

LEY SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PÚBLICA

Pedro Mujica¹

INTRODUCCIÓN

¿Podemos decir que Chile está dando un paso importante en la elaboración de sus políticas públicas? ¿Es posible afirmar que una gestión pública que incluye participación ciudadana es más legítima y es más eficiente?

Recientemente ha sido aprobada la ley sobre “Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Se trata de un proyecto de ley largamente debatido, con cerca de seis años de tramitación y con un contenido que difiere del proyecto original y de posteriores versiones que tuvo el proyecto de ley. Es un camino que comenzó a implementarse en el gobierno de Ricardo Lagos, quien convocó al Consejo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, diseñándose el proyecto de Ley de Participación Ciudadana. Posteriormente, bajo el mismo gobierno se dictó un Instructivo Presidencial en esta materia. El gobierno de Michelle Bachelet implementó la Agenda Pro-Participación Ciudadana, intentando materializar el carácter “ciudadano”, que quiso otorgarle a su gobierno,

¹ Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeñó como abogado de la Comisión de Verdad y Reconciliación (1990). Es Magíster en Filosofía Política de la Universidad de Santiago. Hace ocho años es profesor de la Universidad Alberto Hurtado en el Magíster de Estudios Políticos y Sociales Latinoamericanos. Fue Coordinador Académico de la Corporación Participa. En los últimos quince años se ha dedicado a estudiar temas relacionados con la igualdad política y la participación ciudadana. Actualmente, forma parte del Directorio de Corporación Participa. Recientemente, el profesor Mujica ha publicado una obra titulada *La Igualdad Política. El significado actual de la participación ciudadana* (Ril Editores, Santiago, 2010).

declarando que “la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación”.

Así, la idea de incorporar participación ciudadana a la gestión pública ha estado en el propósito de nuestros últimos gobiernos, y al parecer está próxima a materializarse con la promulgación de la ley. La gestión pública se entiende como la administración de las iniciativas y acciones de carácter público, esto es, aquellas que son de interés público. Entonces, se trata de innovar en la forma como se elaboran las políticas públicas en nuestro país, en cuanto consideren e incluyan los temas e intereses que demandan directamente los afectados o beneficiados por dicha política.

Una política de gestión pública participativa debe integrar las diversas visiones y necesidades de los integrantes del Estado.

Desde un punto de vista más politológico, se trata de que la ciudadanía pueda tomar una cuota del poder a través de su injerencia en materias que son del interés general.

La pregunta es si el proyecto aprobado puede estimarse como un real avance en esta materia y si será una herramienta suficiente para superar el déficit existente.

El proyecto de ley innova en las siguientes materias: asociatividad, voluntariado, organizaciones de interés público, fondo de fortalecimiento de estas organizaciones, participación ciudadana en la gestión pública y juntas de vecinos.

FORTALECIMIENTO DE LA ASOCIATIVIDAD

Derecho de asociación

Se establece que “las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos. Este derecho comprende la facultad de crear asociaciones que expresen la diversidad de los intereses sociales e identidades culturales”.

Fomento del asociacionismo

Los órganos de la Administración del Estado deberán garantizar la plena autonomía de las asociaciones y que el Estado deberá contemplar el fomento de las asociaciones en sus programas, planes y acciones.

Facilitación para formar asociaciones sin fines de lucro:

Básicamente, para obtener la personalidad jurídica se establecen los siguientes requisitos:

- a) Dos o más personas que se reúnen en torno a objetivos de interés común a los asociados (corporación) o bien mediante la afectación de bienes a un fin determinado de interés general (fundación).
- b) Escritura pública o privada suscrita ante Notario, Oficial del registro Civil o funcionario municipal;
- c) Depósito del acto constitutivo en la secretaría municipal del domicilio de la persona jurídica dentro del plazo de 30 días

d) Inscripción en el Registro Nacional que llevará el Servicio de Registro Civil.

