

## Mecanismos de participación y gobernanza de Colombia y Chile

Participation and Governance Mechanisms in Colombia and Chile

Ariana Benito Revollo<sup>1</sup>

**Copyright:** © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

**Tipo de artículo:** Resultado de Investigación

**Recibido:** octubre de 2021

**Revisado:** noviembre de 2021

**Aceptado:** diciembre de 2021

### **Autora**

<sup>1</sup> Catedrática de Derecho Internacional Público y privado. Departamento de derecho público. Universidad de Aconcagua (Chile).

Correo electrónico: [ariana.benitorevollo@ucentral.cl](mailto:ariana.benitorevollo@ucentral.cl)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3434-4261>

### **Cómo citar:**

Benito Revollo, A. (2021). Mecanismos de participación y gobernanza de Colombia y Chile. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 96-108  
DOI: [10.21500/23825014.5617](https://doi.org/10.21500/23825014.5617)

 OPEN ACCESS



### **Resumen**

En la última década Colombia y Chile han vivido una transformación permanente hacia un enfoque descentralizador, uno y otro, buscando la mejor estructura, intentándose alejar de aquellos centralismos arraigados en el caso de Chile, y en el de Colombia un constante cambio que conlleve a la mejora de las transferencias de recursos a los municipios más alejados, en un escenario que es complejo, como es el del conflicto armado interno.

El objetivo de la investigación es analizar, a través de los mecanismos de participación ciudadana existentes en uno y otro país, para el caso de Colombia y Chile, perfeccionar los sistemas de gobernanza subnacional. Lo que a la postre tiene notorias repercusiones en la distribución de funciones, recursos y competencias que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y de sus respectivos territorios. Este artículo parte de una revisión de datos bibliográficos y documentales en cuanto al estudio y observancia del funcionamiento del Estado, bajo la necesidad idealizante de ser agente de desarrollo económico y social, en un escenario creciente de demandas por parte de la sociedad civil, solicitante de una mayor autonomía regional y mayor participación de dichas decisiones en el plano local. Lo actual, nos ubica en un pacto social, haciéndose necesario que se produzcan cambios de carácter alternativo para los países, intentando superar la deficiente calidad de la gestión pública y la irracionalidad en el uso de los recursos, por parte de las administraciones locales.

**Palabras clave:** modernización; gobernanza; Colombia; Chile; participación; regulación; políticas públicas.

### **Abstract**

Colombia and Chile have experienced the last decade a permanent transformation towards a decentralizing approach, one and the other, looking for the best structure, trying to move away from those entrenched centralisms in the case of Chile, and in Colombia a constant change that leads to the improvement of the transfers of resources, to the most remote municipalities of the territory, in a scenario that is complex to apply, such as that of the internal armed conflict.

The objective of the research is to analyze through the mechanisms of citizen participation existing in both countries, in the case of Colombia and Chile, to improve subnational governance systems. Which ultimately has notorious repercussions on the distribution of functions, resources and competences that improve the quality of life of citizens and their respective territories. This article is based on a review of bibliographic and documentary data regarding the study and observance of the functioning of the State, under the idealizing need to be an

agent of economic and social development, in a growing scenario of demands by civil society, applicant of greater regional autonomy and greater participation of said decisions at the local level. The current situation places us in a social pact, making it necessary to produce changes of an alternative nature for the countries, trying to overcome the poor quality of public management and the irrationality in the use of resources by local administrations.

**Keywords:** modernization; governance; Colombia; Chile; participation; regulation; public policies.

## 1. Introducción

Cuando se habla de participación y gobernanza en el plano subnacional, se comprende los recursos y herramientas de buena gestión que logre impactar en las idiosincrasias, las prioridades y fortalezas de cada uno de los territorios, al final donde dichos elementos tendrán su aplicación. Cuando se habla de recursos, fundamentalmente, no es de “recursos humanos” solamente, sino del capital y la cohesión social, es decir, el conjunto de personas, relaciones e instituciones públicas y privadas, que basadas en la aceptación de las diversidades son capaces de “*entrelazar coordinaciones unívocas o del mismo lado*”, ya que cada una de las regiones, en el caso de Chile, y cada uno de los departamentos y municipios en el de Colombia, tienen diferentes intereses y desempeños.

La carta política de 1991 en Colombia, consagró la autonomía política, fiscal y administrativa de los municipios y los definió como las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, entregándoles funciones relativas al ordenamiento territorial, a la promoción del desarrollo local, al bienestar de la población y a la participación ciudadana, frente a un conjunto de transferencias que requiere medidas políticas y fiscales para incentivar y aumentar los respectivos recursos en los departamentos y municipios. Un sistema de gobernanza es vital, para priorizar todo aquello en materia de educación y servicios públicos, siendo esenciales para cualquier sociedad, y además muy necesarios en la transformación que se viene para la descentralización en Colombia. Por supuesto, aquel espíritu constitucional construido por el legislador de 1991, se halla muy lejos de las estancias clientelistas, y de

los focos de corrupción actuales, agudizados por el conflicto armado interno. La descentralización tiene una agenda muy pendiente con Colombia y Chile, en un escenario de mejoramiento de competencias.

