

Los límites de la participación: un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011-2018)

Sebastián Carrasco Soto

Universidad Católica de Temuco, Temuco, Chile

Email: scarrasco@uct.cl

Recibido: 04.03.2020 | **Aceptado:** 29.05.2020

Resumen: La crisis de representación a la que se ha enfrentado el sistema político chileno durante los últimos años ha generado cambios en el funcionamiento de la política formal. Uno de ellos ha sido la incorporación de canales para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. En ese contexto, el presente artículo estudia el proceso de implementación de la participación ciudadana institucional y analiza su impacto en los procesos de toma de decisión. Aplicando una metodología de estudio de caso, se concluye que en Chile se ha ido construyendo un discurso participativo que no se corresponde con la experiencia empírica en materia de participación. La política pública se ha ido implementando paulatinamente en los organismos del gobierno central. No obstante, ha sido escasamente incidental, e incluso instrumentalizada por designios políticos. Esto plantea un cuestionamiento teórico en torno al rol de la participación en la democracia.

Palabras clave: Participación ciudadana; sistema político; política de participación.

The Limits of Participation: An Analysis of the Citizen Participation Policy in Chile (2011-2018)

Abstract: The crisis of representation that the Chilean political system has faced in recent years has generated changes in the functioning of formal politics. One of these changes is the incorporation of channels for citizen participation in public affairs. In this context, this article studies the process of implementation of the citizen participation policy and analyzes its impact on decision-making processes. The research is carried out through a case study methodology. It concludes that the construction of participatory discourse does not correspond to the empirical experience in participation. Public policy has been gradually implemented in central government agencies. However, it has been scarcely incidental, and perhaps even instrumental to political designs. This raises a theoretical question about the role of participation in democracy.

Keywords: Citizen participation; political system; participation policy.

Os limites da participação: uma análise da política de participação cidadã no Chile (2011-2018)

Resumo: A crise de representação que o sistema político chileno enfrentou nos últimos anos gerou mudanças no funcionamento da política formal. Uma dessas mudanças tem sido a

incorporação de canais para a participação do cidadão nos assuntos públicos. Nesse contexto, este artigo estuda o processo de implementação da política de participação cidadã institucional e analisa seu impacto nos processos de tomada de decisão. Para a realização da pesquisa, foi aplicada uma metodologia de estudo de caso. Conclui-se que um discurso participativo foi construído no Chile, mas que não corresponde à experiência empírica da participação. As políticas públicas foram implementadas gradualmente nas agências do governo central. No entanto, isso tem sido escassamente incidental e até instrumentalizado por projetos políticos. Isso levanta uma questão teórica sobre o papel da participação na democracia.

Palavras-chave: Participação cidadã; sistema político; política de participação.

Como citar este artículo:

Carraco Soto, S. (2021). Los límites de la participación: un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011-2018). *Polis Revista Latinoamericana*, 20 (58), 120-140. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1581>

Introducción

Tradicionalmente, los índices internacionales, así como la literatura especializada, han caracterizado a Chile como uno de los sistemas democráticos más estables y de mayor calidad en América Latina (Levine y Molina, 2007). No obstante, desde hace algunos años esta clásica visión del país ha sido tensionada por distintos factores. En el plano político, se han conocido diversos casos de financiamiento irregular y corrupción por parte de altos directivos públicos y actores políticos (Maillet, Faure y Carrasco, 2019). A su vez, se constata que la participación electoral ha disminuido permanentemente desde la década de 1990 (Navia, 2004) y se ha producido un debilitamiento de las estructuras partidarias (Huneeus y Avendaño, 2018). Todo esto ha generado poca credibilidad de las instituciones, contribuyendo a la crisis de representación del sistema político chileno (Luna y Mardones, 2017).

En el ámbito económico, se han articulado distintas voces críticas desde la sociedad civil hacia el modelo imperante. Las posturas críticas se han visto profundizadas por las actividades contrarias a la libre competencia y de abuso a los consumidores de algunas grandes empresas, como lo son las prácticas monopólicas y de colusión de precios (Huneeus, 2018). La proliferación de movimientos sociales con diversas demandas, han servido para canalizar este descontento (Donoso y Von Bülow, 2017). No obstante, para algunos, el aumento de movimientos sociales es un síntoma de un sistema político que no logra canalizar institucionalmente los conflictos y problemáticas sociales. En términos generales, todos estos elementos han repercutido en la forma en que se entiende la democracia en el país. La antigua perspectiva elitista ya no parece responder al nuevo contexto político imperante, donde la ciudadanía tiene un rol más relevante en la escena pública.

Ante este panorama, la clase política ha ensayado distintas respuestas para hacer frente a la crisis, como cambios en normas legales y la creación de nuevas instituciones. Una de las principales medidas que se viene desarrollando desde hace algunas décadas es la apertura

de canales institucionales de participación. La principal expresión de este fenómeno en Chile se encuentra plasmado en la ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, del año 2011. Así, para los gobiernos democráticos actuales, la participación constituye un imperativo: lejos de las perspectivas procedimentales de la democracia. Hoy en día el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión política es necesario para la legitimación de las instituciones democráticas y de las decisiones políticas (Sintomer y Blondiaux, 2004).

De la misma forma, la literatura sobre participación mantiene una actitud bastante optimista respecto al aporte que estas instancias representan en la mejora de la gestión y las políticas públicas (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014). Sin embargo, el contexto sociopolítico anteriormente descrito pone en entredicho la efectividad y el impacto que ha tenido la participación ciudadana. En la práctica, la participación puede contribuir a solucionar algunos de los problemas de nuestras democracias (Welp, 2016). Aunque también puede agudizarlos (Balderacchi, 2017). De ahí la relevancia de analizar empíricamente los impactos de la instauración de nuevos canales de participación en el sistema político, más allá de las consideraciones normativas que se tengan al respecto.

Desde otra perspectiva, la literatura sobre participación ciudadana en Chile posee un marcado sesgo hacia los casos en el nivel local. Este tipo de estudios posee un gran número de fortalezas metodológicas (Gerring, 2015) y teóricas, debido a que los municipios son los principales promotores de la democracia participativa (Welp y Schneider, 2011). No obstante, existen escasos análisis que evalúen la participación ciudadana en Chile a nivel del gobierno central. Realizar un estudio en un nivel analítico más allá de lo local, permite comprender el fenómeno en relación con otras dinámicas del sistema político nacional y su impacto en los mismos. En términos teóricos, el estudio también avanza hacia una caracterización general sobre el rol que ha tenido el desarrollo de la participación en la democracia misma. En tal sentido, se discute sobre las implicancias de la implementación de la política de participación en el contexto de la democracia chilena.

En consideración con estos elementos, la pregunta central que guía esta investigación refiere a ¿cómo ha sido el proceso de implementación de la política de participación ciudadana en Chile y cuál ha sido su impacto en los procesos de toma de decisión del gobierno central? Teóricamente formulada, esta pregunta remite al tipo de democracia bajo el cual se desarrollan este tipo de arreglos institucionales y cómo esta visión sobre la democracia puede (o no) mutar en función de los nuevos elementos participativos que son incorporados en los procesos de toma de decisión política.

