

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Morales-Trapp, S. (2016). Participación ciudadana y *accountability*: reflexiones sobre la experiencia comparada en Chile y Colombia. *Revista Jurídicas*, 13 (2), 100-113.
DOI: 10.17151/jurid.2016.13.2.8.

Recibido el 03 de octubre de 2016
Aprobado el 01 de noviembre de 2016

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCOUNTABILITY: REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA COMPARADA EN CHILE Y COLOMBIA*

SOLEDAD MORALES-TRAPP* |

RESUMEN

La democracia transita, hoy en día, por diversos procesos de ampliación que implican la modernización de las formas de actuación del Estado. Esto involucra también la relación que establece con sus ciudadanos, quienes demandan cada vez más el establecimiento de espacios de participación y a la vez el control sobre aquellos procesos que les incumben. De esta manera, existen múltiples formas en que los ciudadanos pueden participar y controlar las actuaciones del Estado entre ellas la denominada *accountability*. El presente artículo pretende examinar los principales conceptos que componen estas formas de participación ciudadana, reflexionando sobre la experiencia normativa comparada entre Chile y Colombia.

PALABRAS CLAVE: participación, *accountability*, contraloría social, democracia, ciudadanía.

* Estudios de posgrado financiados por CONICYT (CONICYT-PCHA/Magíster Nacional/2014).

** Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas. Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.

E-mail: soledad.morales@ufrontera.cl.

ORCID: 0000-0002-9648-8316.



CITIZEN PARTICIPATION AND ACCOUNTABILITY: REFLECTIONS ON COMPARATIVE EXPERIENCE IN CHILE AND COLOMBIA

ABSTRACT

Democracy nowadays goes through different extension processes involving different ways of modernization in the government action; thus including the relationship with citizens who require the establishment opportunities for participation especially in the processes where they are included and they can take the control. Thus, there are multiple ways and opportunities for citizens to participate and control the state action, such as accountability. This article aims to look at the main ideas that include these ways of citizen participation considering the law experience between Chile and Colombia.

KEY WORDS: participation, accountability, social accountability, democracy, citizenship.

INTRODUCCIÓN

La democracia, se ha consagrado, en la sociedad actual, como la forma de gobierno más aceptada en el mundo y la que mejor asegura la participación de los individuos que la conforman. Hoy en día, no solo de gobernar se trata sino también de otorgarnos una organización económica y social permeable y aplicable a la vida diaria de las personas. Existiendo, de este modo, ciertos valores, actitudes y conductas que pueden calificarse de *democráticas*. Así, Huntington (1994) llamó la *tercera ola de la democracia* a “un proceso mundial que significó el fin de muchas dictaduras de diverso tipo y la extensión de la democracia electoral a múltiples países que difícilmente la habían conocido antes” (Mainwaring, 1999, como se citó en Olvera e Insunza, 2004, p. 337). Por esta razón, territorios como América Latina se encuentran experimentando una de las etapas “democráticas más larga de su historia”. Sin embargo, este proceso de *ampliación* de la democracia no ha significado la disminución de las exigencias de cambios y reformas. Por el contrario, estas han ido en aumento corroborando que se trata de un sistema progresivo en constante evolución y modernización.

La democracia ha adquirido una vigencia y un valor universal, lo que no ha deshabilitado los reclamos de un orden más justo y de grandes reformas, pero en lo esencial, esas aspiraciones se han canalizado en el marco de las sociedades democráticas. (Cheresky, 2006, p. 26)

Por su parte, la ciudadanía también se ha visto envuelta en un proceso de modernización debido a que ya no se trata de aquellos individuos que otorgaban un poder irrestricto al Estado para que fuese este quien tomase las decisiones en nombre del bien común de sus ciudadanos; sino que la demanda de los ciudadanos por participar en la toma de aquellas decisiones que les incumben es cada vez mayor puesto que:

los espacios económicos transnacionales, las relaciones de género, la esfera medioambiental, el ámbito comunicacional, las comunidades locales, regionales y supranacionales, se constituyen en campos en los que operan poderes y que plantean problemas nuevos sobre cómo se ejerce la ciudadanía [lo que conlleva] una expansión de la aspiración ciudadana, para la cual no existen instituciones en las que pueda plasmarse y hacerse efectiva. (Garretón, 2006, como se citó en Cheresky, 2006, p. 57)