La visión de la descentralización parte de la necesidad de protagonismo hacia lo local, bajo un sistema de transferencias equitativas, exigidas por los gobiernos subnacionales. Comprender que, para una óptima gobernabilidad y un efectivo sistema de participación, el Estado colombiano y el chileno deben, primeramente, fortalecer su proceso de democratización, que se ha visto fisurado en las últimas décadas, entre otras razones por estallidos sociales, clamores de parte de la sociedad civil, conflicto armado interno, y altos focos de corrupción.

En el caso de Chile, existe una carencia del modelo descentralizador, que fluctúa entre la falta de voluntades del Ejecutivo y del Legislativo, y las necesidades imperantes de las reformas regionales y municipales, aquellas que se han dado desde la cúpula, desde la élite y han sido procesos en paralelo, sin una clara integración, lo cual ha provocado un descalce entre las visiones de uno y otro actor, en la promoción y gestión en el mismo territorio (Serrano & Fernández, 2003).

La necesidad de apertura a mayores espacios decisivos hacia los niveles subnacionales, es la resulta a la ecuación imperativa de un diseño de políticas públicas, en las esferas de la protección social, salud, educación, planificación y ordenamiento territorial, entregando un papel de mayor ejecución a los municipios y gobiernos regionales, sin embargo, la des-

centralización es más que una transferencia de poderes e ingresos desde el plano central hacia el plano subnacional; pero pudiese, a su vez, plantearse el interrogante, si ¿la descentralización da lugar a crecimiento y reducción de disparidades o desigualdades regionales (Tassara, 2018), o si definitivamente la autonomía regional es sinónimo de prosperidad y eficacia frente a la noción clara de lo que necesitan los departamentos, municipios o regiones? Autores de relevancia jurídica guiarán este estudio, no obstante Musgrave y su relación con el sector público y Prud'homme, advierten que los peligros de la descentralización y de la participación ciudadana son absolutamente limitados. Se examina a través de distintos argumentos, si la descentralización apunta a la estabilización, asignación o distribución de ingresos justos en los escenarios subnacionales (Musgrave), o en su defecto, si es de difícil aplicación en los planos regionales o locales (Prud'homme).

A casi treinta años de iniciados los mencionados procesos de descentralización en el caso de Colombia y en Chile, se estima comprender si han sido positivos los efectos de la participación ciudadana sobre la efectividad y el desempeño de los gobiernos locales o si, por el contrario, es más un supuesto normativo que no se evidencia en la realidad.

La gobernanza entonces, en este contexto, es entendida como una forma de gobernar en donde se incluyen en los procesos de toma de decisiones, a distintos actores de la sociedad civil, tanto a empresarios como a la comunidad. Bull (2013), como se citó en (Hernández & Miranda, 2019) se ve involucrado al analizar cuál es el beneficio de brindarle mayor autonomía fiscal, política y administrativa a las instancias locales del Estado, frente al rol político que hasta el momento pareciese que este ha desempeñado que opera como una suerte de barrera ante los gobiernos locales, los cuales, frente a la centralización, existirán mayores facultades para responder a aquellas necesidades locales de manera óptima.

Entonces, ¿Cuál es el escenario actual de la gobernanza en Colombia y Chile en el marco de la descentralización, como eje modernizador del Estado? ¿Realmente la participación ciudadana,

fortalece y fomenta la gobernabilidad y el escenario de la gobernanza local?

## 2. Metodología

La metodología aplicable al estudio es de carácter descriptiva y correlacional con un enfoque cualitativo. Para la revisión de análisis, se acompañó de distintas fuentes documentales, ya que su objetivo radica en recopilación de información. Se ha realizado entonces una revisión sistemática en bases de datos bibliográficas (SCOPUS, ISI Web of Knowledge) y manualmente, a través de Internet, en revistas y organismos públicos. Se definieron criterios de inclusión y exclusión, y un conjunto de variables para analizar las características de la descentralización en Colombia y Chile.

## 3. Discusión

### 3.1 Nociones generales de la descentralización desde la mirada de Colombia

Las reformas que Colombia mantuvo durante los periodos de los expresidentes Belisario Betancourt y César Gaviria, fueron encaminadas a un proyecto de modernización del Estado. Durante la administración de César Gaviria, el foco no era la participación o vinculación ciudadana, sino el desarrollo institucional (Rueda Fiorentino, 2019) y la definición de un marco legal que permitiera al sector privado intervenir en la prestación de los servicios públicos. En ese sentido, la descentralización, más que una redistribución de los poderes territoriales constituyó una estrategia de reforma estatal, un intento por redefinir el rol del Estado y una redefinición de los términos relacionales con la sociedad (Velázquez & Fabio, 1995).

Las reformas descentralizadoras han incitado a una percepción de modernización y nuevas tendencias, que no solo son incoadas desde la función social de la propiedad, ni desde la acción interventora del Estado en la economía, ni mucho menos aspectos polarizadores donde reina la concentración y las planificaciones tecnocráticas, sino la necesidad de responder a conflictos sociales actuales y de proponer la confianza institucional perdida en las últimas décadas. Aquello, sin lugar a negarlo son preocupaciones vigentes que se manifiestan en las demandas sociales activas y vigentes.