En esta investigación se aplicó una metodología cualitativa de estudio de caso, en torno a lo que el autor ha configurado como la política de participación existente en el país y que se expresa en la Ley 20.500 sobre participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil. Para llevarlo a cabo, se aplicaron técnicas de análisis documental, entrevistas y observación, y también se recurrió a fuentes secundarias. Específicamente, se analizó bibliografía

académica especializada, documentos legales (leyes; historias de ley) y gubernamentales (informes; instructivos presidenciales) y prensa nacional y local; también se realizaron entrevistas en profundidad a actores claves en la formulación e implementación de políticas y experiencias participativas (ex ministros y parlamentarios, funcionarios públicos y expertos) y se hizo observación en foros y seminarios donde participaban actores relevantes vinculados a la participación ciudadana.

En los siguientes apartados, el artículo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se entregan los fundamentos teóricos que sustentan el análisis. En segundo lugar, se discute sobre la aproximación metodológica que se utilizó. Luego, se contextualiza la política de participación ciudadana en Chile. En cuarto lugar, se analiza el proceso de implementación, con especial foco en las implicancias que esto ha tenido para las instituciones y actores del sistema político chileno. Finalmente, se entregan ciertas conclusiones.

Democracia, política y participación: elementos para entender una compleja relación

Desde una mirada amplia, la participación ciudadana puede ser entendida como cualquier actividad ciudadana que busque influenciar la vida política colectiva, más allá del ámbito electoral (Macedo, 2005). A grandes rasgos, esta participación de los ciudadanos puede expresarse en al menos dos formas. La primera, como formas de acción colectiva no institucionalizadas que, bajo una lógica *bottom-up*, van a buscar incidir en la arena estatal. Los movimientos sociales son un buen ejemplo de ello (Amenta et al., 2010). La segunda, refiere a mecanismos de participación no electoral que son diseñados por la autoridad, para incrementar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión (Smith, 2009). Esto último es lo que la literatura conoce de manera general como participación ciudadana institucional (Welp y Schneider, 2011)¹. Sobre este tipo de participación es que indaga el presente artículo.

La participación ciudadana institucional presenta numerosas formas y mecanismos, que además adquieren características propias dependiendo del contexto. Los mecanismos pueden ir desde mesas barriales para discutir temáticas específicas que inculcran a la comunidad, hasta plebiscitos nacionales para decidir sobre el cambio de una Constitución Política. En un proceso participativo, los ciudadanos pueden ser consultados, deliberar, elaborar propuestas y/o tomar decisiones (Zarembeg y Welp, 2020). No obstante, en última instancia el tipo de mecanismo, los participantes y la manera en cómo participan nos remite a los *framings* dominantes sobre cómo se entiende la democracia en una sociedad.

En el marco de la teoría democrática, parte de la literatura ha establecido una tensión entre los conceptos de participación y representación. Bajo una mirada minimalista de la democracia, los regímenes representativos no debiesen incentivar mecanismos de

¹ Dependiendo de la literatura analizada, la participación ciudadana institucional también se le conoce como democracia participativa o como innovaciones democráticas (Zarembeg y Welp, 2020).

participación que vayan más allá de las elecciones, ya que estos minarían la legitimidad de los representantes electos (Schumpeter, 1962). Desde esta perspectiva, las instituciones democráticas son representativas, por lo que los ciudadanos no gobiernan, sino que son gobernados por otros (Przeworski, 2010). Así, el rol de la ciudadanía estaría limitado a la participación electoral. Sin embargo, la visión dicotómica entre participación y representación es cada vez más obsoleta, en la medida en que se entiende que ambas son complementarias. La representación no es antagónica a la participación. Lo contrario a la representación, sería la exclusión de la ciudadanía de la vida democrática (Plotke, 1997). De hecho, bajo la misma idea de la complementariedad se ha planteado que la representación es fundamental para la expansión de la participación democrática (Urbinati, 2006). Estas consideraciones hacen que hoy en día se conciba el desarrollo de la participación como un elemento central dentro de las democracias contemporáneas, ya que ésta contribuiría al fortalecimiento democrático.

En América Latina se produce una situación paradójica. Luego de la caída de los regímenes autoritarios en la segunda mitad del siglo XX, se instauraron democracias débiles en la región -democracias delegativas, como las denomina O'Donnell (1991). Esto llevaría a plantear tempranamente la crisis de la democracia representativa, la cual se extendería hasta hoy (Breuer, 2007). A pesar de la inestabilidad política y de las estas crisis de las democracias, a la par se han ido desarrollando distintas instituciones participativas, sobre todo a nivel local. Ya desde la década de 1970 y 1980 se pueden observar programas de presupuestos y gobernanza local participativa en la región (Falleti y Riofrancos, 2018). Con el pasar de las décadas, la implementación de este tipo de mecanismos ha ido en aumento (Zaremborg y Welp, 2020).

Para algunos, las crisis sistémicas de las democracias consolidadas que se han asentado en distintos países latinoamericanos son producto de dos fenómenos. Por un lado, del desalineamiento entre las expectativas y demandas de participación de los ciudadanos. Por el otro, de las capacidades de las instituciones políticas de responder a esas demandas (Pogrebinschi, 2013). Ante esto, establecer distintos tipos de mecanismos de participación ciudadana es la solución ideada dentro de algunos sistemas políticos para revitalizar la democracia y resolver los deficit de legitimidad (Zaremborg y Welp, 2020). Sin embargo, estas innovaciones democráticas pueden generar distintos efectos sobre la democracia y las políticas públicas, los que no necesariamente son positivos.

En tal sentido, la literatura reconoce resultados diversos sobre los impactos que tiene la participación en los sistemas democráticos. Por una parte, se ha demostrado que los mecanismos de participación afectan las actitudes de los ciudadanos con respecto al sistema político. Es decir, los mecanismos juegan un rol educativo, aumentando el compromiso democrático de la ciudadanía (Welp, 2016; Barber, 1984). Incluso pueden reformar instituciones políticas y evaluar la calidad de la democracia (Pogrebinschi, 2013). En procesos participativos de democracia directa realizados con un amplio involucramiento ciudadano -mientras se cumplan algunos requisitos-, generan una mayor confianza en las instituciones,

puede aumentar la participación electoral y producir ciudadanos más informados y comprometidos con los procesos políticos que los afectan (Anduiza et al. 2008; Bowler y Donovan, 2002; Dyck y Seabrook, 2010).

Por otro lado, la evidencia también muestra que los mecanismos de participación ciudadana pueden ser utilizados políticamente, e incluso pueden estar capturados por ciertos grupos con poder dentro de la sociedad civil para satisfacer motivaciones personales (Balderacchi, 2017). También, se ha establecido que los mecanismos de democracia directa -entendidos como un mecanismo de participación- son usados por líderes políticos para no responder ante otras instituciones representativas (Altman, 2011). Incluso, algunos autores han planteado una afinidad entre el populismo y los mecanismos de democracia directa (Mudde y Rovira, 2017). Desde estas miradas, la participación es entendida como mecanismos de manipulación y polarización de la ciudadanía (Balderacchi, 2017) Ante esto, queda de manifiesto el permanente riesgo de instrumentalización política que trae consigo la implementación de mecanismos de participación.