Esta mayor participación de la ciudadanía no solo se demanda debido a la *modernización* de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos sino también como una forma de controlar las actuaciones estatales, surgiendo como una necesidad frente a la burocracia que en muchas ocasiones se apodera del aparato público. Así, “lentamente se aprendió que la posibilidad de elegir a los gobernantes no basta para conseguir gobiernos eficaces, eficientes y apegados a la ley” (Santos y Avritzer, 2001, como se citó en Olvera e Insunza, 2004, p. 337).

De modo que se hace necesaria una mayor transparencia de los actos que se ejecutan con el fin de evitar que se perpetúe “la vieja lógica del secretismo burocrático, del clientelismo, la corrupción y los arreglos privados de asuntos públicos” (Olvera e Insunza, 2004, p. 337). Además, la falta de espacios de participación e incidencia pública pueden producir distorsiones en la confianza y legitimidad de las instituciones. Así lo ha planteado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe del año 2014 *Auditoría a la democracia*, señalando que “la confianza hacia las instituciones, sumado a demandas no satisfechas por abrir espacios significativos de participación e incidencia pública, puede terminar mermando la legitimidad de reformas importantes y agudizando los cuestionamientos al funcionamiento del sistema democrático” (p. 41).

Esta merma en la legitimidad, producto de la desconfianza y el sentimiento de falta de espacios de participación vinculantes, genera “que se cuestione no sólo la respuesta institucional para resolver una problemática específica, sino también el proceso mismo mediante el cual se resuelve y los actores que participan de él” (PNUD, 2014, p. 40); lo que en un duro diagnóstico “tiene el potencial de comprometer a futuro la estabilidad que tanto se valora hoy” (PNUD, 2014, p. 42).

El diagnóstico del PNUD, sobre la legitimidad, también viene acompañado de sugerencias en torno a la participación de la ciudadanía en la toma y ejecución de las decisiones que los afectan. Por tal motivo, para el PNUD (2014):

la legitimidad política no se refiere sólo a una dimensión institucional, sino que, requiere además reconocimiento de un proceso que sea percibido como inclusivo y participativo. No limitado a redes técnicas y/o élites políticas, sino uno donde puedan expresar sus opiniones los actores sociales y la ciudadanía a través de procedimientos conocidos y validados por todos. La forma como se diseñan e implementan políticas públicas importa tanto como el fondo para dotarlas de legitimidad por parte de la ciudadanía. (p. 39)

En esta lógica de participación, surge el concepto de *accountability*. Entendido como sinónimo de rendición de cuentas o responsabilización, que busca que aquellos que gobiernan se hagan responsables por sus actos. Este control trae aparejados los conceptos de transparencia, publicidad y balance público de la acción estatal entre otros (Olvera e Insunza, 2004). Por tanto, en las legislaciones, se establecen diversos mecanismos destinados a supervisar el comportamiento de los gobernantes con el fin de “reclamar a las autoridades legítimamente electas el cumplimiento de la ley vigente y una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas” (Fox y Brown, 2000, como se citó en Olvera e Insunza, 2004, p. 337).

PRECISIONES CONCEPTUALES: ACCOUNTABILITY Y SU VARIANTE SOCIAL

El debate conceptual sobre la *accountability* es amplio y complejo, por lo que realizar un análisis detenido sobre este excede las pretensiones —y extensión— del presente trabajo. Para estos efectos, se delimitará la conceptualización a las características que debe tener un mecanismo de control para ser considerado como *accountability*; características sobre las cuales existe un mayor consenso entre los autores, en tanto que esta idea “implica una obligación y las explicaciones resultantes para satisfacerla” (Natal, 2006, p. 8). Siguiendo a Olvera e Insunza (2004) el uso de este término se relaciona con las nociones de enumeración y justificación, pero también con la idea de sanción como resultado lógico de las dos primeras. Además, su lógica tiene relación con “la creación de un mecanismo, que es más bien un interfaz, definido como un espacio relacional” (Olvera e Insunza, 2004, p. 344).