El principal motor de Colombia en la descentralización ha sido siempre la integración de un Estado, que aleje al país de los permanentes conflictos armados que lo aquejan y que se constituyen permanente en la fragilidad de materializar relaciones fiscales, administrativas y regionales óptimas. Pudiese evidenciarse, la mirada de la descentralización en Colombia, como un verdadero fenómeno político encargado de transformar política, administrativa y socialmente al Estado.

La búsqueda de Estado más diligente, menos interventor y más regulador y menos centralizado, es incesante, la necesidad de estar más comprometido con las nuevas peticiones sociales que orbitan la esfera mundial, más dispuesto a hacer frente a los problemas del desarrollo desde los entes territoriales, en conjunción con el sector privado, en sí, la satisfacción a las iniciativas de la sociedad es el fin último del fenómeno llamado descentralización en Colombia. Las palabras claves no son ya secularización, intervención o planificación, sino, regulación y participación ciudadana (Velázquez & Fabio, 1995).

*Prud'homme* nuevamente sale a la palestra pública de esta investigación, al enunciar que las medidas descentralizadoras pueden afectar negativamente a una distribución equitativa de los ingresos, la función de redistribución debe continuar a manos del gobierno central. Esto por dos razones. En primer lugar, es probable que los esfuerzos de los gobiernos locales por corregir las disparidades en los ingresos acaben siendo injustos. Los pobres, que viven en regiones acomodadas tendrán mejores resultados que los pobres de regiones más desposeídas. Los hogares ubicados en regiones que gozaban de los mismos ingresos antes de realizarse la redistribución tendrán diferentes ingresos tras ella, ya sea por las diferencias de ingreso entre las regiones, (incluso si poseen políticas de redistribución similares), o también porque tanto los ingresos como las políticas redistributivas difieren de una región a otra, lo cual puede ocurrir y está plasmado en este texto.

En segundo lugar, la redistribución descentralizada es contraproducente. Si una jurisdicción adopta políticas para redistribuir el ingreso, el exi-

gir altos impuestos a los ricos para otorgar grandes beneficios a los pobres, hará que los ricos tiendan a asentarse en zonas más ligeramente gravadas y que los pobres emigren desde aquellas con beneficios más bajos o reducidos, como ya se ha mencionado. El gobierno central debe ser el responsable de tener el control de los impuestos y gastos públicos, ya que ahí, entre otros factores, radica el éxito de políticas redistributivas a nivel subnacional. La descentralización, en definitiva, hará más dificultosa la aplicación de políticas redistributivas, y en consecuencia afectará notoriamente la gobernabilidad y por implicancia directa los mecanismos de participación ciudadana; todo se haya concatenado.

La descentralización en el campo del juego político puede producir el aumento de la discrecionalidad en transferencias e inversiones que ocasionen pérdidas en eficiencia y equidad (Lowry & Postoski, 2004, como se citó en Mogollón, 2019); así como el aumento de prácticas clientelares, a partir de la capacidad de presión o el control de un grupo minoritario sobre las capacidades gubernamentales locales y sus recursos (Prud'homme, 1995 como se citó en Mogollón, 2019).

El efecto final de la descentralización, estará sujeto siempre al análisis de un diseño institucional con condiciones de índole política, económica y social, porque no se puede pretender conversar de dicho fenómeno manteniendo el poder político y administrativo en el centro del gobierno, en el que ya hoy por hoy es necesario el traspaso de competencias al plano regional y municipal, para diversificar y visibilizar bienes y servicios de orden subnacional. Jaime Lindh menciona que “La institucionalidad política —como el sistema de partidos— y la institucional fiscal —como el sistema tributario y el sistema de transferencias— juegan un rol clave para incentivar comportamientos cooperativos entre los gobiernos regionales y el gobierno central” (Lindh, 2019, p. 2).

### 3.2 La participación ciudadana, caso Chile

Comienza, en América Latina, una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la administración pública. Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la

gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2010, p. 7).

La política para la participación ciudadana en cualquier Estado, siempre ha sido una carta de navegación de los gobiernos. Dicha política traza y delimita los principales lineamientos gubernamentales en la temática y compromete a los órganos de la Administración del Estado a implementar y ejecutar acciones en coherencia con la visión, y con el pensamiento que pueda tener el gobierno de turno.

En el año 2004, ante el Congreso Nacional en Chile, fue presentado un proyecto de ley, cuyo fin era incentivar y activar la participación ciudadana en la administración pública. El fruto de aquello fue la **Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública**; esta nació de la profunda crisis de legitimidad por la cual atravesaba el sistema político chileno para aquel entonces, que incitó a la necesidad de impulsar la asociación y participación ciudadana en la gestión pública. El espíritu de la Ley siempre ha buscado considerar a los ciudadanos en las decisiones públicas, a través de distintos mecanismos de participación ciudadana, como igualmente se evidenciará en Colombia la presentación de los diversos mecanismos de participación frente a temas de interés ciudadano.