En función de esta revisión se puede dar cuenta que existe una tensión entre la literatura normativa y empírica sobre la participación ciudadana. Desde lo teórico, la teoría democrática ha establecido a la participación como un ideal normativo a alcanzar por los regímenes políticos. No obstante, los alcances que pueda tener dicha participación también dependen del contexto político y democrático existente. Desde la literatura empírica, se da cuenta que la participación ciudadana tiene distintos efectos, tanto positivos como negativos en las dinámicas políticas y sociales de las comunidades. Es decir, a pesar de que la participación pueda constituir un ideal normativo, esta puede provocar efectos negativos para con el sistema democrático, dependiendo de cómo se lleve a cabo (Anduiza et al., 2008). Por lo tanto, el fenómeno de la participación debe ser analizado teniendo en cuenta lo que ésta puede significar para la práctica política y no solamente sus implicancias en términos normativos (Shapiro, 2009). De este modo, la crisis democrática actual que enfrenta el sistema político chileno (Luna y Mardones, 2017) se perfila como una ventana de oportunidad para observar las dinámicas participativas.

Aproximación metodológica

El presente estudio plantea analizar la implementación de la política de participación ciudadana en Chile -expresada en la ley de participación ciudadana N° 20.500-, desde su promulgación en 2011 hasta el fin del segundo mandato de la Presidenta Bachelet. Para hacerlo, se utiliza la metodología del estudio de caso. Un estudio de caso es un “*estudio intensivo de una sola unidad, con la meta de generalizar sobre un conjunto mayor de unidades*” (Gerring, 2015, p.79). A partir de esta definición, cabe destacar el carácter intensivo que se le atribuye al estudio de caso. Esto implica que la metodología aborda el fenómeno en profundidad, valiéndose de distintas técnicas para ello. De este modo, reconstruye los procesos bajo análisis, considerando la validación y triangulación de las distintas piezas de información

recolectadas. A pesar de que el caso constituye una unidad limitada en términos de alcance empírico, los estudios de caso han mostrado tener importantes fortalezas metodológicas; especialmente en lo que refiere a la construcción de teorías (Blatter y Haverland, 2012). De ahí su objetivo de comprender otras unidades de análisis a partir de una sola unidad.

Por otro lado, los estudios de caso han mostrado ser de gran utilidad en el análisis de fenómenos sociales diversos -en las ciencias sociales en general y en la ciencia política en particular (Blatter y Haverland, 2012). Incluso algunos estudios de caso son considerados como clásicos, dada su relevancia. En el presente análisis, el caso corresponde a la política de participación ciudadana del gobierno central, expresada principalmente en la ley de participación ciudadana N° 20.500, del año 2011. Además, el caso se limita a un horizonte temporal de 7 años, los cuales transcurren en dos gobiernos, entre 2011 y 2018. Analizar la implementación de una política en dos gobiernos, de ideologías políticas distintas, permite visualizar patrones de cambio y continuidad. Asimismo, constituye un horizonte temporal relativamente extenso para dar cuenta de procesos de acomodación y cambios incrementales que se generan en la implementación de una política pública (Mahoney y Thelen, 2010).

De manera específica, se aplicaron distintas técnicas cualitativas de investigación: observación no participante, análisis de documentos, entrevistas en profundidad y análisis de literatura secundaria. Respecto a la observación, se asistió a tres foros enfocados en discutir la participación ciudadana institucional². El criterio para asistir a los foros es que se discutiera sobre la implementación de la política institucional de participación ciudadana, que se realizaran en Santiago y que combinaran las perspectivas de actores políticos, de la sociedad civil y académicos en la discusión. Esto permitió contrastar las perspectivas de diversos actores sobre la temática. La asistencia a los foros se realizó entre 2017 y 2019. Sobre el análisis de documentos, esto se hizo de dos maneras. En un sentido, se hicieron análisis en función de una base de datos original con más de 388 artículos de prensa. Esta base fue construida con información de prensa desde el año 2011 hasta el 2017, con todos aquellos artículos que incorporaran el concepto "participación ciudadana". Se utilizó el medio de prensa escrita "El Mercurio". En otro sentido, se analizaron distintos documentos gubernamentales vinculados a la formulación e implementación de la ley 20.500, tales como: historia de la ley 20.500, instructivos presidenciales sobre participación ciudadana de los gobiernos de Piñera y Bachelet, guías de participación ciudadana, informes de participación elaborados por la DOS, entre otros.

Asimismo, se hizo una revisión de literatura relevante sobre participación ciudadana en Chile y se llevaron a cabo 9 entrevistas en profundidad con actores clave. Respecto a la técnica propiamente tal, se plantea realizar un muestreo cualitativo de tipo variado (Hernández-Sampieri, et al., 2010), que permita incorporar las perspectivas de distintos actores involucrados en la implementación de la política de participación ciudadana

2 Seminarios: *¿Es Chile un país participativo?*, realizado en agosto de 2019 en la sede del ex-Congreso Nacional; *¿Por qué es importante la participación ciudadana y cómo la logramos?*, realizado en mayo de 2017 en Espacio Público; *Participación ciudadana y sistema político en Chile*, realizado en octubre de 2016 en la Facultad de Derecho, PUC.

en Chile. Las entrevistas fueron realizadas a los siguientes individuos: profesionales de la Dirección de Organizaciones Social, profesionales de participación ciudadana, ministros y parlamentarios, así como también a académicos y consultores. El objetivo de esta muestra era contar con diversas perspectivas de la participación, desde los protagonistas encargados de llevar a cabo el proceso de implementación durante el período estudiado. En la siguiente tabla (figura 1) se detallan las entrevistas realizadas.

**Tabla 1:
Tipos y número de entrevistados**

Profesionales	Políticos	Expertos
Profesional DOS (2)	Ministro de Ministerio Político (1)	Académico experto en participación ciudadana (1)
Profesionales Participación Ciudadana Ministerio Sectorial (2)	Diputado (1)	Consultor Participación Ciudadana (1)
	Directivo Público DOS (1)	

Fuente: Elaboración propia

La triangulación de la información obtenida a partir de las distintas técnicas aplicadas permite una mejor comprensión sobre el proceso de implementación de la política de participación. Se consideran las dificultades y alcances de estos procesos, así como las falencias que son reconocidas por los propios actores involucrados y que están plasmadas en los documentos analizados y en los foros a los que se asistió.

Participación ciudadana institucional ¿del discurso a la acción?

La promulgación de la ley de participación ciudadana en 2011 marca un hito, en cuanto se transforma en la principal expresión de la política de participación. No obstante, la instauración de una política de participación en Chile parece ser contradictoria con la forma en la cual se ha desarrollado el proceso de toma de decisiones en el país. La literatura ha establecido que el proceso de formulación de políticas públicas es elitista (Olavarría, 2016), donde los principales actores involucrados corresponden, por una parte, a los partidos políticos (Garretón, 1983) y por otra, a los actores tecnocráticos (Silva, 2010). Ambos elementos -el componente técnico y el político-partidista- no fueron excluyentes en los gobiernos que se han sucedido desde el retorno a la democracia (Dávila, Baeza y Olivares, 2017). Más bien, han sido complementarios. En este esquema decisional, los actores sociales no tendrían cabida, ya que el sistema sería receloso de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (Garcé, 2017).