En este sentido, dentro de este espacio relacional determinado por el mecanismo, existen diversos tipos de control sobre las actuaciones estatales los cuales pueden agruparse dependiendo del nivel de profundidad y de aquel que lo ejerce. En cuanto a su *profundidad*, se distinguen tres *dimensiones básicas*: en primer lugar una *informativa*, que busca saber “qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos”; segundo lugar una *explicativa*, en la que “se justifica lo hecho o por hacer”, entregando razones, reflexiones y juicios; por último, una *dimensión exigitiva* a la que le corresponde reconocer lo correcto y/o sancionar aquello que resulte erróneo (Schedler, 1999, como se citó en Olvera e Insunza, 2004).

Además, de acuerdo a cómo opera este control y a la relación que existe entre quienes participan de él, se puede distinguir entre controles *horizontales* y *verticales*; en la ampliamente aceptada propuesta de Guillermo O’Donnell, la *accountability horizontal* se remite a la idea de control o equilibrio entre los poderes del Estado en el que la vigilancia se realiza “a partir de contrapesos institucionales a través de los cuales otras agencias del propio estado monitorean a diferentes autoridades [...] es un mecanismo de rendición intra-estado, donde el estado se vigila a sí mismo” (Natal, 2006, p. 5).

Mientras que la *accountability vertical* hace referencia al control que se ejerce por la ciudadanía; es decir que en este tipo de *accountability* es “la sociedad [...] la que controla las acciones del Estado” (Insunza, 2003, p. 5). O’Donnell considera que las elecciones constituían el mecanismo de *accountability vertical* por excelencia. Sin embargo, hoy en día, se sabe que la participación de los ciudadanos (no solo entendida como control) se extiende mucho más allá del voto.

Por lo demás, el *control electoral* presenta limitaciones como mecanismo de *accountability* puesto que solo se realiza una vez finalizada la gestión (*ex post*); lo que le otorga un carácter intermitente (Natal, 2006), asimismo “las elecciones afectan sólo a quienes poseen cargos electivos y no al conjunto de la burocracia estatal” (Olvera e Insunza, 2004, p. 346). Por lo tanto el voto, junto al fenómeno de revalorización (ampliación) de la democracia, a propósito de la consciencia de la crisis del Estado, se produce como consecuencia una rearticulación de las relaciones Estado-sociedad (Cunill, 2007) a raíz de la cual se han ido creando diversos mecanismos que buscan incentivar y fortalecer la participación de los ciudadanos. Así, nace el concepto de *societal accountability* (Peruzzotti y Smulovitz, 2002); que busca diferenciarse de una mera relación de *verticalidad*; de manera que se plantea que:

la participación ciudadana, percibida como el eje central de un régimen democrático, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. (Fundación Soles, 2007, p. 9)

La *societal accountability* conceptualizada también como rendición de cuentas social, *social accountability*, auditoría, control o contraloría social, hace referencia al “conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público” (Cunill, 2009, p. 5). En este sentido, para el presente artículo, se utilizará el término *social accountability*; conceptualizándola de acuerdo a los planteamientos de Felipe Hevia (2004), teniendo siempre presente que este concepto “no agota la participación ciudadana y, por lo tanto, no es sinónimo de ella” (Cunill, 2007, p. 6). Así, cuando se habla de *social accountability*, se hace referencia a una “forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia sobre lo público” (Cunill, 2007, p. 6); conjugándose para ello:

un conjunto de mecanismos de participación ciudadana para la rendición social de cuentas [...] [que] busca incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones del espacio público. Específicamente, estos mecanismos tienen por objeto que los beneficiarios y ciudadanos puedan vigilar y monitorear que los programas y obras de gobierno se lleven a cabo según las normas y reglas de operación y así inhibir actos de corrupción. (Hevia, 2004, p. 289)

Este tipo de *accountability*, siguiendo a Peruzzotti y Smulovitz (2002), presenta como características que:

se basa en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas [...] puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales [...] ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos [...], se activa a *pedido* y puede dirigirse hacia el

control de temas, políticas o funcionarios particulares. (Olvera e Insunza, 2004, p. 347)

