

Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile. ¿Poder ciudadano o mantenimiento de la hegemonía?

Alena Collado

Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen

La presente investigación parte de las críticas a los resultados de las políticas públicas de participación ciudadana en Chile, y busca analizar qué factores favorecen y cuáles dificultan que la participación generada desde la institucionalidad sea la enunciada en el discurso político. Para ello, se analizaron tanto las políticas y programas públicos propiamente de participación ciudadana creados desde la transición, como las percepciones de sus resultados según consejeros de los Consejos de la Sociedad Civil. El análisis arroja tres factores como los más influyentes en los resultados de participación ciudadana: la ambigüedad, incoherencia y poder entregado a las autoridades presentes en los cuerpos normativos públicos; la voluntad de las autoridades para generar participación; y la fuerza de la sociedad civil para imponer sus intereses. Se propone leer los resultados a través de la teoría gramsciana de hegemonía, sosteniéndose que el objetivo real de las políticas de participación ciudadana es fomentar la hegemonía de los grupos dominantes, por lo que a través de ellas se escucha y se acogen determinados intereses de la sociedad civil o grupos subordinados, pero asegurando que esto no implique sacrificar los intereses esenciales del grupo dirigente.

Palabras clave: participación ciudadana, hegemonía, Gramsci..

Public policies of citizen participation in Chile. ¿Citizen power or maintenance of the hegemony?

Abstract

This research is based on the multiple criticisms of the results of public policies on citizen participation in Chile, and seeks to analyze which factors promote and which make it difficult for this participation generated by public powers to be the participation enunciated in the political discourse. For this purpose, both public policies of citizen participation created from the transition period, as well as the perceptions of their results according to counselors of the Civil Society Councils, were analyzed. From this analysis, three factors appeared to be the most influential in the results of citizen participation: ambiguity, incoherence and power delivered to the authorities present in public regulations; the willingness of the authorities to generate participation; and the strength of civil society to impose their interests. Thus, it is proposed to read the results through the gramscian theory of hegemony, affirming that the real objective of the citizen participation policies is to promote the hegemony of the dominant groups, so that they listen and accept some interests of civil society or subordinate groups, but ensuring that this does not mean sacrificing the essential interests of the ruling group.

Keywords: citizen participation, hegemony, Gramsci..

<p>*Dirección de correspondencia [Correspondence address]: Alena Collado, Pontificia Universidad Católica de Chile E-mail: acolladoalsina@gmail.com</p>
--

Introducción

El modelo hegemónico de democracia desde fines del siglo XX, la democracia liberal representativa (Santos, 2006), ha sido criticado debido a las consecuencias que genera sobre el modelo de ciudadanía. Mouffe (1999) indica que “la limitación de la democracia a mero conjunto de procedimientos neutrales, la transformación de los ciudadanos en consumidores políticos y la insistencia liberal en una supuesta ‘neutralidad’ del Estado han vaciado de toda sustancia la política” (155). Ante ello, reemerge una visión más comunitarista de ciudadanía, la cual enfatiza la noción de un bien público, el valor de la participación política y la inserción del individuo en la comunidad (Mouffe, 1999). Es en este contexto que se devuelve el carácter político a la sociedad civil, la cual sería, según Arntz y Soto (2009), un elemento vital tanto para dar fuerza a la participación ciudadana como para sustentar una democracia sana.

A pesar que estas nociones de participación y de ciudadanía han sido cada vez más importantes no solo en los debates sino también en las prácticas políticas de muchos gobiernos (Marinetti, 2003), su puesta en práctica ha sido criticada. Hickey y Mohan (2005) afirman que las prácticas participativas no habrían conseguido un cambio social destacable debido a su desconexión con temas de poder y política, por lo que permanece un modelo de intervención estatal de arriba a abajo liderado por expertos.

También se instaló durante las últimas décadas en Chile la creencia que una mayor participación ciudadana en la política pública fomenta la gobernabilidad al aumentar la legitimidad de las decisiones públicas y al promover el capital social (Rivera, 2011). De hecho, surgen múltiples agendas que vinculan al Estado con la sociedad civil, lo cual demuestra la importancia de esta conexión para los diferentes gobiernos (De la Maza *et al.*, 2012).

No obstante, De la Maza (2004) afirma que a pesar de la retórica de fomento de la participación ciudadana que han adoptado los gobiernos chilenos desde el retorno de la democracia, “ha predominado una visión de carácter instrumental que busca funcionalizar sus aportes materiales y organizativos, así como de adhesión política” (146); y Rivera (2011) considera que las políticas de participación impulsadas desde los poderes públicos fortalecen y reproducen las lógicas imperantes.

En vista de estas críticas a los resultados conseguidos, y debido también a la vigencia de esta temática en la agenda pública, la presente investigación propone analizar qué factores favorecen y

cuáles dificultan que la participación ciudadana generada en los espacios de participación creados desde la institucionalidad sea la enunciada en el discurso de las políticas.

Se busca generar un análisis integral de todo el proceso, partiendo por el discurso político de las políticas que tienen como objetivo esencial el fomento de la participación ciudadana, analizando a continuación la coherencia interna entre estos objetivos y las medidas propuestas, y finalmente incorporando las percepciones de los asistentes a los espacios participativos. El objetivo es ver tanto los elementos que favorecen la participación como los que la obstaculizan, problematizando los estudios previos sobre los resultados negativos de estas instancias. La integralidad del análisis también se propicia al considerar los resultados obtenidos en relación a dos variables esenciales: el poder de influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y el grado de empoderamiento logrado en la sociedad civil. Finalmente, la investigación actualiza estudios previos con datos del último gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) y el período 2012-2016 de gobierno local, además de poner a prueba la vigencia del pensamiento de Antonio Gramsci en la actualidad.

Marco teórico

A continuación, se presentan los principales debates que rodean el tema y concepto de la participación ciudadana; y se contextualiza la presente investigación nombrando los principales hitos de las políticas públicas de participación ciudadana en Chile desde la transición a la democracia.

Participación ciudadana en las políticas públicas: debates

Esta investigación se propone analizar la participación ciudadana que se genera desde la institucionalidad, de manera que se hace necesario contar con una definición de ésta. Sin embargo, existe un debate abierto sobre el concepto, el cual está atravesando por múltiples conceptos no neutrales, igualmente políticos y con definiciones también abiertas.

Uno de los conceptos que atraviesa la definición de participación ciudadana es el de ciudadanía. Knight y Harnish (2006) afirman que la ciudadanía “confiere membresía, identidad, valores, y derechos de participación y asume un cuerpo de conocimiento político común”¹ (653), pero hay múltiples dis-

¹Cita original: “confers membership, identity, values, and

cursos que concretan de diferente manera esta definición de mínimos, destacándose el liberalismo y el comunitarismo como los tradicionalmente hegemónicos (Knight y Harnish, 2006).

El liberalismo basa su concepto de ciudadanía en los derechos naturales de los individuos (Godoy Arcaya, 2005) y en la ideología del contrato social (Gauthier, 1977), concibiéndola como la capacidad que tiene cada persona para formar y perseguir su definición del bien con ciertos límites impuestos por el respeto de los derechos de los demás (Mouffe, 1999); mientras que los republicanos y comunitaristas parten de la idea que el individuo es intrínsecamente un ser social, enfatizando el bien público previo a los intereses individuales (Mouffe, 1999), la construcción de una comunidad política autogobernada, la participación y la acción política (Ruiz, 2000). Así, el liberalismo considera que hay que limitar la interferencia del Estado y los modos en que puede restringir las decisiones individuales, enfatizando derechos como la libertad de expresión (Nagel, 2005), dado que el Estado debiera “ser neutral respecto de todas las concepciones de bien, religiosas, filosóficas y morales” (Godoy Arcaya, 2005: 256). Contrariamente, los comunitaristas defienden una mayor intervención estatal, pudiendo éste limitar la libertad de los individuos siempre y cuando no ejerza dominación, es decir, siempre que no sea un poder arbitrario por no considerar los intereses de los ciudadanos (Pettit, 2000). Una de las funciones que afirman que corresponde al Estado es “la inculcación de determinados valores que conduzcan a versiones más robustas de ciudadanía y virtud cívica” (Langlois, 2007: 78)².

A pesar de la hegemonía que tradicionalmente han tenido las dos corrientes mencionadas, surgen también múltiples discursos críticos que afirman que éstas concepciones de ciudadanía excluyen de sus modelos a grupos como las mujeres, las culturas minoritarias de los estados-nación o las personas de bajos recursos económicos (Knight y Harnish, 2006). Dentro de ellos, y para los fines de la presente investigación, destaca el discurso reconstruccionista, según el cual el concepto dominante de ciudadanía ha negado la posibilidad de una participación crítica y activa de la sociedad civil en el espacio público y en la toma de decisiones de las democracias actuales (Knight y Harnish, 2006). Por ello, hace una defensa de la inteligencia crítica, el conflicto y el trabajo político activo tanto dentro como fuera del Estado para lograr una transformación de la democracia hacia una mayor participación e inclusión política (Knight y Harnish, 2006).

rights of participation and assumes a body of common political knowledge” (Knight y Harnish, 2006: 653).

²Cita original: “the inculcation of certain values which lead to robust versions of citizenship and civic virtue”

El autor italiano Antonio Gramsci, como los comunitaristas, considera al individuo un ser social, al concebirlo como una serie de relaciones activas en las que tienen importancia la individualidad, los demás hombres y la naturaleza; de forma que “Si la individualidad propia es el conjunto de estas relaciones, hacerse una personalidad significa entonces adquirir consciencia de tales relaciones, y modificarse la personalidad significa modificar el conjunto de estas relaciones” (Gramsci, 2013: 438). También comparte con esta visión la importancia de la participación política, dado que considera que debe existir la “voluntad de construir en el marco de la sociedad política una sociedad civil compleja y bien articulada, en la cual el individuo se gobierne por sí mismo sin que por ello su autogobierno entre en conflicto con la sociedad política, sino convirtiéndose, por el contrario, en su continuación normal, en su complemento orgánico” (Gramsci, 2013: 315). Gramsci coincide con el discurso reconstruccionista acerca de la necesidad de incluir en el proceso de gobierno común a todos los individuos y grupos de la sociedad, especialmente a aquellos tradicionalmente excluidos; y la posibilidad de transformar radicalmente las estructuras dado que afirma que la nueva política solamente puede surgir a través de una transformación de la consciencia, de una metanoia intelectual y moral (Germino, 1990) que conduzca a la ‘società regolata’ (Gramsci, 2013).