A pesar de ello, desde el retorno a la democracia en Chile, en 1990, se inicia un proceso de paulatino reconocimiento de la participación ciudadana como un elemento relevante para el actuar gubernamental. No obstante, de haberse realizado una incorporación

efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones, esto habría entrado en conflicto con los actores tradicionales del *policy-making*. Por ello, y en concordancia con lo señalado por Delamaza (2011), en el presente apartado se argumenta que las acciones discursivas y normativas establecidas por las autoridades gubernamentales no mantenían un correlato con el ejercicio político en materia de participación. Para probar este punto, en los siguientes párrafos se realiza un breve recuento histórico en el que se señalan los principales hitos que generaron los gobiernos en materia de participación ciudadana desde la vuelta a la democracia hasta la entrada en rigor de la ley de participación ciudadana.

En primer lugar, en el gobierno de Aylwin (1990 – 1994) se comienza a construir un discurso político que promueve la participación. En alguna medida, ello también estaría presente durante el gobierno de Freí (1996 – 2000). Sin embargo, durante esta primera década de gobiernos democráticos no se logra implementar ninguna política que aborde específicamente el tema de la participación ciudadana. La participación existente se enmarcaba en otras políticas públicas, siendo así la participación un instrumento para afectar determinadas políticas públicas, pero de forma marginal y atomizada (Delamaza, 2010). Además, la escasa institucionalización de estas prácticas, junto con la inexistencia de una política general sobre participación ciudadana, hacen que la participación dependiera fuertemente de la voluntad de los actores políticos en un momento determinado.

Desde comienzos de la década del 2000, se han desarrollado iniciativas gubernamentales específicas que han pretendido profundizar en la participación ciudadana. Una de las primeras iniciativas, ocurridas durante el gobierno del presidente Lagos (2000 - 2006), consistía en la formulación de un instructivo presidencial sobre participación ciudadana. A través de este instrumento se constituyó una Mesa Intergubernamental de Participación Ciudadana y se conformó un Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Dicho consejo generó propuestas al presidente Lagos para la elaboración de una ley sobre participación ciudadana. No obstante, el proyecto de ley elaborado por el ejecutivo consideró parcialmente las recomendaciones del Consejo (Delamaza, 2005). Incluso algunas disposiciones sobre mecanismos de democracia directa que fueron consideradas en una primera instancia, posteriormente se eliminaron. La presión de diputados oficialistas de la época fue determinante en producir este debilitamiento del proyecto, incluso antes de su discusión en el congreso (Delamaza, 2005). Con todo, en el año 2004 el gobierno presenta un proyecto de una ley sobre participación ciudadana. Más tarde, este proyecto se convertiría en la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

El proyecto de ley sobre participación ciudadana se basaba en dos pilares: la asociatividad y la participación, los que son considerados en el mismo mensaje como elementos fundamentales para la democracia. En los inicios de la discusión del proyecto, la participación ciudadana era un tema que tuvo gran resistencia por parte de los parlamentarios de oposición a los gobiernos de la Concertación. Aunque, la temática tampoco era de particular interés para los políticos de la coalición de centro-izquierda durante la administración de Lagos, quienes debían llevar adelante el proyecto. En palabras de uno de los impulsores de esta ley:

“(…) ese proyecto tenía mucha resistencia, o sea para empezar toda la derecha estaba en contra, no le gustaba. Pero en el caso de la concertación, que era como el sector que estaba presentando este proyecto, este tema tenía bien poco interés. No es como ahora, que está toda esta discusión de la participación ciudadana. En ese momento, parecía hablar de algo que no era un tema: a nadie le importaba, no era una demanda, no era una discusión. Entonces, pasó por mucho rato que el proyecto no tenía prioridad de quienes eran sus impulsores en teoría, y si tenía mucha resistencia de los que no les gustaba” (Entrevista ministro ministerio político).

La discusión parlamentaria respecto al proyecto plantea una tensión teórica que se expresa entre dos elementos. Por un lado, las demandas provenientes -preferente, pero no exclusivamente- desde la sociedad civil por instaurar mecanismos de participación ciudadana. Por el otro, la necesidad de las instituciones democráticas por ir adaptándose y adquiriendo distintas formas (Cain, Dalton y Scarrow, 2003). Esto último, se confrontaría con las expectativas de los líderes políticos de mantener su poder. La participación ciudadana incrementaría el control ciudadano de las elites. A su vez arrebataría de las elites políticas algunas decisiones, junto con incorporar nuevos grupos al proceso político (Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

En el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) el tema de la participación ciudadana adquiere un matiz distinto. La participación se establece como uno de los principios fundamentales que guiarían su gobierno. Durante la campaña presidencial, la candidata se comprometía a establecer un “gobierno ciudadano”. Esto le generó críticas desde distintos ámbitos, incluso desde políticos y parlamentarios de su propia coalición. No obstante, la presidenta no profundizó mayormente en la instauración de prácticas participativas. En un plano normativo, el gobierno de Bachelet se destaca por la elaboración de una Agenda Pro Participación Ciudadana, la que entregaba 4 lineamientos generales a través de los cuales se potenciaría la participación. A esto se suma la elaboración de un instructivo presidencial sobre participación ciudadana en la gestión pública en 2008 y la suscripción de Chile a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en el mismo período (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017).

A pesar de las distintas disposiciones administrativas relativas a la participación, estas no se tradujeron en prácticas participativas. De hecho, para dirigir los procesos de políticas públicas desde el gobierno se privilegió la incorporación de expertos, muchos de los cuales no tenían afiliación partidista, fortaleciendo así los criterios técnicos para lograr una eficiente toma de decisiones. De esta forma, la presidenta Bachelet fue capaz de articular un discurso muy potente en torno a la participación ciudadana a la vez que incluía a destacados tecnócratas en importantes y diversos cargos dentro de la administración del Estado (Silva, 2010), además de formar distintas comisiones asesoras presidenciales con una fuerte presencia de expertos (Aguilera y Fuentes, 2011).

Cabe señalar que un año tras haber asumido la presidencia, al presidente Sebastián Piñera le corresponde promulgar la ley 20.500, que ya se encontraba en discusión parlamentaria

hace varios años. La nueva ley logra incorporar mecanismos institucionales de participación ciudadana, tanto a nivel de gobierno central como en los gobiernos locales. En ambos niveles, la nueva ley establece 4 mecanismos participativos de implementación obligatoria para los órganos de la administración del Estado y los municipios. Estos son 1) la entrega de información relevante, sobre políticas, planes, programas y acciones que llevan a cabo los organismos públicos, 2) cuentas públicas participativas, en donde se consagra el derecho de la ciudadanía a formular observaciones o consultas, a las cuales se les deberá dar respuesta, 3) consultas ciudadanas, las que deben ser realizadas de manera pluralista, informada y representativas, en aquellas materias que sean de interés ciudadano, previamente definidas por la autoridad, y 4) la conformación de Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), que son órganos de carácter consultivo, conformados de manera representativa y diversas por integrantes de asociaciones sin fines de lucro, relacionados con el organismo público respectivo.