Se establecen varias normas que vienen a aclarar aspectos dudosos o que largamente se ha esperado modificar, entre los cuales están los siguientes:

a) Los directores ejercerán su cargo gratuitamente, pero tendrán derecho a ser reembolsados de gastos efectuados en el ejercicio de sus funciones y, sobre todo, se podrá fijar una retribución por servicios distintos de la función de director.

b) Se establece expresamente que las asociaciones podrán realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines, pero que las rentas que provengan de esas actividades deberán destinarse a los fines de la asociación.

Puede sostenerse que se trata de grandes avances en la materia, puesto que corresponde a un sistema registral en oposición al sistema concesional que ha existido hasta ahora, eliminándose la discrecionalidad que ha existido hasta ahora, acelerando el largo trámite que existe actualmente y bajando los costos al eliminar la necesidad de contar con patrocinio de abogado. Por otro lado, se aclaran varios aspectos, como los recién destacados, sobre los cuales existían diversas interpretaciones.

ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO

En concordancia con la práctica internacional, se crea la categoría de organizaciones de interés público, como un tipo especial de asociación que no persigue fines de lucro.

La nueva ley las define como aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado. Estas organizaciones deben estar inscritas en el Catastro de Organizaciones de Interés Público que llevará el Consejo Nacional del Fondo.

El Catastro estará a disposición del público en forma permanente y gratuita en el sitio electrónico del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

La definición no es exhaustiva, por lo cual hay un margen que permite a la autoridad a calificar como tal a una determinada organización que tenga cualquier “finalidad de bien común”.

La ley no contempla excepciones en forma expresa. Por lo tanto, cabrían dudas sobre las organizaciones sindicales, los partidos políticos y otras.

La ley dispone que por el solo ministerio de la ley, tienen el carácter de interés público las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos, uniones comunales y las comunidades y asociaciones indígenas reguladas por la Ley N° 19.253.

La clasificación de estas organizaciones como de interés público genera dudas, puesto que las juntas de vecinos y las organizaciones comunitarias funcionales buscan precisamente el interés particular de un determinado grupo, barrio o club deportivo.

Las Organizaciones de Interés Público serán las receptoras de los recursos que distribuirá el Fondo de Fortalecimiento de las organizaciones de Interés Público que se crea en la ley, puesto que los recursos de este Fondo deben ser destinados al financiamiento de programas o proyectos destinados a promover el interés general.

VOLUNTARIADO

La ley innova en cuanto a reconocer en nuestro sistema jurídico a las organizaciones que se asocian con el voluntariado, reglamentando su funcionamiento. Las define como aquellas organizaciones de interés público cuya actividad principal se realiza con un propósito solidario, a favor de terceros y se lleva a cabo en forma libre, sistemática y regular, sin pagar remuneración a sus participantes.

Un reglamento determinará las condiciones conforme a las cuales el Consejo Nacional reconocerá la calidad de organizaciones de voluntariado.

FONDO DE FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO

El proyecto establece un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, el que se constituirá con los aportes que la Ley de Presupuestos contemple anualmente, aquellos que provengan de la cooperación internacional y las donaciones que se efectúen a título

gratuito. Cabe reordar que hace algunos años que ya existe el Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Los recursos del Fondo deben ser destinados al financiamiento de proyectos o programas nacionales o regionales presentados por organizaciones de interés público.

Anualmente, el Consejo Nacional del Fondo fijará una cuota nacional y cuotas para cada una de las regiones, sobre la base de los criterios objetivos de distribución que determine mediante resolución fundada. La asignación a la Región Metropolitana no podrá exceder del 50% del total de los recursos transferidos.

La administración del fondo se entrega a un Consejo Nacional que se integra por el Subsecretario General de Gobierno, por el Subsecretario de Hacienda, Subsecretario del Ministerio de Planificación; dos miembros designados por el Presidente de la República, con acuerdo de la Cámara de Diputados y del senado, respectivamente; y seis representantes de las organizaciones de interés público.