Otro debate abierto que atraviesa la conceptualización de participación ciudadana es el de democracia, dado que el rol de la ciudadanía en tal régimen es una de las variables clave a la hora de diferenciar entre sus variadas definiciones. Según Santos (2006) a fines del siglo XX dejaron de existir varios modelos de democracia que competían por imponerse, pasando a dominar la democracia liberal representativa. Este modelo concibe a la masa de ciudadanos como personas incapaces de hacerse cargo de la política y de la administración del aparato estatal, dada la evolución y progresiva complejización de la sociedad y del Estado, de forma que el gobierno debe estar en manos de técnicos y expertos capaces de gobernar racionalmente, reduciéndose el papel de las masas a escoger periódicamente a sus representantes (Held, 2006).

En la década de los setenta, y a raíz de las demandas al modelo liberal representativo, surge la democracia participativa como complementaria a éste (Vergara, 2005). Así, no se trataría de sustituir el Estado por el autogobierno, sino de democratizarlo a partir de la permeabilización de los partidos políticos, el parlamento y la burocracia; y de generar una mayor participación social a nivel local (Held, 2006). Por su lado, Chantal Mouffe (1999) propone un modelo de democracia radicalizada donde la condición básica para definir un régi-

men como democrático es la posibilidad de desafío y transformación de las instituciones existentes, dado que éstas responden a una hegemonía de un momento y lugar determinados.

Para Gramsci, el objetivo final es llegar al modelo de la 'società regolata', donde la brecha entre gobernantes y gobernados se difumina,

“En la società regolata, el primer elemento en la ecuación de Gramsci (sociedad política + sociedad civil = el Estado integral) se marchita y el segundo elemento adquiere un nuevo significado político, donde ‘político’ es ahora entendido en su sentido etimológico original, haciendo referencia a lo que es común a los miembros de la polis – esto es, como ‘social’”(Fontana, 2002: 172)^a

(Fontana, 2002: 172).

^aCita original: In the società regolata, the first element in Gramsci's equation (political society + civil society = the integral State) withers away and the second element acquires a new political meaning, where 'political' is now understood in its original etymological sense, concerning what is common to the members of the polis – that is, as 'social'.

Otro concepto que interfiere en la conceptualización de participación ciudadana es el de sociedad civil. Anjum (2010) sitúa su origen en el concepto aristotélico de *koinonía politikè* (comunidad política), entendida como la esfera pública donde los hombres podían conseguir su estatus moral como personas. Sin embargo, este carácter político cambia con el desarrollo del capitalismo y de la economía de mercado en los siglos XVIII y XIX, momento en que liberalismo pasa a concebir la sociedad civil como terreno de intercambios privados no políticos contrapuestos al Estado (Arditi, 2004; Anjum, 2010). Solo habría una excepción a la desaparición del debate acerca de la sociedad civil del discurso político y académico a fines del siglo XIX: Antonio Gramsci (Anjum, 2010). El autor italiano devuelve la dimensión política al concepto, considerándola la esfera de asociaciones voluntarias (sindicatos, partidos políticos, iglesias, universidades, organizaciones cívicas, grupos de interés, etc.) situada entre las relaciones coercitivas del estado y la esfera económica del mercado; una esfera de conflicto cultural, religioso e ideológico (Anjum, 2010; Fontana, 2002). Según Gramsci (2013), a la sociedad civil le corresponde la función de hegemonía política y cultural que ejerce un grupo social sobre toda la sociedad, es decir, es el contenido ético del Estado, defendiendo que debiera generarse “en el marco de la sociedad política una sociedad civil compleja y bien articulada, en la cual el individuo se gobierne por sí mismo sin que por ello su autogobernante entre en conflicto con la sociedad política” (Gramsci, 2013: 315).

bierno entre en conflicto con la sociedad política” (Gramsci, 2013: 315).

Llegamos así al concepto de participación ciudadana. En base a múltiples definiciones (Gramsci, 2013; Fernández y Ordóñez, 2007; Ziccardi, 1998; Velásquez y González, 2004; Mejías y Henríquez Rojas, 2012; Arnstein, 1969; Restrepo, 1997; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002; Guillén *et al.*, 2009; Cardarelli y Rosenfeld, 1998 en Canto, 2004), en la presente investigación se entenderá por participación ciudadana aquella acción a través de la cual la ciudadanía toma conciencia crítica y tiene la capacidad de afectar la toma de decisiones en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos; de manera que sea posible el mantenimiento, la reforma y/o la transformación de las estructuras políticas, sociales y económicas existentes; es decir, la ciudadanía obtiene poder en el espacio público. Esta actuación implica, en primer lugar, una concertación política no basada en la instrumentalización; y, en segundo lugar, la creación de un espacio auténticamente público que permita tanto el empoderamiento de los sujetos y su inclusión en la sociedad, como también la creación de una sociedad más acorde a su voluntad.

Ligado al concepto de participación, y en base a las definiciones de varios autores (Wieringa, 1994; Sørensen, 1997; Rowlands, 1997; Jenkins, 2011), se entenderá por empoderamiento el proceso que incluye la toma de conciencia del poder de opresión al que se está sometido; el combate de esta opresión a través de la movilización política; y la creación de nuevas relaciones y estructuras que permitan a las personas y los grupos un cambio a partir de un proceso de transformación de individuos a ciudadanos en que éstos últimos adquieren una autopercepción de su capacidad y su derecho a tomar las decisiones en los asuntos que los afectan.

De cara al análisis de las medidas de participación ciudadana, y después de observar las fortalezas y debilidades de varias tipologías (Arredondo *et al.*, 2007; Arnstein, 1969; Fernández y Ordóñez, 2007; Serrano, 1998) se genera para la presente investigación una matriz clasificatoria coherente con las definiciones explicitadas:

En esta tipología se considera el criterio de Arnstein (1969) según el cual para que haya participación debe haber redistribución de poder. Adicionalmente, para que sea participación, también deberá potenciar el fortalecimiento de la sociedad civil. Por ello, solamente se encuentra participación ciudadana real en el cuadrante superior izquierdo (I), donde están los mecanismos que permiten a la sociedad civil empoderarse, unirse, movilizarse, tomar

Tabla 1: Matriz de tipologías de participación ciudadana

Participación en la toma de decisiones	Fortalecimiento de la Sociedad Civil		No participación en la toma de decisiones
	I Participación real	II Apoyo y comunicación	
	III Involucramiento	IV Manipulación	
Fragmentación y debilitamiento de la Sociedad Civil			

Fuente: Elaboración propia en base a [Serrano \(1998\)](#).

consciencia crítica de las relaciones que la rodean e influenciar en el espacio público a través de la participación en la toma de decisiones, abriendo la posibilidad de defender posiciones críticas y generar transformaciones del statu quo. Por el contrario, el cuadrante inferior derecho (IV) agrupa los espacios de no participación que manipulan e instrumentalizan la sociedad civil para potenciar la hegemonía del grupo dominante, a la vez que imposibilitan cambios en el statu quo.

Contextualización de la investigación: políticas públicas de participación ciudadana en Chile desde la transición democrática

El período de transición a la democracia estuvo marcado por un discurso de modernización anclado en la legitimidad de los expertos para la conducción de la política, así como por la deslegitimación de referencias al pueblo y a las clases sociales, priorizando los intereses de las élites políticas y militares y no las demandas de la sociedad civil ([Crisosto, 2013](#)). La temática de la ciudadanía y de la participación se asumió “desde un punto de vista más bien funcional: la idea del orden político y la de dar mayor estabilidad social para un escenario más adecuado de inversión, de generación de riqueza y de empleo” ([Paredes, 2011](#): 28); por lo que “bajo el argumento de evitar cualquier tentación populista o desborde popular, se buscó desarrollar mecanismos para canalizar y encauzar la participación por vías distintas a las propuestas por los movimientos sociales” ([Crisosto, 2013](#): 16). Se realizaron agendas de participación en el marco de negociaciones políticas con los movimientos sociales, institucionalizando sus demandas, pero ello resultó en un estreñimiento del potencial de estos movimientos más que en el fortalecimiento de su rol en el régimen democrático y en la gestión pública ([De la Maza et al., 2012](#)).

La misma lógica siguió una vez la Concertación de Partidos por la Democracia asumió el poder, al asignarse un rol prioritario al proceso electoral y a la actividad de los partidos políticos, los cuales ya no tenían vínculo directo con sectores sociales, relegando así la ampliación de la participación ([Crisosto, 2013](#)).

Si bien se abrieron agendas institucionales para la participación ciudadana en la gestión pública, no se consolidaron instancias críticas de participación porque se crearon a partir de modelos elitistas, tecnocráticos y posburocráticos ([De la Maza et al., 2012](#)).

El Presidente Lagos reconoció como asignatura pendiente de la transición la participación ciudadana ([Crisosto, 2013](#)), y durante su campaña presidencial asumió formalmente “un compromiso de su futuro gobierno para con sectores representativos de la sociedad civil chilena, en orden a crear un marco jurídico adecuado para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y el fortalecimiento de la participación ciudadana” ([Viveros, 2004](#): 1). Es el primer gobierno desde el retorno a la democracia que llevará este desafío hasta la creación de un plan (Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil) y un instructivo específicos en materia de participación ciudadana y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, basando su política de participación en tres ejes de trabajo: participación ciudadana en la gestión pública, fortalecimiento de la sociedad civil y fomento del voluntariado ([Arntz y Soto, 2009](#)). También se presentó al parlamento el proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, para establecer la obligatoriedad de las acciones de fomento de la participación ciudadana en la gestión pública, ley que no pudo aprobarse durante su mandato ([Arntz y Soto, 2009](#)), pero que inicialmente contenía la participación ciudadana en el nivel decisorio de la gestión pública y abarcaba tanto el ámbito central como el regional y local ([De la Maza, 2004](#)). A pesar de estos esfuerzos realizados, [De la Maza \(2004\)](#) considera que la estrategia de institucionalización se hizo sin examinar críticamente las características económicas y políticas de la institucionalidad chilena, ni como éstas afectan a la estructuración de la sociedad civil, por lo que se basó simplemente en adicionar una política pública específica en materia de participación ciudadana, institución que no había existido hasta el momento.