En términos de mecanismos participativos, la legislación es débil, definiendo de manera general los mecanismos, pero sin establecer recursos ni sanciones por su incumplimiento. Asimismo, excluyendo a los COSOC, los otros mecanismos se mantienen en un nivel de educación individual e influencia comunicativa (Fung, 2006). Cuestiones como el co-gobierno son impensadas en este esquema. De la misma manera, los ciudadanos se limitan a expresar sus preferencias, pero no a desarrollarlas, ni a deliberar (Fung, 2006). Aunque nominalmente débiles, la incorporación de algunos mecanismos de participación ciudadana institucionales a ser implementados por los distintos órganos de los gobiernos es una apertura valorada por distintos actores políticos y sociales.

Figura 1.
Principales hitos de la política de participación ciudadana en Chile.



Fuente: Elaboración propia.

A modo de corolario, se establece que en todo este período el Estado ha jugado un rol pasivo frente a la temática de la participación ciudadana. Si bien en el discurso político permanentemente se recurre a la figura del ciudadano, señalando la importancia de éste en la política, la acción discursiva no se materializa en prácticas políticas y en la apertura de canales de participación que permitan a la ciudadanía incidir en los procesos de toma de decisión. Es así como, durante la primera década de gobiernos democráticos no se vislumbran esfuerzos sistemáticos por promover la participación y el fortalecimiento de la asociatividad y la organización de la sociedad. Medidas tangibles en la materia surgen a partir

del gobierno de Lagos, pero no es sino hasta el primer gobierno de Sebastián Piñera que se logra establecer una ley sobre participación ciudadana. El proceso de implementación de esta política es una cuestión abordada en el siguiente apartado.

Implementación de la política de participación ciudadana: configuración, dinámicas e incidencia

Tras la promulgación de la ley de participación ciudadana, se da comienzo a un proceso de implementación por parte de organismos públicos del gobierno central y de los gobiernos locales. Durante los primeros años se constatan medidas concretas para promover la participación, tales como talleres, capacitaciones y asesorías técnicas. Sin embargo, no se logró avanzar decididamente en una implementación efectiva. La ley había sido diseñada de manera laxa, dejando muchos flancos que permitían a las instituciones cumplir con las disposiciones establecidas en la legislación. Todo esto sin atender al espíritu de la misma. Así, se generaron procesos participativos de baja calidad.

Todos estos elementos se tradujeron en que durante el primer gobierno de Sebastián Piñera se realizara una implementación limitada y gradual de los mecanismos de participación ciudadana a nivel de gobierno central. Cuantitativamente hubo un alto grado de cumplimiento de lo exigido por la ley, por parte de algunos servicios, pero de manera formal. La implementación fue débil en aspectos sustanciales. Se buscaba cumplir administrativamente antes que lograr un involucramiento real de la ciudadanía en la toma de decisiones. Se generaban instancias de participación sin difusión, con escasa asistencia y con baja incidencia sobre las decisiones políticas. Al respecto, un actor clave del proceso recuerda que:

“había informes que daban cuenta de cientos de consultas ciudadanas, que es uno de los mecanismos que establece la ley. Pero al ver el detalle, sobre el 90% de esas eran virtuales, que yo sepa. Había consultas en educación (...) donde habían participado 6 personas. Entonces, en el papel el ministerio de educación hizo consulta ciudadana. Si po’, si hizo. Hizo muchas, pero todas virtuales. No se enteró nadie, no participó nadie. Consejos de la sociedad civil, también había varios constituidos, pero ¿cómo fue el proceso de constitución?: los integrantes fueron designados por el director de servicio.” (Entrevista directivo público DOS)

Estos procesos, analizados desde una perspectiva teórica, dan cuenta de la manera en cómo se implementan los mecanismos de participación. En esta época, la implementación puede ser entendida como una manipulación de los mecanismos participativos (Arnstein, 1969). Es decir, se vislumbra una utilización política de la participación ciudadana, en la medida en que permiten legitimar las decisiones en materia de participación, pero sin que la ciudadanía tenga un rol significativo en estos procesos (Balderacchi, 2017). La instauración de este tipo de mecanismos logra cumplir formalmente con la ley, pero sin desarrollar procesos de participación significativos.

“Cuentas públicas participativas también. Todos con ticket, todo cumplido. Si uno iba a la metodología, de participativa tenía cero. Era una exposición de parte de

la autoridad. No quiero sonar como que estoy machacando, si no que yo entiendo que hay ciertos procesos de implementación - de maduración- de ciertas normativas legales, que cuesta. Solamente estoy constatando lo que nosotros vimos en 2014. La ley se promulgó en 2011, y nosotros en 2014 vimos esa realidad" (Entrevista directivo público DOS)

Desde una mirada de política pública, se visualiza que la participación ciudadana se enfrentó a importantes problemas de implementación en estas etapas iniciales. En congruencia con lo establecido por la literatura, la efectividad de implementación de una política va a depender de las interacciones entre los distintos actores institucionales, políticos y sociales que forman parte de este proceso (Subirats, et al., 2008). En este sentido, para el caso chileno se observa que existía gran resistencia por parte de los organismos públicos a implementar mecanismos de participación. Asimismo, en sí misma la ley de participación no era muy conocida entre los funcionarios y existía desinformación respecto de sus alcances e implicancias. Sin duda, ello afectó al proceso de implementación de la política de participación ciudadana. Un actor gubernamental clave en ese entonces reconoce estas limitaciones:

"todos estos temas generan resistencia, y hay desinformación, pero eso es lo que nosotros vimos, que había una implementación formal de la ley, pero que no se cumplía con el espíritu, participación ciudadana poca. Entonces nos avocamos a la tarea de implementar esta ley en propiedad, a esa altura y bueno siempre había ciertas críticas de personas que manejaban estos temas, pero nuestro trabajo se aboco a implementar la ley" (Entrevista profesional DOS 1)

En general, la participación no era vista como un elemento central para los actores involucrados en su implementación. Más bien, se entendía como una carga de trabajo adicional para los funcionarios, y no se apreciaba como una forma de generación de valor en la gestión (Moore, 1998). En tal sentido, la desinformación, sumada a la resistencia por parte de los actores burocráticos y la instrumentalización política, produjeron que la política de participación fuese implementada de manera ineficiente y sin responder al espíritu de la legislación. Las consultas ciudadanas eran poco incidentes, en general con baja participación y realizadas de manera electrónica por distintos servicios. En los consejos de la sociedad civil (COSOC) se visualizaban los principales problemas. Los COSOC eran el único instrumento deliberativo que estaba contemplado en la legislación. Es decir, donde los ciudadanos podían expresar y formular preferencias, en instancias de discusión con otros actores sociales y estatales. No obstante, la ley no estableció mecanismos específicos para la selección de sus miembros, ni fijó otros aspectos relativos a su funcionamiento. Todo ello se tradujo en una conformación nominal de muchos COSOC, pero sin criterios de representación de sus miembros, ni con un funcionamiento activo. De hecho, en algunos casos los COSOC estaban conformados por funcionarios públicos.