El Presidente del Consejo será nombrado por el Presidente de la República de entre las seis personas elegidas por las Organizaciones de Interés Público, a través del mecanismo que determine el reglamento.

Los miembros del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales no recibirán remuneración o dieta por su participación en los mismos, sin perjuicio de los recursos que la Secretaría Ejecutiva del Fondo destine para los gastos de transporte, alimentación y alojamiento.

Los Consejos Regionales estarán integrados por:

- a) Cinco representantes de las Organizaciones de Interés Público, de cada región, incorporadas al Catastro que crea esta ley.
- b) El Secretario Regional Ministerial de Gobierno;
- c) El Secretario Regional Ministerial de Planificación, y
- d) Dos miembros designados por el Intendente con acuerdo del Consejo Regional.

El presidente de cada Consejo Regional del Fondo será elegido por el Intendente Regional respectivo de entre los cinco representantes señalados en la letra a).

El reglamento deberá establecer el procedimiento de selección de los representantes de las Organizaciones de Interés Público que deberán formar parte del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales respectivos, debiendo garantizar una participación proporcional de los distintos tipos de asociaciones que integren el Registro a que se refiere la presente ley. Sin embargo, el voto de cada organización será por un solo candidato.

Tanto el Consejo Nacional como los Consejos Regionales: i) fijarán los criterios para las bases generales y los requisitos administrativos para la postulación de proyectos o programas y adjudicación de recursos que pretendan ser financiados con los recursos del fondo; y ii) adjudicarán los proyectos o programas de carácter nacional que se postulen anualmente.



Un reglamento del Ministerio Secretaría General de Gobierno, suscrito además por los Ministros de Hacienda y de Planificación, establecerá el funcionamiento del Fondo.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Administración del Estado

Actualmente, no existe una normativa legal orgánica en el sistema de la administración central (Ministerios y Servicios Públicos) que consagre la participación ciudadana en la gestión pública.

El organismo que tradicionalmente ha sido el encargado de la implementación y coordinación de la política pública en materia de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil, es la División de Organizaciones Sociales (D.O.S.). Esta División ha sido la encargada de implementar la Agenda Pro Participación que ha consistido en una serie de mecanismos que se ha ordenado implementar a nivel central y municipal. Los principales instrumentos que se han implementado por la DOS son los siguientes: Consejos de la Sociedad Civil, Cuentas Públicas Participativas, Diálogos Participativos y las Escuelas de Gestores Sociales, cuyo propósito es “formar a dirigentes y líderes sociales para que puedan desempeñarse en su comunidad como gestores sociales en políticas públicas”. Por último, también están los Presupuestos participativos que se han implementado en algunas comunas.

Sin perjuicio de las instancias recién identificadas, en Chile existen varias normas legales dispersas que consideran instrumentos de participación ciudadana, algunas de las más conocidas son la Ley Indígena 19.253 que

crea y regula la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI y la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Nuevas normas en materia de participación ciudadana

Dentro de los principios generales de la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases de la Administración del Estado, se propone agregar un inciso que disponga que la Administración del Estado promoverá el derecho de las personas a participar en la gestión pública.

En segundo lugar se propone agregar un nuevo Título IV a la referida Ley, denominado “De la participación ciudadana en la gestión pública”, contemplando las siguientes normas:

a) Derecho a la participación en la gestión pública: Se dispone que “El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Contraviene las normas establecidas en este Título toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana señalado en el inciso anterior”.

Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer, las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas en el ámbito de su competencia.

Esta norma es la más medular en lo que se refiere a participación ciudadana en el proyecto de ley.

Cabe señalar, en primer término, que no está referida a la totalidad del Estado sino que a Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, y servicios públicos. Se excluyen Contraloría, Banco Central, Gobiernos Regionales,

Municipalidades, Fuerzas Armadas, Consejo Nacional de Televisión, Consejo para la Transparencia; ni tampoco incluye a las empresas públicas creadas por ley.