El primer gobierno de la Presidenta Bachelet afirmó tener la voluntad política de rediseñar el “imaginario institucionalizado de la gobernabilidad hacia la participación de la ciudadanía en la con-

quista de la gobernabilidad” (Paredes, 2011: 12), caracterizando su gobierno con el concepto de gobierno ciudadano. Para hacer efectivas estas declaraciones, se elaboró la Agenda Pro Participación Ciudadana, la cual tenía cuatro objetivos básicos: participación ciudadana en la gestión pública, fortalecimiento del asociacionismo, derecho ciudadano a la información, y no discriminación e interculturalidad.

En 2008 se dictó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana que establecía obligaciones en el ámbito de la participación para todos los órganos de la Administración Pública. A pesar de ello, Paredes (2011) afirma que la Presidenta impulsó iniciativas que no trascendían el carácter consultivo e informativo y que no recogió a nivel estatal las propuestas e inquietudes surgidas desde el propio ámbito ciudadano.

El Presidente Piñera aprobó la Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública bajo el marco de la Corresponsabilidad; y la Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Esta ley dio estatuto institucional a las modalidades consultivas en los diversos niveles de la administración; pero continuó el desempeño modesto a la hora de institucionalizar y convertir la participación ciudadana en un elemento de fortalecimiento democrático, pues “predomina la modalidad consultiva, los mecanismos ad hoc sujetos a la voluntad política de las autoridades, mientras que no se aprecia vínculo con decisiones de política” (De la Maza *et al.*, 2012: 62).

Finalmente, Michelle Bachelet asumió por segunda vez la Presidencia de la República en 2014 y propuso tres reformas principales desde el nuevo gabinete –tributaria, educacional y constitucional– las cuales afirma que van a desarrollarse de manera institucional y participativa (Ottone, 2014), y de hecho emitió en 2014 el Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública.

Metodología

La pregunta que motivó la investigación es qué factores favorecen y/o dificultan que la participación ciudadana generada en los espacios de participación creados desde la institucionalidad sea la enunciada en el discurso de las políticas o programas públicos. Este interrogante buscó ser respondido a través del enfoque epistemológico de la Teoría Crítica, con un estudio transversal donde se recogieron datos del presente para analizar la participación ciudadana generada desde las políticas públicas; explicativo, al buscar el porqué de la parti-

cipación ciudadana existente en Chile; y de corte cualitativo, dado que las técnicas de recolección de información fueron la realización de entrevistas y el análisis documental, y la técnica para el análisis de esta información fue el análisis de contenido.

La población objeto de estudio fueron los espacios de participación ciudadana creados por los gobiernos para permitir a los ciudadanos participar de la gestión de los asuntos públicos en Chile desde el mandato del Presidente Lagos, por ser éste el gobierno que inició el proyecto de ley en la materia y el primero en realizar un plan gubernamental que buscaba específicamente el fomento de la participación ciudadana en la gestión pública. Las unidades de análisis fueron los espacios de participación creados desde las instituciones públicas para generar vías de acceso de la sociedad civil a la gestión pública. Es necesario aclarar que la perspectiva histórica se constituyó como herramienta para entender los espacios actuales de participación, los cuales eran el objeto de estudio.

Se consideraron dos unidades de observación: las políticas y programas gubernamentales de participación ciudadana, y los espacios de participación creados por éstos. En ambos casos, el primer criterio para el muestreo fue la profundidad de la participación, dado que no se buscó mapear los espacios sino analizar la existencia de instancias que permitan a los ciudadanos alcanzar un mayor empoderamiento e influencia en la toma de decisiones públicas.

El trabajo empírico se dividió en dos etapas. La primera fue el análisis de contenido de las fuentes secundarias de información, para el que se tomaron los documentos públicos de los diferentes gobiernos que abordan específicamente el fomento de la participación ciudadana en la gestión pública, considerándose que son los que debieran tener mayor potencial y profundidad para generar participación. Para el periodo del Presidente Ricardo Lagos, se usó el Instructivo Presidencial (Presidencia de la República, 2000) y el Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2001); en el caso del primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se usó la Agenda Pro Participación Ciudadana (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2007; Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2008) junto con guías de orientaciones metodológicas; del gobierno del Presidente Sebastián Piñera, se usó el Instructivo Presidencial (Presidencia de la República, 2011), la Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011) y la Ley N° 20.500 (2011); y en el caso del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, el Instructivo Presidencial (Presidencia de la República, 2014)

y otros documentos con orientaciones metodológicas. Se realizó un análisis de contenido, tanto del discurso más político (qué objetivos en materia de participación ciudadana se propone cada gobierno), como de las medidas concretas que se proponen para conseguir estos objetivos.

La segunda etapa del estudio empírico fue el estudio de caso de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) comunales y ministeriales, a través de entrevistas semi estructuradas. Se escogió esta instancia concreta por diversos motivos, entre los que destacan, ser un consejo permanente de acompañamiento a un servicio u órgano de la Administración Pública; estar en los diversos niveles de la administración; tener la posibilidad de participar en todas las etapas de la política pública; ser (al menos en la letra de los documentos gubernamentales) representativos de todos los sectores de la sociedad civil del área de competencia del servicio u órgano administrativo; ser autónomos; tener teóricamente mayor potencial de empoderamiento de la sociedad civil; poseer más de 30 años de trayectoria aun con diferentes nombres; y ser obligatorios según la Ley 20.500. Por todo ello, se consideró que eran uno de los espacios de participación ciudadana creados institucionalmente con mayor potencial para permitir una participación más profunda según la definición defendida en esta investigación.

Para la selección de los casos, se consideró, en primer lugar, tener dentro de la muestra consejos tanto de nivel comunal como ministerial, por implicar temáticas y actores diferenciados. En relación a los COSOC comunales, se usó el criterio de casos extremos para tener mayor representatividad, escogiéndose dos casos con nivel socioeconómico y colores políticos dispares, y que estos colores políticos se hubieran mantenido en la alcaldía durante varios mandatos generando así una tendencia. Para la muestra de los participantes concretos, siguiendo con el criterio de casos extremos, se seleccionaron los sujetos a entrevistar según los criterios que se definió que más diferenciaban a los miembros del COSOC en los ámbitos relevantes para la investigación: tipo de organización (representantes de organizaciones funcionales y de organizaciones territoriales) y favorables u opositores al alcalde/esa. Dentro de los COSOC ministeriales, el criterio esencial para escoger a los entrevistados fue el de informantes clave, priorizando a dirigentes que tuvieran una larga trayectoria en el mundo de la participación ciudadana en Chile.

Finalmente, en relación al análisis de datos, para las fuentes secundarias de información, se realizó un análisis de la coherencia interna entre los objetivos en materia de participación y las medidas que proponían para lograrlos. Para ello, en primera

instancia, se hizo un análisis cualitativo de contenido inductivo del discurso acerca de los objetivos en participación ciudadana, a partir de categorías inductivas establecidas desde el mismo texto. Paralelamente, las medidas de participación ciudadana de los distintos gobiernos fueron clasificadas en base a la matriz de participación ciudadana propuesta en el marco teórico a través de un análisis de contenido deductivo. A partir de los resultados obtenidos en estos dos pasos, se analizó la coherencia interna de las políticas. Para las fuentes primarias de información –las entrevistas a los miembros de los Consejos de la Sociedad Civil–, se realizó un análisis de contenido con categorías inductivas surgidas de las mismas fuentes.

A continuación, se presentan los resultados de la investigación en dos fases: el análisis de la coherencia interna entre objetivos y medidas propuestas en leyes, instructivos, políticas, agendas y programas públicos de participación ciudadana; y los resultados obtenidos con las entrevistas a consejeros de los COSOC.

Coherencia interna entre objetivos y medidas de los documentos institucionales

En el discurso político acerca de los objetivos de participación ciudadana de su gobierno, el Presidente Lagos (marzo 2000 a marzo 2006) habla de ésta como un ámbito de profundización de la democracia y de involucramiento de los ciudadanos en el espacio público y en la política. Por ello, parece defender que la gestión pública no es un espacio reservado a los poderes públicos, lo cual es coherente con la afirmación según la cual busca promover una sociedad civil autónoma y unas relaciones entre ésta y el Estado que eviten la instrumentalización. Sin embargo, en su discurso no habla de participación en la toma de decisiones sino de participación en el proceso de toma de decisiones y afirma que el Estado debe acoger propuestas y necesidades de la ciudadanía, por lo que pareciera que el poder de decisión se reserva a la autoridad. En relación al fortalecimiento de la sociedad civil, parece tener una visión empoderadora de ciudadanía con posibilidad crítica, dado que afirma que las organizaciones de la sociedad civil deben ser la base del poder social, y defiende los beneficios de una ciudadanía crítica y constructiva para la gestión gubernamental.

De las medidas propuestas, destaca su ambigüedad, pero también el espacio que dan a la sociedad civil para influir en su diseño y concreción, por lo que se podría cumplir el discurso según el cual la participación es el accionar de los ciudada-

nos en el espacio público, involucrándose de forma creativa. Destaca cierto poder de decisión que parecieran tener las OSC en los fondos propuestos por el gobierno, aunque esta prerrogativa se concentra en el ámbito de entrega de recursos, es decir, en la etapa de implementación. Se establecen medidas que combinan la comunicación y el apoyo entre gobierno y sociedad civil, lo cual podría derivar en un apoyo más respetuoso con la autonomía de la sociedad civil. Así, aun cuando se encuentran determinadas características en las medidas que podrían hacer pensar que hay espacio para una ciudadanía autónoma como se promulgaba en el discurso, la mayoría están poco definidas, de forma que los resultados dependerán de su aplicación.