La Ley 20.500, insertó una serie de cambios en diferentes documentos legales, entre los que se encuentran: la Ley 18.575 de Bases de la Administración General del Estado y la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. En el caso de la Ley 18.575, se agregó, por disposición del artículo 32 de la Ley 20.500, el título iv, “De la participación ciudadana en la gestión pública”, con artículos que reconocen el derecho de los ciudadanos a participar en “sus políticas, planes, programas y acciones” (Junta de Gobierno de la República de Chile, 1986), lo que deja a las distintas instituciones públicas la determinación de las formas de participación de los

ciudadanos en materia de su competencia (artículo 70) (como se citó en Muñoz Aravena, 2018).

La institucionalidad ha activado otras instancias de participación, como son las cuentas públicas participativas, la transparencia pasiva y la consulta ciudadana. Ello permite el ejercicio de un control social por parte de los ciudadanos y es aquí donde el tecnicismo de ‘*accountability*’ cobra una vigencia única (División de Organizaciones Sociales, 2014, p. 31). Por otro lado, la transparencia pasiva, reconocida en el 2008 con la publicación de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, es otro mecanismo que el ciudadano puede utilizar para ejercer el derecho a solicitar información pública (Congreso Nacional, 2008).

El liderazgo de los asuntos públicos hoy por hoy, no se concibe sin el involucramiento activo de los ciudadanos, en las diferentes facetas de la política pública y, en ello es necesario crear, cada día, estrategias efectivas que vinculen al Estado con la sociedad. En Chile hoy, el concepto de participación ciudadana es un desafío, lo que a su vez lleva a realizar el siguiente planteamiento, ¿cómo lograr que sea efectiva? Pues bien, la participación ciudadana debe fortalecer la institucionalidad, ser vinculante y transversal para todas las instituciones, y a través de ellas, ser el canal para materializar las propuestas de los ciudadanos. La participación debe contar con un verdadero presupuesto, a la postre se conoce que ha sido creado por la ley 20500, (*Fondo de Fortalecimiento de Fondos de Interés Público*), pero en un grado ideal, la distribución equitativa del mismo y el perfeccionamiento de los consejos comunales de la sociedad civil serían los articuladores de gestión perfecta en este ámbito.

### 3.3 La participación ciudadana, caso Colombia

La Carta Política de 1991, concibe en su artículo 1, a Colombia como “*un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...*”, (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 1), y de este modo se entiende a la participación como un valor constitucional, un principio fundamental (Corte Constitucional, 2003) y como

uno de los fines principales del Estado colombiano (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2).

El concepto de participación ciudadana a partir de la Carta Magna del 91 se erige como un **derecho-deber**, lo cual le permite a cualquier ciudadano colombiano ser partícipe de los mecanismos democráticos legalmente establecidos, pero también conectarse con la institucionalidad en la práctica de la vida y la gestión pública.

En ese orden de ideas, la participación ciudadana, desde la perspectiva del Estado, se concibe como una obligación de promover e impulsar todas las formas democráticas de decisión y de control, y adecuar, en todo cuanto sea preciso, el escenario representativo ciudadano. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Constitución hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en su artículo 20, de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Corte Constitucional, 2015, como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

De acuerdo con Huntington (1994), un sistema democrático, se define como aquel en el cual la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder son seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y periódicas, en las cuales los candidatos compiten libremente por los votos y en las que, virtualmente, toda la población adulta tiene derecho a votar.

La participación ciudadana desde su concepto original debiese conducir a la inexorable práctica de la responsabilidad de la ciudadanía para con los otros, y a la facultad de los seres humanos para constituirse en seres sociales, asumiendo la dependencia mutua. A su vez, estar aliada a la confianza que se extraiga desde las propias necesidades del colectivo social y al mismo tiempo, del sentido de la responsabilidad que emana desde el Estado, al ser su administrador y ejecutor. La carta política de Colombia, otorga la posibilidad a sus ciudadanos, de intervenir activamente en el control de la gestión pública y de

una u otra manera, de supervisar y monitorear la trazabilidad de los mecanismos que emanan de la participación.

Y es que la Constitución del 91, abrió un camino único, para el robustecimiento de la democracia, al establecer nuevos espacios para la participación ciudadana a través de diferentes mecanismos, todos ligados con el ejercicio de la democracia participativa. La Corte Constitucional de Colombia (1994), ha sostenido la anterior teoría diciendo que: “*El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente*” (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016). De ahí que exista un articulado legal muy robustecido que hace referencia a la participación de los ciudadanos, considerándose esta como un valor constitucional.