En concordancia con lo anterior, en las primeras fases de la implementación no se hicieron mayores cambios en la estructura organizativa de los servicios públicos para incorporar la política participativa. La ley no establecía la creación de una institucionalidad dedicada a la participación ciudadana dentro de las instituciones públicas. Del mismo modo, al no contemplar sanciones y no consignar recursos, la implementación de los mecanismos de-

pendía de la voluntad de los tomadores de decisión. Así, la discrecionalidad política imperaba en esta política pública. En muchos casos ni siquiera existía un funcionario encargado exclusivamente de los temas de participación. Las labores de participación se sumaban dentro de las labores habituales que llevaban a cabo los funcionarios en otras áreas, tal como señala un entrevistado:

“el jefe de comunicaciones del subsecretario era el encargado del portal de transparencia y además el encargado de participación. Entonces, cuando le quedaba un poquito de tiempo, veía el tema (de la participación)” (Entrevista profesional DOS 2)

Esto lleva la reflexión hacia otro análisis, respecto del verdadero sentido que se le entrega a la participación ciudadana. Al respecto, es posible establecer que en este período los mecanismos de participación son instrumentales. Se utilizan para legitimar los procesos de toma de decisión bajo la idea del “imperativo deliberativo” (Sintomer y Blondiaux, 2004). En muchos casos, constituye una estrategia de los tomadores de decisión para resguardarse políticamente ante decisiones que pueden significar un riesgo político. Pero también, como una forma de cumplir con la ley, sin que ello signifique una mayor carga laboral. Bajo este marco, no existiría una intención real de profundizar la democracia a través de mecanismos participativos, ante lo cual las decisiones seguirían siendo monopolio de una elite, o un grupo oligárquico que vea la participación como uno de los distintos recursos que poseen para ejercer su poder (Winters, 2011). Si bien este argumento se refiere a un caso específico, ello se relaciona con la reflexión más general, en torno al carácter que se le atribuye a la participación ciudadana como un elemento normativamente deseable. En este sentido, dar cuenta de esta instrumentalización contribuye a la discusión teórica sobre calidad de la democracia y participación ciudadana que se ha instaurado en la ciencia política.

En el segundo gobierno de Michelle Bachelet se busca hacer frente a esta situación. En parte como respuesta a las demandas ciudadanas que se habían expresado en los últimos años a través de los movimientos sociales, el programa de gobierno de la presidenta Bachelet contemplaba distintos compromisos en materia de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil. De hecho, se declaró expresamente el objetivo de reformular la vinculación entre el Estado y la sociedad civil. Junto con promover y fortalecer la participación, se buscaba integrar el enfoque de participación ciudadana de manera transversal en las políticas públicas sectoriales.

Una de las primeras acciones llevadas a cabo en esta línea fue la formulación del instructivo presidencial N°007 para la participación ciudadana en la gestión pública. A través de este documento se pretendían solucionar algunos de los problemas que presentaba la ley 20.500, para así lograr una implementación completa de la legislación en los distintos servicios públicos. El instructivo presenta una serie de medidas que los órganos públicos deben llevar a cabo, entre los que destacan la actualización de las normas de participación de los servicios como también la creación de unidades de participación ciudadana en cada uno de ellos. Por otro lado, se establecieron reglas claras sobre el rol, el funcionamiento y

los miembros de los Consejos de la Sociedad Civil. De la misma forma, se reguló con mayor detalle la forma en que se desarrollan las cuentas públicas participativas y cómo se lleva a cabo el registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro, entre otros elementos.

Los últimos dos puntos del instructivo presidencial 007 son referidos al rol que adquieren ciertos actores, en el marco de la política de participación ciudadana. En este sentido, el documento dictamina que la División de Organizaciones sociales será el servicio encargado de elaborar normas técnicas, y establecer pautas metodológicas a todos los ministerios y servicios, para apoyar el proceso de implementación de la política de participación ciudadana. Asimismo, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) sería la encargada de entregar apoyo técnico a las municipalidades para la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

A cargo del ex dirigente estudiantil y militante comunista, Camilo Ballesteros, la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS) debía ser el órgano encargado de supervigilar la implementación de la política de participación ciudadana. Ante ello, dicha institución adquiere un rol coordinador y asesor en materia de participación, para así asegurar el correcto cumplimiento de la ley por parte de los organismos públicos del gobierno central. Sin embargo, la DOS vio dificultado su rol por la falta de un mandato legal que le entregara atribuciones fiscalizadoras. A pesar de la importancia inicial que adquiere la participación para el gobierno, se reconocen ciertos vicios en los procesos de implementación de la ley en este período -muchos de los cuales coinciden con los problemas que había tenido el gobierno de Piñera-, como la resistencia por parte de los actores públicos, la baja participación de la ciudadanía en algunos procesos, el ocultamiento de información por parte de los servicios o el desplazamiento de metas, como bien detalla uno de los entrevistados:

“no es la idea que de repente empezabas en La Serena -yo vengo de allá-, empezabas a tener en marzo, abril o mayo, 30 o 40 cuentas públicas y el público objetivo es el mismo. Ibas a las primeras y después pasaban de participativa a que finalmente eran pocos” (Entrevista profesional DOS 1)

En el gobierno de la presidenta Bachelet, distintos actores políticos y burocráticos reconocen las limitaciones que tiene la política de participación en al menos dos sentidos. En un sentido, el proceso de implementación de mecanismos participativos ha sido paulatino y, en muchos casos, solo formal. Es decir, se instauran instrumentos contemplados en la política, pero solo con el objetivo de cumplir con lo establecido en la ley. Del mismo modo, no se crean los incentivos necesarios para que la ciudadanía participe, e incluso se establecen ciertas restricciones³. En otro sentido, a partir la evidencia se observa que en general los mecanismos no tienen una incidencia efectiva sobre los procesos decisionales. En sí mismos, los instrumentos contemplados en la legislación son informativos y consultivos. Al sumar una deficitaria implementación, se generan procesos participativos poco incidentes. Un actor clave de la época lo recuerda de la siguiente manera:

3 Argumento planteado por el investigador Gonzalo Delamaza en el seminario “¿Es Chile un país participativo?” el 31 de julio de 2019.

“Algunos mecanismos de participación se quedan solamente en niveles de información de la participación ciudadana, no en niveles de incidencia real. (...) se necesita un cambio legal, porque lo que tenemos hoy día igual es un incentivo perverso para que la gente no quiera participar. O sea, para que me voy a ir a juntar allá, si mi opinión no va a ser recogida.” (Entrevista profesional participación ministerio sectorial 1)

Según consignan colaboradores del gobierno, la propia presidenta Bachelet conocía de estas limitaciones. Esto último, sumado a la impronta participativa que venía mencionando desde su campaña política, la llevaron a crear el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil en enero de 2016. Presidido por el académico Gonzalo Delamaza, e integrado por una veintena de actores de la sociedad civil, el Consejo tenía por objetivo evaluar la política de participación ciudadana en el país, así como formular propuestas de reformas a las normas e instituciones vinculadas a la participación (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017).