En el discurso de las medidas de participación ciudadana de su primer gobierno (marzo 2006 a marzo 2010), la Presidenta Bachelet da mucha importancia al fortalecimiento de la sociedad civil, buscando que sea fuerte, empoderada, autónoma y crítica. Sin embargo, el discurso en el caso de la toma de decisiones es contradictorio, dado que por un lado promueve que la ciudadanía haga propuestas y que el gobierno mantenga el poder de decisión; y por otro define la participación ciudadana como el tomar parte activa en los procesos de decisión de una democracia.

Al analizar las medidas que propone, se observa que el derecho a decidir de la sociedad civil queda muy limitado, dado que a pesar que hay medidas que podrían implicar cierta cesión de poder, el marco en el que se inscriben permite que las autoridades limiten el ámbito de decisión y por lo tanto su potencial de transformación, por lo que se cumple más el discurso según el cual la ciudadanía opina y la autoridad decide. De hecho, se establecen medidas de comunicación entre sociedad civil y Estado, cumpliendo el objetivo de institucionalizar la participación; pero en el discurso surgía como medida para que la participación no dependiera de la autoridad, y sin embargo la mayoría de medidas son convocadas por ésta. Finalmente, destacan algunas características de las propuestas que podrían potenciar la autonomía de las organizaciones como se promulgaba en el discurso, como el fomento de redes de organizaciones o la iniciativa legislativa ciudadana. Sin embargo, los resultados dependerán de cómo se apliquen en la práctica, dado que no se dan garantías a los ciudadanos que, si ejercen posturas críticas o piden transformaciones al statu quo, éstas serán aceptadas, dado que el poder de decisión queda en su mayoría reservado a las autoridades.

En su discurso, el Presidente Piñera (marzo 2010 a marzo 2014) es el que más enfatiza la eficiencia de la gestión pública al nombrar los beneficios de la participación ciudadana, así como el que más la re-

laciona con el quehacer gubernamental. Además, a pesar que en el discurso y en los objetivos estratégicos habla del fomento de la corresponsabilidad para que Estado y ciudadanía perfeccionen en conjunto las políticas y servicios, cuando nombra los ejes en que los objetivos se cristalizan, no incluye la posibilidad de influencia en la gestión pública ni se habla en ningún momento de poder decisonal de la ciudadanía. En relación al fortalecimiento de la sociedad civil, en general adopta una visión de los ciudadanos como usuarios de los servicios y acota su actuación al ámbito del 'quehacer gubernamental', pero también habla de promover una ciudadanía empeñosa y creativa capaz de unirse para conseguir sus objetivos e involucrada en el destino de la nación.

Coherentemente con su discurso, no establece medidas que den poder de decisión a los ciudadanos. La mayoría de espacios de participación son instancias donde se entrega información o se recoge la opinión de los ciudadanos en relación a temas limitados centrados en los servicios y programas gubernamentales, donde los ciudadanos no cuentan con garantías de influencia sobre la gestión pública; por lo que no se da espacio para una ciudadanía crítica propositiva, que pueda –como se afirmaba en el discurso– involucrarse en el destino de la nación. No hay medidas que entreguen apoyo previo diálogo entre sociedad civil y Estado, ni medidas que permitan a los ciudadanos participar en su diseño. Las propuestas que buscan fortalecer la sociedad civil no generan espacios para una ciudadanía crítica o creativa que se una para buscar sus propios objetivos, sino que transmiten tanto información escogida desde las autoridades, como recursos en función de criterios establecidos también por éstas.

Finalmente, del discurso del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (marzo 2014 a marzo 2018) destacan dos afirmaciones que dan a entender que se busca generar un escenario más horizontal y relaciones menos jerárquicas en el espacio público: reconoce el mismo derecho a todos de incidir en las decisiones que nos afectan, y entiende la participación como un proceso de cooperación. De hecho, aun cuando no se propone un objetivo explícito referente al fortalecimiento de la sociedad civil, las medidas propuestas son más favorables a éste que a fomentar la capacidad de decisión de los ciudadanos en la gestión pública. Así, hay dos medidas con las que se estaría materializando la voluntad expresada en el discurso de generar un compromiso activo de los ciudadanos en la construcción del futuro de Chile: el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, y los COSOC. En relación al objetivo de la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y la elaboración de las decisiones públicas garanti-

zando el mismo derecho de incidir a todos, éste no se cumple, dado que en las dos medidas en que los ciudadanos tienen poder de decisión, son las autoridades las que previamente deciden y acotan los temas y montos que se tratarán.

A modo de resumen del análisis de los documentos de participación ciudadana, destaca la presencia de discursos ambiguos sobre los objetivos de la participación, con contradicciones respecto de la noción de participación ciudadana que defienden. También se encuentran incoherencias entre el discurso y las medidas propuestas, las cuales en algunos casos no sirven para conseguir los objetivos marcados –sobre todo en relación a la capacidad de los ciudadanos de influir en las decisiones públicas. Cabe destacar que la letra de las medidas es poco precisa y en general no establece obligaciones sustantivas a las autoridades de dar soluciones ni de acoger o considerar los puntos de vista de los ciudadanos dado que en su mayoría no son mecanismos vinculantes. Se entrega un mínimo poder de decisión a los ciudadanos, muy limitado a marcos establecidos previamente por la autoridad. No obstante, destacan algunas medidas que podrían fomentar el fortalecimiento de la sociedad civil –especialmente en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet–; así como instancias donde los ciudadanos cuentan con poder de influencia en el diseño de los marcos de participación –especialmente en el gobierno del Presidente Lagos.

Resultados del estudio de caso de los COSOC

A continuación, se presenta primero una breve caracterización de los COSOC según las respuestas de los entrevistados, y seguidamente, los factores que surgieron como los más influyentes para explicar los resultados de la participación ciudadana generada en los espacios creados desde la institucionalidad.

Caracterización de los COSOC

Las principales características que influyen en los resultados de los COSOC difieren según los dos tipos de consejos analizados, ministeriales y comunales. Los consejos ministeriales se definen como espacios con consejeros más formados; con mayor libertad de expresión; presididos por un ciudadano; con representatividad diversa según cada consejo, dado que algunos tienen representación amplia de varios sectores de la sociedad en relación al tema del órgano al que acompañan y otros no; y con designa-

ción de sus miembros tanto de forma democrática como “a dedo”. En relación a los temas que se tratan, se afirma que los consejos son temáticos, con temas político-técnicos puestos en tabla tanto por las autoridades como por los ciudadanos,

“Los ponen los ciudadanos, pero también la autoridad. O sea, la autoridad de repente ellos dicen ‘queremos que ustedes opinen sobre tales y tales temas’, pero los ciudadanos también pueden decir ‘nosotros queremos opinar sobre tales y tales temas’”

m2

Los entrevistados consideran que se suele conversar sobre los problemas reales de las partes, que tienden a ser deliberativos y a llegar a consensos, aun cuando las resoluciones no son vinculantes,

“porque obviamente los Consejos deben ser formados por los incumbentes, por el carácter consultivo y deliberativo de los consejos nunca van a resolver sobre un programa para entregarle a uno de ellos, no van a resolver sobre presupuesto o inversión presupuestaria. Podrán comentar algún problema que haya en alguno, pero no van a resolver a quién le van a dar dinero”.

m1

Se afirma que las posiciones de los consejeros suelen estar pensadas en términos de política pública y ser menos dependientes del color del gobierno que en los consejos comunales,

“las posiciones no... son...son más, más pensadas en términos de la política pública que desde la oposición o no al gobierno”.

m2

Por su lado, los COSOC comunales son presididos por el alcalde/esa y sus resultados suelen depender de la voluntad de éste –en algunos casos mantienen un control férreo de las sesiones y en otros deja que el vicepresidente ciudadano lidere. Los consejeros son escogidos por votación democrática entre sus pares y tienen representantes de varios estamentos de la sociedad, aun cuando se critica que algunos alcaldes tienen malas prácticas en relación a estas votaciones como por ejemplo no promover la presentación de candidatos,

“Por votación. Todos los que salimos fueron por votación de sus iguales, de sus pares”.

cB7

Algunos entrevistados consideran que ser miembro del COSOC da mayor representatividad y poder al dirigente, pero otros afirman que es lo mismo que un ciudadano sin ese cargo. Se afirma que el nivel formativo de los consejeros suele ser bajo, que tienen pocas herramientas, y que varios están cooptados por el alcalde. Incluso se repite el comentario según el cual los consejeros priorizan postular y ejecutar proyectos, obteniendo beneficios para su organización. En relación a la temática de las reuniones, algunos entrevistados afirman que hay alcaldes que imponen los temas y que tienen el control de lo que se discute, mientras otros opinan que se entrega mucho poder a los representantes de la sociedad civil para poner la tabla; y en relación a qué temas se tratan, se afirma que son temas de la comuna relacionados con la gestión municipal,

“Los temas en tabla generalmente es la exposición de algún director...de algún tema...cosas que están absolutamente nada que ver con las cosas de interés de la ciudadanía”.

cA4

“Y estamos haciendo reunión mensual y extraordinarias, para tratar Plan Regulador, para tratar cuentas públicas, el presupuesto del municipio, y todas las falencias que encontramos”

cB7

Se opina también que normalmente las sesiones se concentran en la fase de evaluación de las políticas, aun cuando algunos entrevistados afirman que también participan en las demás fases, y se destaca que las resoluciones no son vinculantes,

“es la voluntad del alcalde, porque si ellos quieren nos preguntan, nosotros también preguntamos, pero puede decir 'ah qué bueno ya están preguntando y..' pero no...no...no...no hay solución, es lo mismo”.

cB7

“la gente no siente que al estar participando pueda cambiar las cosas, porque tienes una participación ciudadana que es cosmética, tienes todos los elementos para que en realidad suceda todo lo que está sucediendo: que tengas una ciudadanía que en la práctica al momento de participar no está...no tiene las herramientas para poder participar bien, tienes una legislación que no da los espacios para que esa participación sea vinculante, es el juego del huevo y la gallina”.