En segundo lugar debe tenerse en consideración que la norma dispone que la modalidad específica de participación queda entregada al criterio que decida cada órgano.

En línea concordante con lo anterior, se agregan atribuciones al Ministerio Secretaría General de Gobierno, con el fin de dar cuenta anualmente sobre la participación ciudadana en la gestión pública, debiendo establecer los mecanismos de coordinación pertinentes. Se radica en la División de Organizaciones Sociales la labor de hacer más eficientes los mecanismos de vinculación entre el gobierno y las organizaciones sociales, promoviendo la participación de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas.

b) Materias de Interés Ciudadano: Complementando el derecho a participar, se establece la obligación de los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, de señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, en la forma que determine cada órgano.

Esta consulta deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa.

Las opiniones recogidas deberán ser evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma que dictará cada órgano.

c) Consejos de la Sociedad Civil: 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.

Puede preverse que la forma en la cual cada órgano de la Administración del Estado implementará la participación ciudadana, será a través del Consejo de la sociedad civil que deberá existir en cada uno de esos órganos, por lo cual, la conformación de los mismos será bastante relevante para ver cuán pluralista, diversa y representativa de la sociedad civil podrá ser este Consejo.

d) Publicidad de Información: Los órganos de la Administración del Estado deberán poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros.

e) Cuenta Pública de la Gestión: Anualmente, los órganos de la Administración del Estado darán cuenta pública participativa de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Dicha cuenta deberá desarrollarse desconcentradamente, en la forma y plazos que determine cada órgano.

En el evento que a dicha cuenta se le formulen observaciones, planteamientos o consultas, la entidad respectiva deberá dar respuesta conforme a la norma que fije cada órgano.

Administración Regional

Debe indicarse que el proyecto de ley recientemente aprobado no introduce modificaciones en el régimen de Administración Regional. Siendo así, se mantiene la figura del Consejo Regional (“CORE”) que es el órgano

representativo de la comunidad que, en conjunto con el Intendente, conforma el Gobierno Regional y su fin es hacer efectiva la participación de la comunidad regional. La integración es por consejeros elegidos por los concejales municipales, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas. De esta manera es difícil poder entender que se trata de una institución que permite la participación ciudadana. Es más bien, una extensión de la captura del sistema por parte de los partidos políticos en el nivel regional de decisiones.

Por otra parte, también se mantiene el régimen en el nivel provincial que se materializa a través del Consejo Económico y Social Provincial (“CESPRO”), en los cuales se expone abiertamente la concepción que asume la legislación chilena en materia de participación ciudadana, en el sentido de que la ciudadanía no participa directamente de los asuntos públicos, sino que lo realiza por medio de representantes de determinados sectores, a través de la comunidad “socialmente organizada”.

En la composición de este consejo se ve más claramente expresado este espíritu, desde el momento en que no hay procesos reales de elección de consejeros, sino que existen cuotas asignadas a determinados sectores.

Básicamente, los CESPRO tienen atribuciones consultivas, e incluso su propia reunión es resorte del Gobernador provincial, sin embargo, el CESPRO puede reunirse con el acuerdo de un tercio de sus integrantes.

Administración Local (Municipalidades)

a) Ordenanza de Participación Ciudadana: Se amplían las materias que debe contener las Ordenanzas de Participación, la cual deberá incluir un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o

reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que en ningún caso, serán superiores a 30 días.

Se agrega que la ordenanza de participación deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.”.

b) Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (en sustitución del actual Cesco):

El proyecto dispone que este Consejo será elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. En un porcentaje no superior a la tercera parte del total de sus miembros, podrán integrarse a aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. Esto resulta un cambio en relación a la norma actual según la cual los integrantes de los Cescos son determinados por el Alcalde con consulta al Concejo Municipal.

La cantidad de consejeros titulares no podrá ser inferior al doble ni superior al triple de los concejales en ejercicio en la respectiva comuna.