En enero de 2017, y tras un año de trabajo, el Consejo entregó su informe final a la presidenta Bachelet. Se establecieron distintas medidas tendientes a profundizar la participación en el corto y mediano plazo. Las medidas iban desde transformar algunos mecanismos consultivos en resolutivos, hasta la creación de una subsecretaría en la materia. Todo esto, basado en un diagnóstico negativo sobre la política de participación imperante en el país. No obstante, las medidas propuestas no se tradujeron en acciones concretas por parte del gobierno para fortalecer la participación de la ciudadanía. No se promulgaron leyes ni decretos que recogieran propuestas del Consejo en este período presidencial. De hecho, el trabajo del Consejo fue poco mediatizado, encontrándose escasas referencias de prensa sobre el trabajo de la comisión.

Por lo tanto, a pesar del compromiso político que la presidenta Bachelet declara tener con profundizar la participación ciudadana institucional al iniciar su segundo mandato, no se logran concretar mayores transformaciones. El Consejo de Participación que se creó tuvo una incidencia baja y sus propuestas no se transformaron en políticas. ¿Por qué no se logró una mayor profundización de la participación en este período, incluso existiendo la voluntad política para ello? Los actores políticos y profesionales de la época que fueron entrevistados, coinciden en que el contexto político general en el que se encontraba el país jugó un papel importante en invisibilizar la participación ciudadana de la agenda gubernamental. Es decir, desde la perspectiva de las políticas públicas, la participación ciudadana institucional no pudo penetrar con fuerza en las prioridades gubernamentales, debido a que otros problemas copaban la agenda pública (Kingdon, 1985). El segundo gobierno de Bachelet se caracterizó por desarrollar una ambiciosa agenda de reformas estructurales, en torno a los proyectos de reforma educacional, fiscal y de nueva constitución (Maillet, 2014).

En el marco del proyecto de nueva constitución, el gobierno utilizó una gran cantidad de recursos (humanos, políticos, financieros) para llevar adelante un amplio proceso participativo. Dicho proceso se denominó como de “diálogos ciudadanos” y los insumos servirían para generar una propuesta constitucional. El proceso participativo inició en octubre de

2015 y finalizó a comienzos del año 2017 (Soto y Welp, 2017). En los procesos constituyentes, la participación de la ciudadanía se puede generar en distintos momentos e incluye diferentes grados de involucramiento de la sociedad (Fuentes y Joignant, 2015). En este contexto, el caso chileno, al incluir un proceso participativo antes del funcionamiento de un cuerpo constituyente se erige como un proceso muy distinto a lo que ha ocurrido tradicionalmente en el resto de los países latinoamericanos (Soto y Welp, 2017)⁴.

Este proceso contó con la articulación de muchos actores y tuvo una participación muy alta, en relación con lo observado en la experiencia comparada. Es, en definitiva, un proceso de deliberación sin precedentes para la historia institucional chilena. Sin embargo, el proceso no tuvo ningún impacto concreto sobre el funcionamiento del sistema político, ni en cambios normativos. El proceso constituyente propiamente tal no se llevó a cabo en este período. Se destinó gran cantidad de recursos y esfuerzos para llevar adelante el proceso participativo de los diálogos ciudadanos. No obstante, el proceso constituyente no se logró concretar.

A través de la triangulación del material empírico recopilado, se ha podido observar que, en la historia reciente, permanentemente la participación se ha utilizado políticamente para construir un discurso participativo – tal como la literatura lo ha planteado anteriormente (Delamaza, 2011). Sin embargo, este discurso no tiene un correlato con las prácticas participativas, que muestran un bajo grado de incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas y las instituciones políticas (Fuentes y Heiss, 2006). Por lo tanto, los efectos de estos procesos participativos están supeditados a la voluntad de los actores políticos que controlan los mecanismos de participación, tal como ocurre en el nivel local (Carrasco, 2019).

Los límites de la participación: consideraciones finales

En conclusión, la evolución de la participación ciudadana ha dado cuenta de diversas tensiones que se han presentado en el desarrollo de la política, las cuales se corresponden con debates teóricos sobre el tipo de democracia que se busca instaurar en el país. A su vez, se observan diferentes interrelaciones que se producen en un proceso político complejo, donde hay distintos actores con objetivos diversos sobre el tema de la participación. Por lo tanto, el discurso más o menos homogéneo que se ha ido construyendo sobre la necesidad de fortalecer la participación ciudadana, no necesariamente tiene un correlato en las prácticas políticas y en el tipo de instituciones democráticas que se han desarrollado.

⁴ Siguiendo a Soto y Welp (2017), estos diálogos contaron con diferentes etapas: una primera consistió en la educación cívica de la población, principalmente para concientizar sobre la participación de la iniciativa. La segunda etapa es el proceso de diálogo propiamente tal, el cual se subdivide en a) un proceso de participación individual, donde los ciudadanos podían responder distintas preguntas a través de un formulario on line; y, b) en un debate colectivo, caracterizado por ser encuentros locales auto-convocados por la ciudadanía. Los resultados de estos encuentros debían ser sistematizados en un acta. La síntesis de los encuentros luego sirvieron como base para llevar a cabo cabildos provinciales y regionales. El proceso fue seguido de cerca por un consejo de observadores ciudadanos, que velaban por su correcto funcionamiento, y fue sistematizado por un comité de ad-hoc.

En una democracia tecnocrática como la chilena (Silva, 2010), los gobiernos no han tenido incentivos para abrir canales de participación ciudadana que involucren efectivamente a la sociedad civil en la toma de decisiones (Hunneus, 2018). De la misma manera, los canales formales de participación que se han implementado los últimos años son débiles, de baja intensidad y no vinculantes. En ese sentido, el involucramiento de la ciudadanía en el *policy-making* se ha producido principalmente en un ámbito informal, donde destaca el rol de los movimientos sociales y otros grupos de interés. Así es como la búsqueda de políticas técnicamente exitosas entra en conflicto con las expectativas de la ciudadanía.

Por otro lado, buena parte de la literatura en gestión pública da cuenta de lo virtuosa que es la participación ciudadana, lo cual se corresponde con el discurso político pro-participación imperante. Sin embargo, los procesos de implementación en Chile han sido paulatinos y con muchas resistencias de por medio. Asimismo, la evidencia analizada da cuenta de que la política de participación es escasamente incidental. En muchos casos, incluso es instrumentalizada por designios políticos. En concordancia con los resultados de otros estudios realizados a nivel local (Carrasco, 2019), la implementación de mecanismos participativos que presentan un impacto significativo es explicada en gran medida por el rol de líderes políticos comprometidos con estos procesos.

El caso de los diálogos ciudadanos también constituye una experiencia participativa importante, donde la ex presidente Bachelet utiliza buena parte de su capital político, pero que finalmente no tiene mayores repercusiones concretas en la esfera política y de políticas públicas. Por lo tanto, los procesos participativos no han mostrado resultados significativos. Más allá del ámbito discursivo, el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones ha sido más bien marginal, en procesos aislados y específicos. Además, las iniciativas participativas no han logrado penetrar el elitismo político que sustenta el funcionamiento de la democracia representativa.