cA4

Surgen herramientas que son susceptibles de aumentar la influencia y el empoderamiento de los consejeros –y que en algunos casos se han logrado– como tener comisiones conjuntas entre el COSOC y el Concejo Municipal, o permitir a los consejeros poner temas en la tabla. Consideran que la opinión que se tenga del COSOC dependerá mucho del lado político del dirigente, por lo que la variable opositor/favorable a la gestión demostró ser decisiva, sin encontrarse evidencia de una relación parecida con el eje izquierda-derecha,

“si tú hablas con otro COSOC va a hablar pésimo, va a hablar pésimo. «Que no hay esto, no hay esto otro, no hay...» porque como en todas partes existe mucha división política. Entonces va a depender del lado político que tú tienes, es como mira si es bueno o no es bueno”

cB7

Así, en una de las comunas analizadas, los consejeros favorables al alcalde afirman que el COSOC es muy participativo; mientras los opositores critican que la municipalidad lo convierte en un espacio informativo. También hay mucha división en relación a qué debiera implicar la participación: algunos consideran que los temas que se tratan en las sesiones son técnicos y no existe discusión política, que al municipio no le interesa publicitarlo ni que haya participación y que al final es la propia municipalidad quien decide; mientras otros opinan que el COSOC es participativo dado que la autoridad escucha y contesta las demandas ciudadanas, diciendo también que no les gusta cuando el debate se «politiza»,

“no hay una discusión política. La política...es para los políticos, ese discurso: los políticos que andan puro politiqueando”

cA4

“Lo que no me gusta es cuando lo politizan”.

cA5

A raíz del análisis de las entrevistas a miembros de los COSOC, se distinguen tres factores transversales como los más influyentes en los resultados de participación ciudadana obtenidos en los espacios creados desde la institucionalidad: la ambigüedad y poder entregado a las autoridades en la Constitución y demás cuerpos normativos, la voluntad de la autoridad, y la fuerza de la sociedad civil.

Ambigüedad y poder de las autoridades en las leyes y programas públicos

En las entrevistas surge la idea que la Constitución es un freno para las políticas participativas, dado que esta forma de hacer política no está en su esencia. Por ende, todas las leyes y normativas que salen de ella consideran una participación ciudadana consultiva, no vinculante. Además, la ambigüedad de la Constitución hace que los ciudadanos dependan de la persona que esté en el poder en cada momento,

“como la Constitución es ambigua, todas las leyes que salgan a partir de ahí (...) y el personaje en cuestión lo puede tomar de un modo o de otro. Entonces nosotros igual seguimos estando en dependencia, ¿me entiendes? de lo que el personaje de turno sea, y puede ser de este lado o de este otro”

cA3

Se destaca negativamente el poder que las leyes —especialmente la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades— dan a los alcaldes,

“la ley constitucional de municipalidades lo que crea en Chile son 345 emperadores”

m1

“el alcalde no puede ser un tipo que tenga tanto poder, no podemos tener en el país tanta regulación que le da poder a personas individuales. Eso tiene que cambiar como concepto, porque eso ayuda a que las cosas sean más asociativas”

m1

También se considera que la legislación actual no respalda ni confirma derechos a las personas porque no se establecen de forma precisa, de manera que solamente las autoridades tienen derechos consagrados. Por ello, su aplicación depende de la voluntad política, lo cual dificulta una participación ciudadana empoderadora. No obstante, se destaca positivamente la Ley de Transparencia, porque contempla derechos exigibles para los ciudadanos.

En relación a la ley 20.500, se opina que fue una ley negociada entre la derecha y la izquierda desde el gobierno del Presidente Lagos, aprobándose por unanimidad con lo que la clase política quiso entregar, dado que las negociaciones desarmaron muchas de las ideas iniciales. Así, aun cuando la primera propuesta de ley tenía cierta intención que la ciudadanía obtuviera poder en la esfera pública, terminó siendo una ley ambigua que no genera participación vinculante. También se destaca negativamente que su promulgación no estuvo aparejada con capacitación,

“Si hay una gran falla del gobierno pasado cuando promulgó esa ley, que si bien la promulgó trató que pasara lo más invisible posible. Entonces, si tú haces una encuesta (...) te aseguro que más del 90 % de la gente no tiene idea que existen estas herramientas”.

m2

Sin embargo, se nombran avances logrados gracias a esta ley, como la obligatoriedad de toda autoridad pública de tener un COSOC y de mandar a los consejeros la cuenta pública. Con ella, las autoridades han tenido que cumplir ciertas obligaciones y los ciudadanos han ido empoderándose. No obstante, aparecen críticas a su alcance dado que aun cuando el gobierno afirme que recogerá los insumos de la participación, los ciudadanos no tienen cómo exigir esa promesa porque la participación no es vinculante,

“La ley 20.500 a los COSOC le da más atribuciones. El alcalde está obligado a mandar la cuenta pública en marzo a los COSOC, y el COSOC debe opinar. Claro, su opinión puede ser de rechazo, pero al no ser vinculante, no le sucede nada al alcalde”.

m1

“Terminamos de hablar y cierra la sesión. Porque él cumplió la ley, escuchó. Pero la ley debiera decir que él tiene que escuchar para resolver (...) Para que haya un diálogo, para que conteste, para que escuche, para que también nosotros escuchar qué es lo que él está pensando de todo lo que se dijo”.

cA3

Por ende, algunos consideran que las herramientas más efectivas para participar son extra institucionales y que hay políticas sectoriales con mayor grado de participación, debido al hecho que las personas que participan en ellos son ciudadanos organizados alrededor del ámbito o temática concretos.

Finalmente, en relación al reglamento que cada COSOC debe confeccionar, este permite diferentes niveles de participación dentro de ciertos límites. Algunos de los entrevistados afirman que la formulación del reglamento no fue participativa y que se estableció el nivel mínimo, mientras otros dicen que la autoridad aceptó las modificaciones propuestas por los consejeros y mejoraron las posibilidades de la participación.

Voluntad de la autoridad

El segundo factor que destacan la mayoría de entrevistados es que las posibilidades o profundidad que adquiriera la participación ciudadana en la gestión pública también depende de la voluntad de la autoridad,

“hay Consejos que funcionan re-bien porque depende de la voluntad política del alcalde”

cA4

“los gubernamentales (...) de ninguna manera son vinculantes tampoco las resoluciones que toman. (...) también depende mucho de la voluntad de la autoridad de tomar en cuenta”.

m2

“Insisto que es la voluntad del alcalde, porque si ellos quieren nos preguntan, nosotros también preguntamos, pero puede decir «ah qué bueno ya están preguntando y..» pero no...no...no...no hay solución, es lo mismo”.

cB7

Por ende, afirman que hay autoridades que no quieren profundizar la participación ciudadana, que les molesta, que creen que son los únicos que tienen el conocimiento, y por ende buscan instrumentalizar los mecanismos; mientras otros creen en la participación, quieren escuchar a la ciudadanía y para hacerlo potencian las herramientas existentes. Algunos entrevistados opinan que lo que está en debate público es si la participación ciudadana debe o no ser vinculante, y destacan que la efectividad de los COSOC se ve limitada por su carácter consultivo,

“el gobierno establece que lo va a recoger y todo, pero en la práctica es una promesa, no tienes cómo exigir que lo recoja, y es esa pequeña diferencia entre que sea vinculante y que no sea vinculante. Esa pequeña gran diferencia”.

cA4

“ni decidir, ni vinculantes, no. Va a depender de la buena voluntad del alcalde donde sea que esta cosa surja”.

cB7

Algunos ligan este factor al anterior, afirmando que como la ley se escribe de forma ambigua, el resultado final depende de cómo la persona en el cargo la tome,

“como la Constitución es ambigua, todas las leyes que salgan a partir de ahí (...) y el personaje en cuestión lo puede tomar de un modo o de otro. Entonces nosotros igual seguimos estando en dependencia, ¿me entiendes? de lo que el personaje de turno sea, y puede ser de este lado o de este otro”.

cA3

Por ejemplo, en las audiencias públicas los ciudadanos tienen el derecho a solicitar que la autoridad los escuche, pero ésta no tiene la obligación de resolver.

Se destaca positivamente la voluntad de participación del gobierno durante el segundo mandato de la Presidenta Bachelet, dado habría generado instancias de participación de forma proactiva y tendría mayor disposición a la consulta ciudadana. Sin embargo, se considera que en el gobierno hay personas que quieren fomentar la participación y otras que no, unas lo quieren para evitarse problemas y otras porque creen que es fundamental. De

hecho, se afirma que aun cuando la participación está fuertemente instalada en el discurso de todos, en palacio los que creen en ella son pocos.

Existe consenso entre los entrevistados en relación al poder que la autoridad tiene a la hora de decidir el alcance de la participación; sin embargo, hay opiniones diversas sobre cómo cada una usa ese poder, incluso entre miembros del mismo COSOC. En relación a las opiniones negativas, se afirma que a algunos alcaldes les acomoda que haya poca participación y les molesta tener que preguntar, al considerar que no consiguen nada con ello. También hay entrevistados que afirman que las autoridades afirman creer en la representatividad y en que fueron elegidos para resolver, algo en lo que en realidad la ley los respalda. Algunos entrevistados opinan que el consejo está cooptado por el alcalde, que solamente sirve para hacer creer que la municipalidad realiza participación ciudadana, que hay alcaldes que ponen obstáculos a las organizaciones sociales con las que no son afines (por ejemplo, potenciar problemas entre facciones internas), que algunos mantienen un control férreo sobre los temas que se debaten, que se van de las sesiones para no seguir escuchando o no asisten para no tomar en cuenta lo que se dice en el COSOC, que llevan a sus partidarios a las reuniones, que no capacitan a la sociedad civil en materia de participación ciudadana, que convierten las sesiones del consejo en espacios de propaganda de su gestión o que usan las resoluciones del COSOC para legitimarse al decir que eso es lo que quiere la comunidad.