Se pone el enfoque en la *social accountability* debido a que es la que mejor refleja el espíritu de lo que conceptualiza la *accountability*, pudiendo “contribuir de manera determinante a la creación de gobiernos con mayor transparencia y representatividad, y puede jugar también un papel fundamental en ayudar a que las instituciones públicas se mantengan cercanas a los ideales sociales” (Natal, 2006, p. 7). De igual forma se trata de mecanismos que fomentan la cooperación entre los actores, por ello “la sociedad y el gobierno interactúen en maneras que reconozcan las limitaciones de cada sector y a que reconozcan que su colaboración es necesaria para el desarrollo sostenible” (Reuben, 2003, como se citó en Natal, 2006, p. 7). Así, el propio Banco Mundial la ha reconocido dado que constituye “una perspectiva para construir rendición que se sustenta en el involucramiento cívico, en el que los ciudadanos comunes y/o las organizaciones civiles son los que participan directa o indirectamente en la rendición” (Banco Mundial, 2004, como se citó en Natal, 2006, p. 7).

Con base en lo anterior, la *social accountability* presenta la ventaja de poder ejercerse en cualquier momento y no solo después de que el acto que se vigila se encuentra ejecutado, por lo que sus alcances “no se agotan en *llamar a cuentas a los actores estatales*” (Cunill, 2009, p. 6). La trascendencia de este control, radica en que puede monitorearse el “proceso total de las políticas públicas [...] que incluye el diseño, la implementación y el balance de los resultados” (Insunza, 2003, p. 8). En este sentido existen “tres posibles momentos oportunos para la participación de la sociedad civil: *antes* (ex ante o prospectiva), *durante* (procesal) y *después* (ex post o retrospectiva) del acto de autoridad del que se rinde cuentas” (Insunza, 2003, p. 8). Igual a como lo destaca Cunill (2009), al señalar que “puede ser desplegada sobre el proceso de la formación de las decisiones públicas (control ex ante), sobre los resultados de las acciones públicas (control ex post) e incluso sobre los procedimientos de decisión” (p. 6).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LATINOAMÉRICA: LOS CASOS DE CHILE Y COLOMBIA

Respecto a la situación latinoamericana, el *Informe sobre desarrollo humano* del PNUD (2015) plantea:

parte del crecimiento de la participación directa no institucionalizada en América Latina [...] obedecería a la inadecuación contemporánea de la arquitectura clásica de la democracia representativa respecto de contingentes ciudadanos que han experimentado cambios profundos resultantes de los fenómenos de modernización social tardía. (p. 34)

Así, al tratarse de nuestro continente, retoma las conclusiones planteadas en el *Informe sobre desarrollo humano regional para América Latina* del año 2004; el cual describe a la politización como un fenómeno que se manifiesta en Latinoamérica, a modo de reacción frente a la inadecuada estructura de participación. Por esta razón,

puede contribuir a ampliar la democracia, desde una democracia electoral a una democracia de ciudadanos [la cual] va más allá de la libertad y el derecho de elegir autoridad y representantes políticos por medio de un conjunto de normas y procedimientos institucionalmente definidos. La democracia también es una forma de organización social que puede asegurar las condiciones y oportunidades para que los individuos puedan ser sujetos de derecho y agentes de sus vidas y de la sociedad de la que forman parte. En este sentido, la politización es una condición del Desarrollo Humano porque contribuye a la consolidación de la democracia, ampliando el espacio de participación y libertades políticas, y aportando a la definición de un régimen político y social acorde con las necesidades y expectativas de las personas. (PNUD, 2015, p. 56)