Según el Comité Académico del Plan Nacional de Formación para el Control Social (2006, p. 6), los mecanismos relacionados con la información que consagra la Constitución política de Colombia son: la consulta previa (arts. 1, 2,3, 7, 8,10, 40, 70 y 330 de la C.P.), la audiencia pública (art. 373 de la C.P.) y el Derecho de petición (arts. 20, 23, 73 y 74 de la C.P.) (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016). Y los mecanismos relacionados para ejercer control y las correspondientes acciones judiciales son: las acciones populares y de grupo (art. 88 de la C.P.), la acción de tutela (art. 86 de la C.P.), la acción de cumplimiento (art. 87 de la C.P.), la denuncia, la Queja, la acción pública de Inconstitucionalidad (Art. 15 N° 10 y 341 de la C.P.) y la acción pública de nulidad (art. 237 de la C.P.). Por último, los mecanismos para la toma de decisión son: el voto (Arts. 258, 259 y 260 de la C.P.), la iniciativa popular legislativa y normativa (arts. 155 y 375), el referendo (arts. 170, 307, 377 y 378 de la C.P.), la consulta popular (arts. 104, 105, 297, 319 y 321 de la C.P.), la Revocatoria del Mandato (art. 259), el Plebiscito (art. 104 de la C.P.) y el Cabildo Abierto (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

La Ley 134 de 1994, es la legislación de base frente a los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, adicional a ello, la legislación colombiana contempla otras normas, que permiten a los

ciudadanos participar de forma individual o colectiva en el control de la gestión pública, como es el caso de las leyes 152 de 1994 (Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la 850 de 2003, (Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas) (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

De igual forma, para efectos de participar en las decisiones que les afectan, los colombianos cuentan con la Ley 1757 de 2015, donde se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, reorientando con ello las formas y los mecanismos como se ejerce este derecho (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

Finalmente, las futuras acciones que enfrenta Colombia en esta materia radican en la unificación de su normatividad en estas temáticas. En palabras del Congreso de la República de Colombia (2011): “Es la “sobreoferta” en más de cuarenta mecanismos y espacios de participación poblacional y sectorial, lo que satura los procesos de participación ciudadana” (p. 2).

## 4. Análisis de la gobernanza

### 4.1 Caso Chile

En el libro *Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad* de Edgardo Boeninger (1997), aparece una expresión nombrada “conclusión moralizadora”: la polarización y la fragmentación parlamentaria son identificadas como los peores vicios políticos que alteran la gobernabilidad.

Claudio Saíenz (2005) plantea que, la gobernabilidad es el conjunto de condiciones, diferentes para cada región, que se traducen en un estado de armonía de trabajo conjunto de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, entre emprendedores y el territorio, entre las fuerzas económicas y las instituciones. Cuando el concepto de “gobierno” se relaciona con la capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan.

La gobernanza debe ser evaluada según el contexto institucional en el cual se enmarca, observando cuáles son realmente los impactos que tendrá

dicha organización y la respuesta a las demandas sociales iniciales que se formularon en el trasegar de dicho proceso. De ello, la evaluación debe estar focalizada en los impactos que esta tiene a escala local en los municipios que conforman la región, para así no caer en la reproducción de un modelo de regionalización y de descentralización que no proporciona las herramientas y recursos a los habitantes en dicho territorio o zona geográfica.

Bajo estas consideraciones, la gobernanza es la consolidación de una sociedad con rasgos independiente, autónomos y competentes, poseedora de capacidades que el gobierno no tiene en algunas ocasiones, como se ha visto registrado en las últimas administraciones y que se constituye como elemento de base para poder guiar a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia que va más allá de la administración tradicional.

En síntesis, la gobernanza es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a sus necesidades bajo cuatro aristas: la primera, entendida la gobernanza como ese arte de gobernar idóneamente; la segunda, el alejamiento necesario de las administraciones estatales de corte vertical; la tercera, radica en el ejercicio de la gobernanza desde los territorios; y la cuarta, la ejecución de políticas públicas que debe ser una sinergia entre el ámbito local y las urbes.

La Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2002) en su documento *Globalización y Desarrollo*, identifica algunos aspectos de la fase de la globalización que se relacionan con la gobernanza en la región y que pueden ser aplicados para Chile, puntualmente: 1) la volatilidad financiera; 2) la reestructuración productiva y tecnológica; 3) las desigualdades y asimetrías del orden global. Además de analizar acontecimientos tales como: a) la vulnerabilidad macroeconómica; b) el comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico; c) la sostenibilidad ambiental; d) la migración internacional, y e) los rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social. Si se expusiera cuáles son

las características de una buena gobernanza para Chile, se señalaría entonces: a) la autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado; b) la apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios que tienen los políticos y los administradores; c) la participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los Estados de los ciudadanos; d) el aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales; e) el incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas; y f) el aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado (como se cita en Ferrusca, et al., 2016).

Chile, todavía en términos de gobernanza y participación ciudadana posee niveles bajos, siendo una de las democracias más fuertes y estables de la región, a la vez que, paradójicamente, se enfrenta a un déficit en la gobernanza participativa. Tal y como se ha mostrado con lo acaecido en octubre de 2019, y la permanente desconexión entre los ciudadanos y las autoridades. Así mismo, los bajos niveles de confianza, junto con un débil sentido de comunidad y una escasa participación del ciudadano al ejercitar el sufragio universal.

#### 4.2 Caso Colombia

En materia de gobernanza en Colombia, la prioridad es garantizar instituciones con gobiernos eficaces, eficientes y transparentes, en un ambiente político que haga posible el crecimiento económico, la construcción de paz y resiliencia, y la entrega eficaz de bienes y servicios públicos a las personas.