Por otro lado, también hay alcaldes a los que les interesa escuchar a la ciudadanía, y de hecho se afirma que eso puede ahorrarles muchos problemas,

“Él [hablando de alcalde] puede ahorrarse miles de problemas si tuviera voluntad de participación ciudadana, inteligencia de que en conjunto pueden hacerse las cosas distinto, inteligencia de pensar que hoy día el mundo es distinto, lectura más contingente de los problemas que lo rodean y que se dé cuenta que hoy día la sociedad está más empoderada y los ciudadanos hoy tienen mucho más peso al decidir por las cosas que les afectan, sobretodo en una comuna”

m1

Aparecen en las entrevistas buenas prácticas de los alcaldes en relación a la participación, como por ejemplo no ir frecuentemente a las reuniones pero dar poder y herramientas al vicepresidente ciudadano; permitir sesiones conjuntas con los concejales; incorporar a los COSOC a las comisiones del Concejo Municipal; citar a los dirigentes para es-

cuchar su opinión; permitir a los consejeros poner temas en la tabla; aceptar modificaciones al reglamento; o modificar resoluciones en función de las opiniones de los consejeros.

Fuerza de la sociedad civil

El tercer argumento que surge en las entrevistas para explicar los resultados en participación ciudadana es la fuerza de la sociedad civil, dado que la mayoría de entrevistados afirma que debe tener fuerza y estar empoderada para hacerse oír y poder imponer su punto de vista ante la autoridad,

“el hecho de que no sea vinculante, si uno tiene la fuerza suficiente...yo creo que el problema es que los ciudadanos no tienen la fuerza suficiente, (...) es fácil aplastar el movimiento ciudadano cuando el movimiento ciudadano no... no...no demuestra fuerza”.

m2

“Si uno logra plantear problemáticas y la autoridad no las toma en cuenta, si la ciudadanía es lo suficientemente fuerte para hacerlo oír fuerte, es difícil que la autoridad lo desconozca. Pero si la...si no solamente no se tienen planteamientos claros, y además de eso no se tiene un...un...un...respaldo atrás como para hacer oír la voz, bueno la verdad es que va a quedar todo en nada”

m2

“Si, si un dirigente se empodera claro que sí. Es una buena participación, pero tiene...depende del dirigente”

cB7

Algunos opinan que para que la autoridad te reciba, y por ende, para poder influir en la gestión pública, hay que trabajar para tener una sociedad civil unida, coordinada y numerosa; ser insistentes y molestos; y saber aprovechar las oportunidades exigiendo y abriendo los mecanismos disponibles en los documentos públicos,

“el trabajo que hay que hacer es la coordinación, es de mantener este cuerpo unido que es el único secreto de que te reciban”

m1

“Tiene que usar los mecanismos de la ley y exigir que se usen los mecanismos de la ley”.

m1

Se afirma que hay políticas sectoriales con mayor grado de participación que las políticas propiamente de participación ciudadana porque en las primeras asisten ciudadanos organizados en un tema específico. En relación a cómo se empoderan los dirigentes, en las entrevistas se considera que hay que entender las leyes y argumentar con ellas; tener formación en política, salud y educación; representar al nosotros y no al yo; tratar bien a las personas y por ende no pelear; militar, o conocer el procedimiento para así poder visualizar cómo actúa la municipalidad y el gobierno.

También se destaca que para que los ciudadanos puedan ser más incidentes, deben tener más capacidad crítica e ir ganando poder a través de saber representar su posición,

“Porque no sacamos nada...en este momento decir ‘oye, vamos a tratar de ser mucho más más incidentes’ si no tenemos la...la masa crítica necesaria de personas que vayan a poder plantear los puntos de vista y realmente plantear no solo puntos de vista propio, sino que los puntos de vista ciudadanos, y tratar de...de...y poder tratar de entender la...la...las posiciones de los ciudadanos. Entonces yo creo que ahí nos falta mucho. Entonces yo creo que va a ser una cosa paralela: que la autoridad vaya cediendo poder, pero los ciudadanos también vayan ganado poder”.

m2

Otros elementos importantes para aumentar la fuerza de la sociedad civil son la capacidad de los dirigentes para aprender a hacer escuela y a realizar más capacitaciones, armar más liderazgo en el mundo social, vincular más a las organizaciones a temas que tengan que ver con la confianza que hay entre las personas, aprender a avanzar sin retroceder aunque sea de forma lenta, convencer en vez de atacar al gobierno con declaraciones, evitar que los dirigentes se eternicen en su cargo de presidentes, o masificar e internalizar ideas para cambiar voluntades,

“tenemos que nosotros aprender a ser escuela, tenemos que corregir deficiencias graves que existen en nuestro sector digamos, tenemos que hacer más capacitación a nivel territorial, eh...tenemos que vincular más las organizaciones a temas que tengan que ver más con la confianza que hay entre las personas”

m1

En las entrevistas se repite la idea que los espacios generados para la participación ciudadana se han creado mayoritariamente por presión ciudadana y no por voluntad de la autoridad—aunque se reconoce que el último gobierno ha tenido cierta proactividad en la creación de estos espacios. Algunos afirman que las autoridades no han hecho nada para capacitar a las personas en relación a la participación, considerando además que el apoyo institucional para lograr esa formación es esencial,

“quizá eso también en parte es culpa de la autoridad. Las capacitaciones no han sido las adecuadas, y la información tampoco ha sido la adecuada”.

m2

Se combina, por ende, el presente factor con el anterior, al afirmarse que para el avance de la participación influye tanto que los ciudadanos vayan ganándose poder como que la autoridad lo ceda. Así, el trabajo unido por parte de la sociedad civil, voluntad de la autoridad, y finalmente el trabajo coordinado entre sociedad civil y autoridad, generaría mejores resultados en participación.

En las entrevistas, se citan características positivas y negativas de la sociedad civil actual en relación a su potencial participativo. Entre las primeras, se afirma que está en un proceso de empoderamiento dado que ha ido adquiriendo conciencia de sus derechos y ha empezado a luchar por lo que le compete como ciudadanía, generando así presión para una mayor participación y transparencia en el espacio público. Se destaca que en los COSOC hay personas que no se dejan instrumentalizar y que hacen participación real, por ejemplo, cuando dicen a la autoridad que deje de ocupar todo el tiempo de las sesiones porque ellos también quieren hablar, o cuando deciden que no es suficiente con dejar en acta su desacuerdo. Uno de los entrevistados afirma que el prestigio del COSOC proviene precisamente de tener buenos dirigentes.

Entre las características menos favorables para la participación ciudadana, varios entrevistados opinan que la sociedad civil chilena es bastante débil

y que quizá, si ahora las leyes le entregaran mucho poder, no sabría cómo gestionarlo. A esta debilidad se suma el hecho que hay gente cómoda que no participa, además de actitudes y relaciones clientelares. Algunos dirigentes siguen acríticamente lo que dice la autoridad, no separan su problemática de la comunal, no proyectan su visión política a su quehacer ni buscan otro objetivo que no sea el beneficio de su propia organización. Otro elemento importante es que hay mucho caudillismo en las organizaciones sociales, dirigentes que se eternecen como presidentes, desmotivando a que otras personas participen. Esta desafección crece al considerar, los ciudadanos, que participar sirve para generar cambios, dado que el modo de hacer política y el formato de las leyes deriva en que la gente no crea en nada y que lo único que vale la pena es protestar, algo que acomoda al statu quo,

“Nosotros también mirando a la parte de uno, creo que hemos actuado un poco con la desesperanza aprendida, (...) Porque al margen de haber levantado el dedo, de haber sido críticos en algunas cosas que...hemos quedado parados donde mismo porque no hemos sido astutos, (...) Y no hemos usado todos los derechos que tenemos”

cA3

La desinformación existente es otro argumento para explicar esta situación de debilidad. Se considera que la ciudadanía no tiene las herramientas necesarias para participar, por ejemplo, información para influir en la agenda pública. Algunos entrevistados afirman que hay una masa de gente no formada que no visualiza lo que pasa en la institucionalidad, además de muchos vecinos que por ejemplo no entienden la importancia y el rol de la junta de vecinos. De hecho, el desconocimiento existente en relación a los COSOC es un elemento que les resta fuerza.

Así, a pesar que se está generando lentamente un empoderamiento de los ciudadanos, éste sería es un proceso largo y que surge esencialmente desde la misma sociedad civil, sin el apoyo que debería existir por parte de la autoridad. También se afirma que a menudo a los ciudadanos no les es posible estar pendiente de todo y que para participar hay que disponer de horas personales. Hay entrevistados que opinan que no se puede decir el motivo por el cual las personas no participan, pero no lo hacen —especialmente los jóvenes—, siendo que debiera ser un deber cívico. Finalmente, destacar que un entrevistado considera que hay muchas juntas de vecinos que participan en cosas que no debieran, por ejemplo, en temas de política y en campañas; mientras otro afirma que la ciudadanía participa pero no en

los espacios institucionales, tendencia peligrosa dado que puede derivar en estallidos sociales y populismos.

Conclusiones

A raíz del análisis tanto del discurso político y las medidas presentes en las políticas, programas, leyes y agendas de participación ciudadana desde la vuelta a la democracia, como de las entrevistas a participantes de los espacios de participación, podemos responder que son tres los principales factores que favorecen y/o dificultan que la participación ciudadana generada en los espacios de participación creados por la institucionalidad sea la enunciada en el discurso de las políticas y programas públicos: la ambigüedad, incoherencia y poder de las autoridades existente en las leyes y programas públicos; la voluntad de la autoridad; y la fuerza de la sociedad civil. Así, la ambigüedad e incoherencia de la legislación chilena, junto con la tendencia a dar poder a las autoridades y no derechos a los ciudadanos en materia de participación, hace que los resultados de ésta dependan tanto de la voluntad de la autoridad que esté en el cargo como de la fuerza que la sociedad civil tenga para armar e imponer su visión.