Un reglamento, que el alcalde respectivo someterá a la aprobación del Concejo, determinará la integración, organización, competencia y funcionamiento del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, como también la forma en que podrá autoconvocarse, cuando así lo solicite, por escrito, un tercio de sus integrantes.

El Consejo se reunirá a lo menos cuatro veces por año. Las sesiones del Consejo serán públicas, debiendo consignarse en actas los asuntos abordados en sus reuniones y los acuerdos adoptados en las mismas. Es bastante relevante que el proyecto disponga que el secretario municipal mantenga en archivo tales actas, así como los originales de la ordenanza de participación ciudadana y del reglamento del Consejo, documentos que serán de carácter público.

Funciones

El proyecto mantiene tres de las actuales funciones del Cesco: i) informarle acerca de los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y sobre las modificaciones al plan regulador, el que dispondrá de quince días para formular sus observaciones; y ii) el rol del Cesco de pronunciarse en el mes de marzo de cada año, respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, y iii) la facultad de interponer el recurso de reclamación.

El proyecto agrega las siguientes nuevas funciones: i) el Consejo también deberá pronunciarse en forma anual sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el Concejo Municipal y ii) los consejeros deberán informar a sus respectivas organizaciones, en sesión especialmente convocada al efecto y con la debida anticipación para recibir consultas y opiniones, acerca de la propuesta de presupuesto y del plan comunal de desarrollo, incluyendo el plan de inversiones y las modificaciones al plan regulador, como también sobre cualquier otra materia relevante que les haya presentado el alcalde o el concejo.

c) Concejo Municipal: También se modifican algunas normas relativas al Concejo Municipal en relación con el Consejo Comunal de Organizaciones

de la Sociedad Civil: i) se establece que el Concejo Municipal debe pronunciarse a más tardar el 31 de marzo de cada año, a solicitud del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre las materias de relevancia local que deben ser consultadas a la comunidad por intermedio del Concejo, como asimismo la forma en que se efectuará dicha consulta, informando de ello a la ciudadanía; y ii) el Concejo Municipal deberá informar a las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, a las asociaciones sin fines de lucro y demás instituciones relevantes en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, cuando éstas así lo requieran, acerca de la marcha y funcionamiento de la municipalidad, de conformidad con los antecedentes que haya proporcionado el Alcalde.

d) Plebiscito Comunal: Se amplían los casos en los cuales el alcalde deber convocar a plebiscito comunal: con acuerdo del concejo; a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio; o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, la modificación del plan regulador u otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos siguientes.

JUNTAS DE VECINOS

Se introducen varias modificaciones a la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

- Las municipalidades deberán enviar semestralmente al Servicio de Registro Civil de los registros de juntas de vecinos y organizaciones comunitarias;

- Se permite que las uniones comunales de juntas de vecinos y de organizaciones comunitarias funcionales, puedan agruparse en federaciones y confederaciones de carácter provincial, regional o nacional. Un reglamento determinará el funcionamiento de este tipo de asociaciones, garantizando la debida autonomía en sus distintos niveles de funcionamiento. La federación o confederación gozará de personalidad jurídica por el solo hecho de realizar el depósito de su acta constitutiva y estatutos en la secretaría municipal de la comuna donde reconozca su domicilio.

- Se establece que el Concejo Municipal debe cuidar que el reglamento que establece las modalidades de postulación y operación del Fondo de Desarrollo Vecinal (Fondeve) establezca condiciones uniformes, no discriminatorias y transparentes en el procedimiento de asignación, así como establecer reglas de inhabilidad que eviten los conflictos de intereses y aseguren condiciones objetivas de imparcialidad.

- No podrán ser parte del directorio de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales los alcaldes, los concejales y los funcionarios municipales que ejerzan cargos de jefatura administrativa en la respectiva municipalidad, mientras dure su mandato.

CONCLUSIONES

El proyecto de ley representa claramente un significativo avance en materia de asociatividad al reconocer medios más ágiles y no discrecionales para poder constituirse como asociación voluntaria y así poder obtener personalidad jurídica.