Para comprender los dilemas a los que se enfrenta los sistemas de gobernanza, en la sociedad colombiana actual, bastaría otro estudio, donde fuese necesario analizar la crisis centrada en los aspectos estructurales, es decir, desde las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de larga data que favorecen el recurso a la violencia en la forma-

ción social colombiana. La explicación de la magnitud del fenómeno de la violencia en los últimos años y el rol que desempeñaron el narcotráfico, las guerrillas y los grupos al margen de la ley, no agotan el análisis sobre la crisis.

La ausencia total del Estado en unos territorios, o la presencia de este pero contaminada con agentes des-estructurantes de la estabilidad democrática, abre puertas para que la relación de complementariedad existente entre una gobernanza y Estado como actores convergentes, sea desestimada. No se genera la posibilidad de interrelacionar los sujetos sociales, sus demandas y conflictos, ni que estos se solucionen a través de canales legales fijados institucionalmente.

Colombia ha estado en medio de desvanecimiento con intenciones de hacer, pero se sesga su accionar, en medio de esferas de poder autónomo, representadas en la autoridad precaria del Estado y, como correlato, en un escenario permanente de violencia, donde la sociedad, las necesidades imperantes de ser visibilizadas se pierden, en anti-medidas eficaces que no dan cabida a un verdadero desarrollo subnacional.

La debilidad o ausencia del Estado, la existencia de ciudadanía imaginadas y la privatización de lo público, constituyen el escenario de fondo de la crisis sociopolítica de la población colombiana y, como recientemente lo ha vivido el país en el estallido social, en medio de las peores crisis sanitarias a nivel global, por tanto, el escenario para pensar en el afianzamiento de una gobernabilidad democrática, verdaderamente se hace complejo.

Hoy por hoy, el malestar que tiene el ciudadano con la política y la deslegitimación del Estado Colombiano da a lugar a una política de inestabilidad, a la fluctuación, a un riesgo permanente que dificultan los procesos de gobernabilidad en el país.

En Colombia se percibe hoy: a) una sociedad civil fuertemente despolitizada y poco representada que encuentra, en las lógicas de mercado, un recurso para obtener bienes muy singulares, y b) un incremento notable de lo no representado y una

mayor demanda de sentido que no logra ser procesada. Otro impedimento para el fortalecimiento de la sociedad civil es la influencia que tienen los actores armados en la configuración social, aspecto que reproduce uno de los mayores problemas para la consolidación de organizaciones y movimientos sociales en el país: la constante instrumentalización y cooptación que de estas formas de organización hacen los actores armados (Alonso, M. 1996).

También se resalta que, en el país es cada vez más grande la distancia entre la sociedad civil y la sociedad política, hecho que obstaculiza, de un lado, la formación de identidades sociales fuertes y con capacidad para movilizar la sociedad en torno a reformas esenciales y, de otro lado, la consolidación de un espacio institucionalizado de expresión social para los sectores que no son representados por los intercambios políticos o las organizaciones armadas (Alonso, M. 1996).

La representación política esta minada o reducida, existen brechas notorias entre la sociedad civil, y el sistema político implementado por el Estado, razón de aquello se han desencadenado los estallidos sociales. La secuela de ello, la priorización que se le concede a los intereses privados por encima de los públicos, y se corporativiza el aparato de Estado, dicho proceso impone serias limitaciones a la gobernabilidad en Colombia (Alonso, M. 1996).

## 5. Resultados

### 5.1 Chile

La Ley 20.500, pese a regular, incentivar y perfilar la participación ciudadana, carece de mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren un cumplimiento, dejándolo muy a criterio del directivo del servicio o entidad aplicable. Son muchas las aristas estudiadas, no obstante, no hay un financiamiento de los mecanismos de participación de modo que se pueda garantizar su funcionamiento, estable y permanente. El carácter de estos mecanismos de participación ciudadana es que solo operan como consultivos, informativos y no vinculantes, lo cual los hace muy poco efectivos en cualquier escenario, razón que desmotiva a muchos ciudadanos y diri-

gentes. También la Ley 20.500 excluyó a los gobiernos regionales de las obligaciones relacionadas con participación ciudadana (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017), y eso genera una suerte de preocupación latente.

En el fondo, la percepción de este trabajo deja a la luz que la Ley 20.500, no trajo la solución mágica para generar una sociedad partícipe de los asuntos públicos. De ello, el fin sería en avanzar notoriamente para transformar a las administraciones públicas, brindando los escenarios necesarios para que los ciudadanos puedan participar en su gestión, y a su vez estos mismos deben prepararse para constituir un aporte real. De igual manera los COSOC (Consejo de la Sociedad Civil), son liderados por los alcaldes, se le imprime a esto una discrecionalidad en todo ámbito, lo que claramente puede estar limitando el radio de acción, de cuáles son las necesidades y proyecciones de la comunidad local. Mucho se ha enunciado que hay “una actitud poco proclive a la participación vinculante” (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017, p. 36), porque dichos gremios debiesen ser presididos por representantes de la sociedad civil, para que se permita garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión pública.