Siguiendo la misma línea argumentativa, establece claramente que “para el funcionamiento democrático es fundamental la participación ciudadana [...] su involucramiento en la vida pública y en el control de la actividad de sus autoridades y representantes es esencial” (PNUD, 2014, p. 212). En este sentido señala que “no solamente resulta valiosa para la democracia la participación electoral, sino también la participación social” (PNUD, 2014, p. 228), ya que a través de este tipo de participación los ciudadanos “tienen el potencial de influir en la toma de decisiones y aportar a su entorno social [además] la participación social está ligada a la confianza en las instituciones en general, aportando al fortalecimiento democrático” (PNUD, 2014, p. 228). Dicho informe, demuestra de manera empírica en su contenido que “la tendencia en las últimas dos décadas es hacia el declive de la participación electoral de la población en edad de votar” (PNUD, 2014, p. 229). Sin embargo, “se presenta evidencia de que en los últimos años ha aumentado tanto la adhesión como participación en movimientos sociales y acciones colectivas distintas a las consideradas formales o institucionales” (PNUD, 2014, p. 229), dando cuenta que “el fenómeno de la participación no transita sobre un eje único” (PNUD, 2014, p. 229).

Por tanto, como una forma de modernización de la estructura estatal en el continente, comienza a consagrarse la participación ciudadana en las diversas legislaciones latinoamericanas a principios de la década de 1980; señalándose como referentes las reformas constitucionales de Brasil (1988), Colombia (1991), Bolivia (1994) y México (2003). Con base en ello, la participación ciudadana comienza a institucionalizarse como una materia relevante que debe ser incorporada a las legislaciones nacionales; proceso que presenta como punto relevante la redacción de una *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*,

desarrollada por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la cual define la participación ciudadana como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas” (CLAD, 2009, p. 4).

Uno de los países que ha manifestado un mayor avance normativo respecto a esta materia es Colombia, cuyo texto constitucional de 1991 establece la participación ciudadana como uno de sus pilares fundamentales; ya en su preámbulo indica que el ordenamiento de dicho país “busca asegurar a los integrantes de la comunidad nacional la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, *dentro de un marco jurídico, democrático y participativo*”. Así, en el artículo 1, describe los fundamentos del Estado colombiano como un “Estado social de derecho, *democrático y participativo*”; destacando que ya no se trata de la figura decimonónica del Estado representativo, sino que da paso a un *Estado participativo*. A su vez, el artículo 2 menciona sobre los fines del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”; estableciendo un mandato para el Estado, en cuanto a que debe promover el fortalecimiento y la profundización de la participación.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha sido fructífera. Logrando profundizar y proyectar los conceptos que componen a la participación como principio plasmado en el texto constitucional y como orientador de la organización y funcionamiento del Estado. La Corte Constitucional, en sentencia C-180 de 1994, al realizar la revisión de constitucionalidad del proyecto de ley que regula los mecanismos de participación ciudadana, señala que el *principio de participación democrática* es:

no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

Igualmente, dicho principio fomenta un proceso de “revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional” (Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera); por lo que su consagración a nivel constitucional se justifica plenamente como principio que orienta tanto el funcionamiento del Estado como el modo que deben utilizar los ciudadanos para relacionarse con este. Además, en la sentencia citada, la Corte Constitucional se encarga de resaltar cada uno de los mecanismos de participación; transformándolo, finalmente, en un derecho fundamental para los ciudadanos dada su consagración constitucional y desarrollo jurisprudencial.

De la misma manera, la sentencia C-021 de 1996 es enfática al señalar que esta nueva *democracia participativa* “procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo”. Con esta interpretación, la Corte considera que la participación para el Estado representa un *principio constitucional* y como tal permea todo el ordenamiento jurídico. Recalcando que aquel no se restringe solo al campo de las decisiones del poder político, sino que existen instituciones en las que la participación de la ciudadanía es obligatoria. Por ello, la Corte interpreta la Constitución al asumir que:

cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio. (Sentencia C-021 de 1996. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández)

En cuanto a los mecanismos de participación la normativa colombiana también es abundante, ya que tanto la ley como el texto constitucional consagran cuantiosas y variadas formas en las que los ciudadanos pueden —y en determinadas oportunidades, deben— involucrarse en las decisiones que los afectan; donde cabe destacar que la Constitución reserva una determinada jerarquía de ley (rango estatutario) cuando se trata de la regulación de los mecanismos de participación.