Sin duda, la configuración del sistema político se ha ido transformando. La frágil democracia que surge en 1990 no es comparable con la existente casi 30 años después: mayor horizontalidad, pero que no necesariamente se traduce en una mayor participación a través de canales formales dados por mecanismos de participación institucionales. La expresión de la ciudadanía se ha hecho principalmente mediante movimientos sociales (Donoso y Von Bülow, 2017) y otras formas de acción colectiva no institucional, como la injerencia empresarial mediante el lobby y otros recursos, en distintas arenas de política (Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019; Maillet y Carrasco, 2019). En este contexto, es necesario crear una institucionalidad más sólida, con mecanismos de participación vinculantes y con organismos que sean capaces de definir una política de participación, a la vez que se establezcan los recursos y herramientas necesarios para hacerla cumplir. En esta misma línea, uno de los grandes desafíos que plantea esta situación es cómo hacer que la ciudadanía sienta que su perspectiva ha sido incorporada en los procesos de toma de decisión.

Agradecimientos

El autor agradece el financiamiento de los proyectos de investigación: ANID/FONDAP/15130009 y CONICYT/FONDECYT/11150120. También agradece a Antoine Maillet, Aldo Madariaga y a los/as dos revisores/as anónimos, cuyos excelentes comentarios permitieron mejorar considerablemente el artículo.

Bibliografía

- Aguilera, C. y Fuentes, C. (2011). Elites y asesoría experta en Chile: comisiones y políticas públicas en el gobierno de Bachelet. En P. Güell y A. Joignant, *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (127-151). Santiago, Chile: Ediciones UDP.
- Altman, D. (2011). *Direct democracy worldwide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Amenta, E., Caren, N., Chiarello, E., y Su, Y. (2010). The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, 36, 287-307.
- Anduiza, E., Font, J., Mas, P., y De Maya, S. (2008). The Electoral Impact of Direct-Democratic Practices. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 473-491.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Balderacchi, C. (2017). Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deepening or Undermining Democracy?. *Government and Opposition*, 52(1), 131-161.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Blatter, J., y Haverland, M. (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. New York, USA: Palgrave Macmillan.
- Bowler, S., y Donovan, T. (2002). Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government. *British Journal of Political Science*, 32(2), 371-390.
- Breuer, A. (2007). Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies. *Democratization*, 14(4), 554-579.
- Bril-Mascarenhas, T., y Madariaga, A. (2019). Business power and the minimal state: the defeat of industrial policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066.
- Cain, B. E., Dalton, R. J. y Scarrow, S. E. (Eds.). (2003). *Democracy transformed?: expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. New York, USA: Oxford University Press.
- Carrasco, S. (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)*, 19, 59-88.
- Castiglioni, R., y Rovira C. (2016). Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 3-24.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017). *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Dávila, M., Baeza, J. y Olivares A. (2017). Las coaliciones políticas, el presidente y la selección de elencos ministeriales. En J.P. Luna y R. Mardones (Eds.) *La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile* (pp. 311-334). Santiago, Chile: RIL Editores.
- Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis (Santiago)*, 10(30), 45-75. Recuperado de <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/805>
- _____. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y po-*

- líticas públicas en Chile. (tesis doctoral), Leiden University, Leiden, Holanda.
- _____. (2005). *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago, Chile: Lom Ediciones.
- Donoso, S. y Von Bülow, M. (Eds.). (2017). *Social Movements in Chile: Organization, Trajectories, and Political Consequences*. Nueva York, USA: Palgrave Macmillan.
- Dyck, J. J., & Seabrook, N. R. (2010). Mobilized by Direct Democracy: Short-Term Versus Long-Term Effects and the Geography of Turnout in Ballot Measure Elections. *Social Science Quarterly*, 91(1), 188-208.
- Falletti, T., y Riofrancos, T. (2018). Endogenous participation: Strengthening prior consultation in extractive economies. *World Politics*, 70(1), 86-121.
- Fuentes, C. y Heiss, C. (2006). Sociedad civil y democracia: ¿Qué Podemos aprender de las experiencias de incidencia ciudadana? En A. Varas (ed.), *La propuesta ciudadana* (pp. 351-377). Santiago, Chile: Catalonia Editores.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66(s1), 66-75.
- Garcé, A. (2017). Regímenes Políticos de Conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay. *Millcayac: Revista Digital de Ciencias Sociales*, 4(7), 17-48.
- Garretón, M. A. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago, Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Gerring, J. (2015). ¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve? En R. Castiglioni y C. Fuentes, *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos* (pp. 79-116). Santiago, Chile: Ediciones UDP.
- Huneus, C. (2018). La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática. En Huneus, C. y Avendaño, O. (Eds.), *El sistema político de Chile* (pp. 19-56). Santiago, Chile: LOM ediciones.
- Huneus, C. y Avendaño, O. (2018). Los partidos políticos y su debilitamiento. En Huneus, C. y Avendaño, O. (Eds.), *El sistema político de Chile* (pp.153-192). Santiago, Chile: LOM ediciones.
- Levine, D. H., y Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, (45).
- Luna, J. y Mardones, R. (2017) *La columna vertebral fracturada. Revisitando intermediarios políticos en Chile*. Santiago, Chile: RIL Editores.
- Navia, P. (2004). Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(1), 81-103.
- Macedo, A. (2005). *Democracy at risk: How political choices undermine citizen participation and what we can do about it*. Washington DC, USA: Brookings Institution Press.
- Maillet, A., y Carrasco, S. (2019). Regulación y poder empresarial: el caso del transporte público en Santiago (2007-2017). *Revista de Administração Pública*, 53(5), 942-959.
- Maillet, A.; Faure, A. y Carrasco, S. (2019). Organizaciones ciudadanas y coproducción de las políticas públicas. *Ciudadano Inteligente, Espacio Público y la Agenda de Probidad en Chile (2015-2016)*. En Dabene, O. y Launay, C. (Eds.) *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública* (pp. 17-50). Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo.
- Maillet, A. (2014). *Le second mandat de Michelle Bachelet: le changement, c'est maintenant?*. *Les Etudes du CERl*, 207-208.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Paidós.
- Mudde, C., y Rovira, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. New York, USA: Oxford University Press
- O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa. *Novos estudos*, 31, 25-40.
- Olavarria, M. (2016). Agenda and public policy: evidence from Chile. *International Journal of Public Administration*, 39(2), 157-172.
- Plotke, D. (1997). Representation is democracy. *Constellations*, 4(1), 19-34.
- Pogrebinschi, T. (2013). Democratic Innovations and Quality of Democracy: Do we need new and more creative recipes. *European Consortium for Political Research*. Bourdeaux, 4-7.

- Prieto-Martín, P., y Ramírez-Alujas, Á. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 61-100.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. (1962). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, USA: Harper.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón: tecnócratas y política en Chile*. Santiago, Chile: Ediciones UDP.
- Sintomer, Y. y Blondiaux, L. (2004). El imperativo deliberativo. *Estudios Políticos*, (24), 95-114.
- Shapiro, I. (2009). *The state of democratic theory*. New Jersey, USA: Princeton University Press.
- Smith, G. 2009. *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Soto, F. y Welp, Y. (2017). Los "diálogos ciudadanos". Chile ante el giro deliberativo. Santiago, Chile: LOM ediciones.
- Urbinati, N. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago, USA: The University of Chicago Press.
- Welp, Y. (2016). La ciudadanía como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (10) 97-121.
- Welp, Y., y Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(211), 47-68.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Zaremborg, G. y Welp, Y. (2020). Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática. *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), 71-94