Chile está aproximadamente entre el 50% de los países de la OCDE dotados de una estrategia o ley de participación ciudadana en el ciclo de políticas, así como una estrategia bien desarrollada sobre el acceso a la información, gobierno digital e implementación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OCDE, 2016b, como se cita en OCDE, 2017). Aunque el país también se apoya en diversos enfoques para involucrar a los ciudadanos en el proceso legislativo (OCDE, 2016e, como se cita en OCDE, 2017), los tres desafíos principales que enfrenta el Gobierno de Chile para implementar reformas concretas de gobierno abierto, son la falta de conciencia de los funcionarios acerca de los beneficios del gobierno abierto, la falta de coordinación y una cultura de secreto imperante. Por otra parte, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública no ofrece incentivos para que los mu-

nicipios y otros organismos creen espacios de participación ciudadana (OCDE, próxima publicación, como se cita en OCDE, 2017).

Conforme a lo anterior en el caso de Chile, hay un escaso impulso en materia de participación pública. El país tiene un marco legal que concuerda con los estándares de la OCDE, y que aspira a aproximar las políticas a los ciudadanos a través de consultas más efectivas y mecanismos de coordinación adecuados y cercanos a la ciudadanía y, por supuesto, la participación pública, que es un tema muy clave. Al final, lo fundamental es evitar políticas anti evasión y anti colusión en el país cuya economía es tan concentrada.

### 5.2 Colombia

Lo principal en Colombia, es que el proceso de descentralización, como núcleo central de la activación de mecanismos de participación ciudadana, se instaló con la Constitución Política de 1991, no obstante el principal desafío en el país es su estabilidad institucional, a partir de allí, se confrontarán los principales reajustes en las normativas que han tenido el reconocimiento de tener la participación como derecho, identificando los obstáculos generados en su aplicación, y los principales retos y desafíos de la nueva **Ley de Participación Democrática** (Ley 1757 de 2015, como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

En materia de gobernabilidad, obviar la percepción de un Estado que no logra llegar a todas las instancias regionales, y que, por supuesto plantea la consideración de la precarización estatal, puesto que la institucionalidad moderna se predica de las regiones más cercanas e industrializadas hacia el centro, pero a las más alejadas e inmersas en el conflicto de violencia les es muy difícil llegar a estándares medianamente aceptables. Por el contrario, existe un correlato de un perfil ciudadano débil, debido a una permanente exclusión por parte de los sectores más relevantes, y del propio Estado. En este sentido, parte de la violencia actual se explica por las restricciones históricas que se presentan para dar, a través de la ciudadanía, legitimidad y eficacia a un Estado de derecho, democrático y liberal.

Este proceso, que algunos llaman la privatización de lo público, obtiene gran relevancia cuando los grupos políticos, sociales, comunales o los individuos aislados, intentan suplir las carencias reales de Estado, concediéndose el derecho a recurrir a la fuerza, esto es, cuando el Estado pierde su capacidad de actuación en la dimensión legal, y, como consecuencia, deja de ser el único portador de la violencia legítima (Alonso, 1996) o dentro de los marcos legales establecidos e instituidos.

### 6. Conclusiones

Los Estados deben ser verdaderos espacios de acción hacia los gobiernos territoriales; no servirán de nada los cambios en las normativas, si los gobiernos no propician los espacios para que los ciudadanos puedan intervenir, y si estos últimos, no se apropian de los mecanismos de participación y de los escenarios para ejercer el control social, tan necesario, para llegar a ese equilibrio de balanzas.

La participación ciudadana, es una herramienta crucial para la mejora y la eficacia de la gestión pública, en tanto que es capaz de congrega voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados, para este estudio, los territorios y ciudadanos. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar la comunicación horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. La participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

La protección de lo público solo puede ejercerse a través del control, la veeduría, el seguimiento y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos, y es precisamente donde lo colectivo se visibiliza con los mecanismos de participación ciudadana. Ello en un marco de igualdad de votos, participación clara y efectiva, un conglomerado electoral informado y un permanente control ciudadano inclusivo.

El texto orbitó principalmente en dos ejes, la participación ciudadana y la gobernanza, sin embargo,

no es posible olvidar el papel que cumplen las políticas públicas en el territorio, en el gobierno y su entrelace con la sociedad, ya que puede convertirse ello, en la fórmula perfecta para establecer modernos y eficientes esquemas de colaboración, sustentados en enfoques innovadores como la gobernanza y la nueva gestión pública, ambos utilizados cada vez más en diversos sectores de actividad, y que por sobre todo responda a una serie de cambios acerca de lo que el Estado es y lo que debiera ser.

Los Estados, están llamados a asumir un rol preponderante y único de responsabilidades y solución de conflictos, que contribuya también con un adecuado marco regulador y gestión de la información, lo que incentiva la cooperación multinivel y puede convertirse en referente de apertura y participación. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas innovadoras de participación y gobernanza, ello en el marco de actores como naciones, estados, regiones, ciudades, compañías transnacionales, ONG, movimientos sociales, sindicatos, etcétera; que exigen participar en los asuntos que les afectan, desafiando las tradicionales políticas.