En esta materia la sentencia C-180 de 1994 desarrolla los mecanismos de participación, constituyéndose en la forma de desarrollar normativamente lo establecido por el texto constitucional; señalando, la Corte, de manera concluyente, que este *derecho fundamental*:

no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

Así, se establecen como *mecanismos de participación democrática en el ámbito de lo político*: el sufragio universal, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria de mandato; donde destaca, como corolario directo de su consagración como *derecho fundamental constitucional*, el *derecho a tener iniciativa legislativa y normativa*; siendo descrito como aquel que busca que tanto ciudadanos de forma individual como organizaciones de manera colectiva puedan “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera).

Además, como instrumentos de *accountability*, a modo de control ciudadano de las actuaciones del Estado, se encuentra el referendo. Este puede ser derogatorio o aprobatorio, en cuanto los ciudadanos aprueban o rechazan las “decisiones normativas de las autoridades, expresadas en un texto ya elaborado de proyecto” (Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera). La Corte, al describir dicho mecanismo, reafirma que “la posibilidad para los ciudadanos de participar en referendos tiene la naturaleza de derecho político fundamental de origen constitucional” (sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera).

Asimismo, la *revocatoria de mandato* se constituye en el mecanismo de *accountability* por excelencia; siendo descrito por la Corte Constitucional, como una consecuencia de lo establecido en el artículo 3 de la Constitución, en cuanto a que la soberanía reside en el pueblo debido a que:

éste otorga un mandato programático a sus elegidos, cuya efectividad dependerá de haberse hecho explícito aquello a lo cual se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle cuentas por sus acciones u omisiones y en tal caso, revocarle el mandato. (Sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera)

En este sentido, la Corte Constitucional afirma que a través de este mecanismo:

se otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral. De ahí que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron. (Sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera)

Resaltando que la revocatoria de mandato “tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y ante todo, en el control del poder político” (Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera); tratándose de un control que puede ejercerse durante todo el tiempo en que se desempeñe el cargo. De esta manera, cabe destacar el establecimiento de la consulta popular como mecanismo de participación nacional o local que establece como obligatoria su traducción hacia acciones u obras concretas por parte de la autoridad que la convoca.

Para el caso chileno, la regulación de la participación ciudadana tiene escaso desarrollo constitucional por lo que en ningún caso es consagrada como principio o fin del Estado; reduciéndose su establecimiento a los mecanismos clásicos de la democracia representativa. A nivel legal, la Ley N° 20.500 de 2011

(sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública) es el primer texto que se enfoca en la materia. Existiendo antes de dicha ley instrumentos de participación aislados y diseminados a través de diferentes legislaciones, para diversas materias, sin ningún tipo de conexión entre ellos o la Constitución.

Por tal motivo, con la entrada en vigencia de esta ley, el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones por lo que viene a constituirse en el “instrumento legal que institucionaliza y legitima la participación ciudadana en el país”. En cuanto al contenido de esta ley, esta modifica la legislación vigente hasta ese momento; agregando (intercalando) a la Ley N° 18.575 un título denominado: “De la participación ciudadana en la gestión pública”, en el cual se incorporan siete artículos (69 a 75) entre los que se establecen: las cuentas públicas participativas, de carácter anual y obligatorias; se prohíbe la obstaculización del derecho de participación de la ciudadanía; se establece la obligación de poner a disposición de los ciudadanos información relevante, oportuna, completa y ampliamente accesible; se señala la creación de consejos de la sociedad civil con carácter consultivo.

En este contexto se presenta el documento “Política para la participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad” (2011), elaborado por el gobierno de Sebastián Piñera; documento que se autodefine como la *carta de navegación* del gobierno en materia de participación ciudadana; donde se trazan y organizan los principales lineamientos sobre la temática y se compromete a los órganos de la administración del Estado a implementar acciones que propendan a fomentar la participación de los ciudadanos. En sus mismas palabras, el sentido es el de “fomentar la participación ciudadana para promover una cultura de corresponsabilidad, fortaleciendo los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, aumentando la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011, p. 3).

Los objetivos estratégicos de esta política “señalan las líneas de acción que el gobierno seguirá en materia de participación ciudadana” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011, p. 4), siendo estas líneas:

1. Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo una cultura de corresponsabilidad.
2. Promover y orientar las acciones de participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas.
3. Mejorar y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía, promoviendo una respuesta de calidad y oportuna de parte de los órganos de la Administración del Estado.