La Constitución Chilena no parece tener en su esencia una participación ciudadana con poder de decisión, se redacta de forma ambigua y entrega mayoritariamente el poder a las autoridades. Estas características marcan todo el cuerpo normativo que deriva de ella, de forma que las leyes y programas de participación ciudadana no garantizan el derecho a una participación vinculante ni poder de los ciudadanos en la toma de decisiones, generándose una fuerte relación jerárquica entre representantes y representados en la esfera pública. De hecho, estas leyes, políticas y programas surgieron por la presión ciudadana, pero son resultado de lo que la autoridad quiso entregar, y no hubo un proceso de capacitación e información aparejado para que la sociedad civil pudiera aprovechar las oportunidades que brindan. Muestran además un discurso ambiguo y contradictorio en el tipo de participación y ciudadanía que se fomenta, dado que aun cuando el discurso suele promover el derecho de la sociedad civil a participar en la toma de decisiones y el fomento de una ciudadanía con capacidad crítica, se implementa una participación no vinculante con pocas excepciones, en las que el reducido poder de decisión que se entrega a los ciudadanos se enmarca en espacios o temas muy limitados. No obstante, existe mayor coherencia entre objetivos y medidas en el caso del fortalecimiento de la sociedad civil, dado que hay medidas que pueden ayudarla a unirse,

capacitarse, informarse e incluso tener una posición crítica y/o autónoma, aun cuando nada asegura que sus opiniones serán consideradas.

Todo ello hace que la participación ciudadana generada desde los poderes públicos, dependa en gran parte de la voluntad que tenga la autoridad para hacer verdaderos procesos participativos. En la mayoría de casos la potestad de decidir la mantiene el gobierno o los alcaldes, pero hay gran diversidad en la aplicación de las medidas. En algunas ocasiones las autoridades quieren escuchar a la ciudadanía, permeabilizar el espacio público y fortalecer la sociedad civil sin manipularla, acciones que pueden realizar dentro del marco legal actual. En cambio, otras buscan contener la participación e instrumentalizar la sociedad civil para consolidar su poder, acciones también posibles con la legislación vigente.

Ambos factores dejan a la sociedad civil en una situación de ambigüedad y dependencia de las autoridades, sin derechos explícitos ni exigibles que le aseguren poder incidir en la gestión pública y posibilidades de empoderamiento, por ende, es esencial que esté unida, organizada y tenga una postura clara, para así poder imponerse. De hecho, muchos de los avances en participación ciudadana se han logrado gracias a la presión de la sociedad civil. Si ésta se empodera, puede aprovechar las oportunidades que da la ley – u otras vías de influencia – e ir abriendo espacios en el debate público, obligando a la autoridad a no ignorar su postura aun cuando sea crítica. Sin embargo, si la sociedad civil no es fuerte, es fácil para los poderes públicos ignorarla, y aun cuando existe un proceso de empoderamiento, éste es lento, impulsado por la propia ciudadanía, y convive con desafección en la esfera pública, clientelismo, caudillismo en las organizaciones sociales, y falta de una visión política definida y crítica por parte de la sociedad civil.

La hipótesis propuesta en la presente investigación era que, si bien el objetivo declarado de las políticas de participación ciudadana es el fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil, así como su capacidad de influencia en las decisiones de la gestión pública, éstas se crean y ejecutan a partir de un marco que no permite a los ciudadanos poner en debate temas de política y poder, generando una distancia entre la retórica y una participación instrumental sin capacidad crítica. Por ello, el objetivo real de las políticas públicas de participación ciudadana es mantener y aumentar la hegemonía de los grupos dominantes.

En vista de los resultados, se puede rechazar la primera parte de la hipótesis, dado que a pesar que hay muchos espacios que limitan quién puede po-

ner temas en debate y qué puede debatirse, existen otros que permiten a los ciudadanos decidir el tema, abordar temáticas macro de política y poder y dialogar sobre la normativa de la participación. Sin embargo, este no es uno de los tres factores que se definieron como los que más influyen en facilitar y/o dificultar la participación.

Se sostendrá, en cambio, la segunda parte como hipótesis interpretativa de los resultados, es decir, que el objetivo real de las políticas de participación ciudadana es mantener y aumentar la hegemonía de los grupos dominantes. De hecho, los resultados pueden leerse a través de la teoría gramsciana de hegemonía. En la actualidad, los regímenes democráticos deben mantener el poder y la estabilidad del régimen predominantemente a través del consenso – hegemonía – y no a través de la coacción o violencia física. Dada la presión ciudadana, las autoridades tuvieron que aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas y el espacio público; pero en realidad la ley entregó lo que las autoridades decidieron; y por ende no hubo redistribución de poder sino una legislación que permite escuchar e incluso adoptar algunos intereses de los grupos subordinados, pero asegurando que esta participación no implique sacrificar los intereses esenciales del grupo dirigente.

Con esta lectura se puede entender la incoherencia entre discursos que afirman que la ciudadanía tiene derecho a adquirir poder de decisión en la gestión pública y medidas no vinculantes. Los discursos servirían para generar consentimiento entre la población, de forma que el grupo dirigente crea la imagen que gobierna para todos al permitir que los ciudadanos decidan o influyan en la gestión pública, y de hecho se generan espacios para ratificar esta imagen donde la ciudadanía opina y recibe información, o incluso decide algunos elementos pero muy acotados. Así, la autoridad puede recoger intereses de la ciudadanía e incluso tomar algunos en cuenta; pero al seguir acaparando el poder de decisión se asegura que las estructuras esenciales del régimen permanezcan estables, dado que puede ignorar las opiniones más críticas o las demandas que impliquen cambios en el núcleo esencial de sus intereses de clase. Ello también explica que la ley 20.500 – la cual fue negociada entre todos los sectores políticos – dé más prerrogativas a las autoridades que derechos exigibles a los ciudadanos, generando la posibilidad de crear espacios participativos, sin que estos sean en su mayoría exigibles por la sociedad civil ni la autoridad esté obligada a resolver o a respetar la opinión emitida desde la sociedad civil.

El hecho que los poderes públicos permitan a los ciudadanos expresarse y defender su punto de vista, incluso en debates sobre cuestiones políticas o

nacionales, proponiendo modificaciones a las reglas del juego o creando consejos permanentes de acompañamiento a las autoridades; y que tomen en cuenta una parte de esos intereses, es una de las facetas importantes de la hegemonía y uno de los requisitos para la estabilidad del régimen, según Gramsci: ganar aliados a través de algunos sacrificios de la clase gobernante.

En cambio, las autoridades que limitan estos espacios de diálogo y las posibilidades de influencia, pueden crear mayor desestabilización del régimen al crear la sensación, entre los grupos subordinados, que sus intereses no son tomados en cuenta y que el poder está demasiado concentrado en las elites. Sin embargo, hay que notar que no para todos los ciudadanos la participación implica lo mismo, dado que algunos consideran que los espacios informativos donde las autoridades escuchan es participación legítima; por lo que en este caso el espacio también podría considerarse útil para la expansión hegemónica.

En la teoría gramsciana, la misma sociedad civil –en el marco del Estado Integral– es la encargada de generar el consentimiento hacia la sociedad política; sin embargo, en el caso chileno, ésta sería demasiado débil para cumplir tal función, por lo que es sobre todo la sociedad política la que lo hace a través del cuerpo de funcionarios. Así, las políticas de participación ciudadana podrían entenderse como una herramienta para aumentar la hegemonía del grupo dominante y la estabilidad del régimen. De hecho, a pesar que la sociedad civil es la que en gran parte presionó para tener políticas de participación, a los ciudadanos les falta tener un discurso –o varios– claro y crítico de su postura, que pueda ser defendido ante las autoridades para así tener influencia en el espacio público. Hay muchas personas que no participan, dirigentes con niveles de formación baja, con pocas herramientas disponibles para ejercer la dirigencia pocas herramientas y varios que no aplican su visión política a sus acciones, además de un discurso entre la sociedad civil, según el cual, no es bueno que la participación se politice, primándose una participación más focalizada y técnica. También existen altos niveles de caudillismo, cooptación, clientelismo y desafección en relación a la política. Todo ello dificulta que la sociedad civil adquiera mayor papel en la creación de una hegemonía o una contra-hegemonía. Se hace necesario aclarar que estas conclusiones refieren principalmente a las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, las más asociativas y cívicas y más alejadas de la esfera económica, las cuales fueron el foco de estudio de la presente investigación.

Sin embargo, mientras la incoherencia entre el

poder de decisión promulgado en los discursos gubernamentales y el poder realmente entregado a los ciudadanos es notoria; en el caso del fortalecimiento de la sociedad civil esta incoherencia es más sutil. Hay medidas en las políticas públicas que pueden servir para empoderar a la ciudadanía e incluso ayudar a su empoderamiento crítico, lo cual parecería contrario a la teoría de la hegemonía gramsciana. No obstante, se afirma que este proceso de empoderamiento es lento e impulsado desde la propia ciudadanía, dado que la autoridad no ha promovido la participación ciudadana ni ha capacitado suficientemente a los ciudadanos para que puedan aprovechar las oportunidades. Así, la práctica participativa en los espacios creados, algunas herramientas entregadas por parte de las autoridades y el empuje desde la sociedad civil estarían creando un empoderamiento quizá no buscado por parte de los poderes públicos, y esto podría derivar en la creación de un bloque contra-hegemónico que presione para que las medidas de participación permitan la transformación de las estructuras y la creación de un espacio público más acorde con varios de los intereses presentes. Incluso surge el concepto gramsciano de la guerra de posiciones, dado que en las entrevistas se afirma que para imponer su punto de vista, la ciudadanía debe ser fuerte en el sentido de tener una militancia social y un grupo unido que respalde esa postura; y que los ciudadanos se empoderan formándose, tomando consciencia e internalizando ideas.

Se podría afirmar que las políticas de participación creadas en Chile son un paso para ir complementando la democracia representativa con el modelo de democracia participativa, pero que sigue primando el modelo democrático liberal representativo. En el discurso ya no se promueve una concepción puramente procedimental de democracia donde los expertos deban ser los encargados de la gestión gubernamental por ser los ciudadanos incapaces de hacerlo. Por el contrario, en las políticas de participación se suele defender el involucramiento de los ciudadanos en el espacio público y los beneficios que ello implica para el régimen, sin embargo, se generan espacios de participación donde los gobernantes siguen manteniendo el poder de decisión, priman las relaciones jerárquicas y aunque se va generando un empoderamiento de la ciudadanía, ésta parece que aún no tiene el espacio ni las capacidades necesarias para poder influir realmente en el statu quo.