La descentralización tanto en Chile como en Colombia amerita todavía un largo camino, y por sobre todo cambios que posibiliten la producción de reformas políticas, que se espera impacten en el sistema de creencias de las elites y en una distribución equilibrada del poder en la sociedad. En el caso de Chile la descentralización es considerada un proceso gradual, es decir, sólo a aquellos territorios que hayan certificado capacidades óptimas; las regiones buscan mayor autonomía a nivel local, y es imperativo generar incentivos para el asociativismo municipal, y en el caso de Colombia, robustecerse. La descentralización como tal, necesita ser reformulada, es cambiar de plano la visión de las subsecretarías de desarrollo regional y otras entidades tales como el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional).

La descentralización es un permanente ajuste, a través de la implementación de mecanismos de participación ciudadana activos que permitan asegurar resultados óptimos.

La tarea para Chile, circunda en fortalecer la participación ciudadana, cuidar las expectativas de los ciudadanos. La crisis financiera de 2008 llevó a los países de la OCDE a adoptar políticas más interactivas para restablecer la confianza de los ciudadanos en el gobierno, debido a que los chilenos, en general, desconfían de la política, de la vida pública y del gobierno. De esta manera se debe, entonces, promover la confianza en cualquier política nacional, y esto también es aplicado para el Estado colombiano.

En Colombia, lo imprescindible es alejarse de la precariedad del Estado, y de ámbitos políticos que en lugar de facilitar, obstaculizan y agudizan los conflictos ya existentes.

## 7. Referencias

- Alonso, M. A. (1996). La gobernabilidad en la Colombia de hoy. *Estudios Políticos*, 9, 39-63. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/16073>
- Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2010). *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Gestion-Publica-Iberoamericana-para-el-siglo-XXI.pdf>
- CEPAL-GLYDE. (2004). AA. VV. *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile: Cepal.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Informe ponencia para primer debate al proyecto de ley estatutaria número 134 de 2011 cámara acumulado con el No. 133 de 2011.
- Congreso Nacional (2008). Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- Congreso Nacional (2008). Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *Estado de la participación ciudadana y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociación y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Participación. <https://dos.gob.cl/wp-content/uploads/2017/06/informe-final-1.pdf>
- Constitución Política de Colombia (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Corte Constitucional. (29 de abril de 2003). Sentencia C-329 (Álvaro Tafur Galvis, M. P.).
- División de Organizaciones Sociales. (2014). *Criterios y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública*. Ministerio Secretaría General de Gobierno. [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-87929\\_Criterios.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-87929_Criterios.pdf)
- Ferrusca, F. J. R., Fajardo, I. R., & Plata, K. C. C. (2016). Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva época, 41-56. <http://revista-online.inap.es/index.php/GAPP/article/download/10363/10960?inline=1>
- Hernández Bonivento, J. & Miranda Orrego, J. (2019). Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 111-136, ISSN 1315-2378. <https://www.uautonoma.cl/wp-content/uploads/2020/04/04-Hernandez-y-Miranda.pdf>
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.
- Hurtado Mosquera, J. A. & Hinestroza Cuesta, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia juris*, 12(2), 59-76.
- Junta de Gobierno de la República de Chile. (1986). Ley 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&r=1>
- Lindh J. (2019) Descentralización, ¿Por qué y cómo hacerlo? Una revisión teórica de los efectos de la descentralización y de las condiciones necesarias para su funcionamiento. Fundación ideapais. [ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/01/Descentralización\\_03.pdf](http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/01/Descentralización_03.pdf)
- Mogollón, R. (2019). *Política distributiva y descentralización en Perú: lecciones para Chile*. [Tesis de maestría, Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile]. Repositorio Institucional UAH. <https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/24904/MAPEMogollon.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Muñoz Aravena, W. (2018). La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 25(73). <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v25n73/1665-0565-esprial-25-73-203.pdf>

- OCDE. (2017). *Estudio de Gobernanza Pública e la OCDE, Chile, informe: La participación ciudadana en el proceso constituyente*. <https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>
- Rueda Fiorentino, M. (2019). Cooperación Internacional para el Desarrollo y Estrategias Nacionales para el Cumplimiento de los ODS. Aproximaciones a los casos de Colombia y Chile. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 6(1), 179-195. <https://doi.org/10.21500/23825014.3770>
- Saíenz, C. (2005). Los Gobiernos Locales como Promotores del Desarrollo Integral de la Ciudad y la Región. En, Pascual Esteve, M., Fernández Paricio, A., & América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) (Coords.). *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos regionales* (pp.55-84). Andalucía: Junta de Andalucía.
- Serrano, C. & Fernández, I. (2003). Descentralización del Estado en el Nivel Regional y Local ¿Reformas Paralelas? *Serie Estudios Socioeconómicos*, 18, CIEPLAN.
- Tassara, C. (2018). Desigualdad y vulnerabilidad social en la Agenda 2030: posibles escenarios para los países latinoamericanos de renta media. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(2), 128-156. <https://doi.org/10.21500/23825014.3918>
- Velázquez, C. & Fabio, E. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia. *Nómadas*, 3. ISSN: 0121-7550. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105118914003>