4. Promover el control ciudadano de las acciones desarrolladas por los organismos públicos. (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011, p. 4)

Los objetivos de esta política, se resumen en tres ejes centrales que “dirigirán las acciones y mecanismos a través de los cuales la ciudadanía podrá participar en el quehacer gubernamental” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011, p. 4).

Lo anterior, bajo los ejes de: información y consulta a la ciudadanía; control ciudadano y fortalecimiento de la sociedad civil (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011). Esta política agrupa los mecanismos de participación para que sean los organismos públicos quienes los determinen.

Además, la Ley N° 20.500, establece mecanismos obligatorios de participación ciudadana que deben llevarse a cabo por los organismos públicos; también establece mecanismos nuevos a promover y mecanismos que ya existen, pero que deben perfeccionarse; sobre estos dos últimos, no serán obligatorios y solo se sugiere su utilización. Así, tratándose de los mecanismos obligatorios, estos se refieren a: las cuentas públicas participativas, el consejo de la sociedad civil, la consulta ciudadana y la creación y participación en el fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público; ninguno de los cuales involucra una participación efectiva y vinculante de la ciudadanía, ya que solo se limitan a la entrega de información por parte de la autoridad, aceptando sugerencias de los ciudadanos a pesar de que no obliga a llevar a cabo acciones concretas. La misma situación acontece con los mecanismos a fomentar y promover, dentro de los cuales se encuentran: los cabildos ciudadanos, las ventanillas virtuales de opinión, la apertura de datos de gobierno como mecanismos nuevos; y diálogos participativos y la escuela de gestión pública para dirigentes sociales como mecanismos sujetos a perfección.

Cabe señalar que la misma política estableció que tendrá una duración de cuatro años. Sin embargo, a la fecha, no existe un nuevo documento que actualice y perfeccione la materia.

CONCLUSIONES

Las diferencias en cuanto al establecimiento normativo de la participación ciudadana entre Chile y Colombia saltan a la vista, siendo necesario conocer el desarrollo que han presentado otros países latinoamericanos con el fin de incorporar las experiencias comparadas al escaso desarrollo que tienen estas materias en Chile.

Por lo tanto establecer la participación ciudadana como derecho fundamental, principio constitucional y fin del Estado, puede constituirse en un respaldo a la

legitimidad de los gobernantes, así como una forma de hacer frente a los procesos de movilización ciudadana que exigen una mayor participación en las decisiones. De esta mirada a las experiencias comparadas, no puede si no enriquecerse la normativa y la experiencia chilena puesto que al existir un desarrollo legislativo y jurisprudencial mucho más avanzado se puede aportar al mejoramiento de la legislación y las instituciones de cara a lo que hoy en día exige la ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cheresky, I. (2006). La ciudadanía en el centro de la escena. *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Madrid, España: Editorial Miño y Dávila.
- Cunill, N. (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. I Seminario Internacional "Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales", Bogotá, Colombia.
- Cunill, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad. *Gestión y Política Pública*, XVIII (1), 3-37.
- Fundación Soles. (2007). *Informe País: Chile rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil*. Santiago de Chile, Chile: Fundación Soles.
- Hevia, F. (2004). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. Ciudad de México, México: CIESAS-UV.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, España: Paidós.
- Insunza, E. (2003). Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición mexicana. Conferencia "Estrategias de Accountability Social en América Latina Acciones legales, medios de comunicación y movilización", Universidad Torcuato di Tella, Argentina.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2011). *Política para la participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad*. Santiago de Chile, Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Natal, A. (2006). Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual. *Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo*. Ciudad de México, México: El Colegio Mexiquense.
- O'Donell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, 143-167.
- Olvera, A. e Insunza, E. (2004). Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. En Ziccardi, A. (Coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Ciudad de México, México: IIS-UNAM, INDESOL, COMECOSO.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: la otra cara del control*. Buenos Aires, Argentina: Temas.
- PNUD. (2014). *Informe auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile, Chile: LOM Ediciones, PNUD.
- PNUD. (2015). *Informe sobre desarrollo humano: trabajo al servicio del desarrollo humano*. Washington, Estados Unidos: PNUD.