Hay algunas excepciones a esta lectura que merecen una explicación. La primera es el caso de un COSOC comunal en el que el alcalde decidió incorporar al Concejo Municipal para que pudiera realizar decisiones vinculantes, siendo esta una medida excepcional dentro de los COSOC. Sin embargo,

aunque podría haber cierta redistribución del poder, el marco de los COSOC comunales permite limitar el potencial transformador de las decisiones que se toman dado que se tratan temas locales que normalmente no implican transformaciones estructurales del régimen.

Otro caso a destacar es el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, medida que parece fomentar el empoderamiento y la capacidad crítica de la sociedad civil, y que podría ser clave en la creación de un bloque contra-hegemónico que no favorezca la estabilidad del régimen, por lo que pareciera que efectivamente se fomenta el empoderamiento de forma deliberada.

Se vio que otras medidas podían también fortalecer la capacidad crítica de la ciudadanía, e incluso, acoger ciertos intereses contrarios a lo establecido, pero la autoridad mantenía el poder de decisión y así blindaba sus intereses esenciales. Esta medida parece seguir el mismo esquema dado que tampoco es una medida vinculante, pero en la descripción del espacio hay varios factores que podrían limitar la capacidad de la autoridad para defender su núcleo de intereses. El primero de estos factores es que formarán parte de este Consejo todos los COSOC, por lo que se cumple uno de los requisitos considerados necesarios para tener una sociedad civil fuerte, que era que ésta estuviera unida y fuera numerosa. Así, el Consejo puede ser un espacio donde la sociedad civil converja, consensue su visión y pueda imponerla. Otro de los factores es que es un consejo permanente con comunicación directa con el poder ejecutivo, dado que miembros de éste participan en el Consejo Nacional. Además, la mayoría de representantes de este Consejo Nacional son miembros de la sociedad civil y uno de ellos será su presidente, no es liderado por una autoridad. También destaca que su misión es difundir y promover el derecho a la participación ciudadana, por lo que podría ser una herramienta directa para la formación de la sociedad civil; y otra de las funciones es liderar un diálogo a nivel nacional sobre la política de participación ciudadana y las reformas necesarias de esta para profundizar la democracia, dando, por ende, espacio para dialogar sobre una temática macro y política como es la política nacional de participación.

Por todo ello, a pesar que las resoluciones de este consejo no sean vinculantes, da un espacio favorable para que la sociedad civil pueda ejercer una presión importante ante el poder ejecutivo de forma que a éste le sea difícil no considerar lo que se diga, pudiendo crearse –en el caso que así lo considere la sociedad civil– una fuerza contra-hegemónica. Así, esta última medida parece encaminada realmente

a generar una fuerte participación, donde la ciudadanía pueda afectar la gestión pública; aunque hay que evaluar su desarrollo, dado que es una instancia nueva y no vinculante.

Propuestas para las políticas públicas y futuras investigaciones

Dada la apuesta hecha en la presente investigación para fomentar la complementariedad de la democracia representativa con la participativa, de forma que exista una sociedad civil empoderada con carácter político, y una estructura estatal permeable con relaciones más horizontales, se hacen algunas propuestas para las políticas públicas.

En primer lugar, es esencial crear un programa de formación en materia de participación ciudadana, diseñado y realizado entre la sociedad civil y el gobierno en relaciones de igualdad, es decir, ambas partes deben tener el mismo poder de decisión en el proceso de diseño, implementación y evaluación. Estas instancias deben permitir a los ciudadanos conocer las estructuras de poder y el contexto en que se enmarcan, sin imponer una visión concreta, sino que fomenten la creación de una posición propia al tener, los participantes, acceso a una variedad de explicaciones.

En segundo lugar, es esencial aumentar la participación ciudadana en el diseño de las medidas participativas y que ésta sea vinculante. Para evitar que este paso genere clientelismo, la capacitación mencionada previamente debe haberse realizado de forma inclusiva y extensiva; se deben crear espacios participativos donde los representantes se elijan de forma democrática, citando a todos los sectores de la sociedad civil a presentar sus candidaturas; y deben contar tanto con representantes de la sociedad civil como representantes de la sociedad política.

Con estas dos medidas, se podrían disminuir las tendencias negativas de los tres factores destacados como más influyentes en los resultados de participación: evitar que las políticas y programas públicos fueran ambiguos y entregaran todas las potestades de decisión a las autoridades, que la puesta en práctica de los espacios dependiera de la voluntad de las autoridades, y que la sociedad civil no tuviera fuerza suficiente para hacer valer su punto de vista.

En relación a propuestas para futuras investigaciones, se considera relevante estudiar el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortaleci-

miento de la Sociedad Civil, dado que parece tener potencial para generar participación real y una sociedad civil fuerte y empoderada. En un plano más teórico, relacionado con el modelo gramsciano, sería interesante analizar, para el caso chileno, el papel de la sociedad política y de la sociedad civil en la generación de la hegemonía sobre el modelo dominante. La presente investigación se focalizó en las organizaciones comunitarias funcionales y territoriales; por lo que futuras investigaciones podrían indagar el papel de otros sectores de la sociedad civil (Iglesia, sindicatos, etc.), para constatar cuáles pueden considerarse sociedad civil según la definición gramsciana, precisando el concepto para el contexto chileno; así como analizar si la sociedad civil más influyente en el espacio público es representativa y si tiende a aumentar la hegemonía existente o bien a crear un grupo contra-hegemónico.

Referencias

- Anjum, T. (2010). Historical Trajectory of the Development of the Concept of Civil Society in Europe: From Aristotle to Gramsci. *Journal of Political Studies*, 17(2):147–160.
- Arditi, B. (2004). Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil. *Revista mexicana de sociología*, 66(1):1–21.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4):216–224.
- Arntz, M. E. y Soto, S. (2009). Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas. En *Un Mejor Estado para Chile. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile y Consorcio para la Reforma del Estado*, pp. 731–765.
- Arredondo, J., Toro, F., y Olea, F. (2007). *Política pública y planificación participativa: una mirada desde el ámbito local*. División de Planificación Regional, MIDEPLAN, Santiago.
- Canto, M. (2004). Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Consultado en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). La participación entre las tensiones de fin de siglo. En *Las participaciones de la pobreza*, pp. 69–108. Paidós, Buenos Aires.
- Crisosto, R. (2013). *Hacia una democracia participativa. Análisis de la participación ciudadana a nivel municipal*. Fundación Decide, Santiago.
- De la Maza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004). *política*, (43):105–148.
- De la Maza, G., Robles, C., Montecinos, E., y Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional: ¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y política pública*, 21(1):45–86.
- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007). Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos.
- Fontana, B. (2002). Gramsci on politics and state. *Journal of Classical Sociology*, 2(2):157–178.
- Gauthier, D. (1977). The social contract as ideology. *Philosophy & Public Affairs*, 6(2):130–164.
- Germino, D. (1990). *Antonio Gramsci: Architect of a new politics*. LSU Press, Louisiana.
- Godoy Arcaya, Ó. (2005). Republicanismo, liberalismo y democracia. *Estudios públicos*, (99):241–256.
- Gramsci, A. (2013). *Antología*. Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Guillén, A., Sáenz, K., Badii, M. H., y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4(1):179–193.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Stanford University Press, Stanford.
- Hickey, S. y Mohan, G. (2005). Relocating participation within a radical politics of development. *Development and change*, 36(2):237–262.
- Jenkins, K. (2011). Depoliticisation and the Changing Trajectories of Grassroots Women's Leadership in Peru: From Empowerment to Service Delivery? *Journal of Latin American Studies*, 43(2):299–326.
- Knight, K. y Harnish, J. (2006). Contemporary discourses of citizenship. *Review of educational research*, 76(4):653–690.
- Langlois, A. J. (2007). Republicanism and Liberalism. *Politics*, 27(2):76–82.
- Ley N° 20.500 (2011).
- Marinetti, M. (2003). Who wants to be an active citizen? The politics and practice of community involvement. *Sociology*, 37(1):103–120.

- Mejías, C. y Henríquez Rojas, P. (2012). La ciudadanía como co-construcción de espacios de participación en lo público. *Sociologías*, 14(31):192–213.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2001). Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2007). Agenda Pro Participación Ciudadana 2007.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2008). Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2011). Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Paidós Iberica, Barcelona.
- Ottone, E. (2014). Cambio de ciclo político. *Estudios públicos*, 134:169–185.
- Paredes, J. P. (2011). Ciudadanía, participación y democracia. Deuda y déficit en los 20 años de “democracia” en Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, (28):1–17.
- Presidencia de la República (2000). Instructivo presidencial sobre participación ciudadana N°030-2000.
- Presidencia de la República (2011). Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública N°002-2011.
- Presidencia de la República (2014). Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública N°007-2014.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). Guía metodológica para la elaboración de marcos en Gobernabilidad Local.
- Restrepo, D. (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Reforma y Democracia*, 7:127–154.
- Rivera, V. (2011). Los aportes de la ética de la liberación de Dussel a la participación en la política pública: un acercamiento desde el otro.
- Rowlands, J. (1997). *Questioning empowerment*. Oxford: Oxfam, Oxford.
- Ruiz, C. (2000). Notas sobre comunitarismo, republicanismo y neoliberalismo. *Rev. derecho (Valdivia)*, 11:95–101.
- Santos, B. d. S. (2006). Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires). En *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*, pp. 71–108. CLACSO.
- Serrano, C. (1998). Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo.
- Sørensen, E. (1997). Democracy and empowerment. *Public Administration*, 75(3):553–567.
- Velásquez, F. y González, E. (2004). La planeación participativa en Bogotá DC Análisis y propuestas.
- Viveros, F. (2004). La propuesta chilena sobre participación ciudadana: una experiencia social y legislativa en suspenso.
- Wieringa, S. (1994). Women’s interests and empowerment: gender planning reconsidered. *Development and change*, 25(4):829–848.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Instituto de Investigaciones Sociales Unam.