Constituye un avance crear la categoría de organizaciones de interés público, las que podrán acceder a financiamiento por parte de fondos públicos. Al respecto, debe discutirse con mayor profundidad la circunstancia que se otorgue tal calidad a organizaciones que no persiguen el interés general sino que el bienestar o los objetivos particulares de sus asociados, como son por ejemplo las organizaciones comunitarias. En relación con lo anterior parece positivo crear un fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público, conformado principalmente por aportes del presupuesto público. Sin embargo, el fondo no tiene autonomía y queda entregado a las decisiones presupuestarias que cada año hace el Estado.

Es en materia de participación ciudadana donde se pueden denotar los mayores déficits del proyecto. Efectivamente, y tal como se ha expuesto más arriba, las normas que contempla el proyecto en esta materia son de poca profundidad y contestando la pregunta formulada al inicio del presente documento, es dudoso que Chile esté dando un paso importante en materia de incorporar la participación ciudadana en la gestión pública.

En primer término, no se incluye todos los órganos del Estado, ya que no sólo no se refiere a todos los poderes del Estado sino que tampoco a la totalidad del Ejecutivo en su sentido más amplio. Por otra parte, se trata de una participación de nivel consultivo que deja al criterio de cada órgano de la Administración determinar las materias de “interés ciudadano” y los

momentos en que incorporará modalidades específicas de participación. Por último, la forma en que ha sido redactada la ley, permite concluir que cada órgano del Estado implementará la participación ciudadana a través de los Consejos de la Sociedad Civil cuya integración está limitada a representantes de asociaciones sin fines de lucro, surgiendo la pregunta de cuál será el criterio para determinar las asociaciones que estarán representadas.

En este aspecto el proyecto aprobado por el Congreso experimentó un retroceso respecto del proyecto original el cual contemplaba la obligatoriedad del cada órgano de realizar un proceso participativo antes de diseñar y ejecutar una política pública. Hay que considerar aquí la experiencia internacional comparada en cuanto a que los órganos del Estado deban poner a disposición de la ciudadanía una política pública en sus etapas de diseño y ejecución para recibir los comentarios de la ciudadanía, que puede hacerlo directamente o a través de organizaciones de la sociedad civil. Un mecanismo de este tipo contribuye al buscado diálogo con la ciudadanía en la elaboración de una política pública, pudiendo así conocer las aspiraciones y necesidades de la gente antes de su implementación.

Resulta preocupante constatar que el proyecto no contempla modificaciones en lo que se refiere a la participación en el ámbito regional y provincial.

En el ámbito municipal, las modificaciones son escasas y poco profundas. En primer término, la participación del Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil sigue siendo de carácter meramente consultivo. El proyecto se limita a reiterar las materias que conforme a la ley actual se requiere de la opinión del Cesco. Solo hay modificaciones en la integración de estos Consejos. Al respecto, debe tenerse presente que el

fortalecimiento del rol de los Consejos Comunales de organizaciones de la sociedad civil, tiene como objetivo esencial superar el déficit de representación que se produce entre la ciudadanía y los alcaldes y concejos municipales.

Concluimos reiterando la idea de que las condiciones más relevantes para instalar una participación efectiva en la gestión pública, consisten en integrar a los ciudadanos en tales procesos de forma amplia y sin exclusiones entregadas al criterio de cada órgano del Estado. Otra condición relevante es la existencia de instituciones que permitan la participación, por lo cual el diseño institucional tiene que ser capaz de hacerse cargo de las prácticas excluyentes.

Un Estado participativo debe asegurar un lugar en la mesa de discusión especialmente para los grupos que han sido marginados históricamente, a través de reglas de compromiso y de selección que busquen efectivamente ampliar la participación más allá de los grupos de interés que se hayan preestablecidos. A la vez, esto requiere construir capacidades en los actores marginales para poder hacer valer sus posiciones y desarrollar las habilidades de los funcionarios para poder escuchar a la ciudadanía y reconocer sus derechos.