (N° 10), pp. 71-109. Recuperado el 2 de agosto de 2018. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es.

GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. En *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. Instructivo N° 007, del 6 de agosto de 2014, pp. 29-48. México, DF: Tirant lo Blanch.

ISBN 9788490867471. Disponible en http://www.participemos.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Instructivo-N_007-de-Participaci%C3%B3n-ciudadana-2014.pdf

LAHERA, E. (2004). En *Política y políticas públicas*, Vol. 95. United Nations Publications.

LECHNER, N. (1994). La (problemática) invocación de la sociedad civil. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 3 (Nº 5), pp. 131-144.

PAIVA, V. (2004). ¿Qué es el tercer sector? *Revista Científica de UCES*, Vol. 8 (Nº 1), pp. 99-116.

REMY, M. I. (2007). *Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo*. Sociedad Civil y Desarrollo Local. Pp. 1-33. México: ISTR-Editorial Porrúa.

RODRÍGUEZ, D. Y RÍOS, R. (2002). Las organizaciones sociales en una sociedad compleja. En *Gobernar los Cambios: Chile, más allá de la crisis*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

SOTO, F. Y VIVEROS, F. (2016). Organizaciones de la sociedad civil en Chile: propuestas para financiamiento público y fortalecimiento institucional. *Polis* (Santiago), Vol. 15 (Nº 45), pp. 429-454. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000300021>

TARROW, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza.

MARTÍNEZ, M.T. V. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. En Eduardo Guerra, *Décimo Certamen de Ensayo Político* (pp. 31-48). Nuevo León, México: Comisión Estatal Electoral.

VIVEROS, F. (2008). Marco Jurídico de la Participación Ciudadana en Chile. En Delamaza, G., *Informe Final, Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos, Programa Ciudadanía y Gestión Pública.

REFERENCIAS ONLINE

Ley Nº 20.500. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 16 de febrero de 2011
Disponible en <http://bcn.cl/1uvvd>

Ley Nº 19.418. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 20 de marzo de 1997
Disponible en <http://bcn.cl/1uxij>

Ley 18.575. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 17 de noviembre de 2001
Disponible en <http://bcn.cl/20k35>

“Acuerdo por la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”. Documento electrónico disponible en: <https://participo.blogcindario.com/2005/10/00047-acuerdo-por-la-participacion-ciudadana-osc-y-ricardo-lagos.html> [Revisada el 23 de agosto de 2018].

Asociación Chilena de Voluntarios (ACHV). (2015) “Catastro de Consejos de la Sociedad Civil de la Administración del Estado”. Documento en papel sin publicar. Informe Final. En: Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Disponible en <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>. [Visitada el 23 de agosto de 2018]

Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo N° 1.150, de 1980. Ministerio del Interior. Publicado en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1980.