



## **Participación Ciudadana: La experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación<sup>12</sup>**

Marcela Paz Cancino Salas<sup>3</sup>  
marcela.cancino.s@gmail.com

Santiago, Enero de 2011

### **Resumen**

El documento enfatiza en el tratamiento que se le dio a la participación ciudadana en los gobiernos de la Concertación, profundizando y analizando los hitos más relevantes del gobierno de Bachelet en esta materia, suministrando algunas estadísticas. Esto, con tal de visibilizar el tratamiento de la participación ciudadana en los distintos gobiernos de la Concertación, el énfasis otorgado y su postura frente al tema, profundizando en los lineamientos claves en participación durante la administración de Michelle Bachelet.

Palabras Claves: participación, ciudadanía, participación ciudadana, democracia, gobierno, políticas públicas.

### **Abstract**

The document emphasizes the treatment given to citizen participation in coalition governments, deepening and analyzing the most important milestones Bachelet government in this area, providing some statistics. This visible as long as the treatment of citizen participation in the various governments of the Concertacion, the emphasis placed and its position towards the subject, delving into key guidelines for management participation Michelle Bachelet.

Key Words: participation, citizenship, civic participation, democracy, governance, public policies.

---

<sup>1</sup> Los derechos de propiedad del presente documento, son exclusivos de la autora y han sido libremente puestos a disposición de [www.paisproactivo.cl](http://www.paisproactivo.cl).

<sup>2</sup> Coalición de partidos políticos de centro-izquierda que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010.

<sup>3</sup> La autora de este documento de estudio es Administradora Pública y Licenciada en Ciencias de la Administración Pública de la Universidad de Santiago de Chile. También posee un Diploma en Políticas Públicas de esta casa de estudios superiores. Actualmente se desempeña profesionalmente en temas de diversidad y no discriminación en el Sector Público Chileno.

## Participación Ciudadana: La Experiencia Chilena

Si bien, la participación ciudadana es deseada por la mayoría de las personas, y que tanto técnicos como políticos apoyen su implementación, el problema que surge es que no todos tienen el mismo concepto de lo que es participación ni tampoco comparten el modo de llevarla a la práctica.

La participación ciudadana es un concepto que ha sido determinado históricamente y se ha visto afectado por diferentes corrientes de pensamiento. No obstante, el tema cobró importancia cuando, a pesar de contar con un sistema democrático, las sociedades de algunos países no se sentían satisfechas con las consecuencias que la democracia podía presentar, lo que provocó, en algunos casos, crisis de satisfacción y desilusión de este sistema de gobierno.

El régimen político o sistema político de un Estado responde a un concepto bastante amplio, que involucra su forma de gobierno, la organización de los poderes públicos y las relaciones que se dan entre ellos, las estructuras socioeconómicas, las tradiciones, las costumbres y las fuerzas políticas que impulsan el funcionamiento de las instituciones. Los regímenes democráticos se caracterizan porque el poder político se encuentra distribuido en tres órganos, las autoridades son elegidas en elecciones libres, competitivas y limpias, la acción política de la oposición es aceptada e incentivada, existe un respeto y garantía por los derechos de las personas y en general priman los valores, principios y atributos de la democracia.

En este sentido, la participación ciudadana se concibe como “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado.”<sup>4</sup> Es considerada un “proceso en el que se integra el ciudadano/a de manera individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afecten en lo político, económico, social y ambiental. La participación ciudadana se fundamenta en ciertos derechos, entre ellos, el derecho a informarse, el derecho a opinar y el derecho a influir.”<sup>5</sup>

Ya en el año 1992 la participación ciudadana era un elemento central de la política de Gobierno del entonces presidente Patricio Aylwin, sin embargo no había una *definición clara y precisa por parte de las autoridades centrales de qué se entendía por “participación”, ni tampoco cómo los distintos Ministerios de Acción Social debían*

---

<sup>4</sup> Pérez Ordóñez., Demetrio, “Manual de capacitación de la Ley de CDUR 2002” Programa de Participación y Democracia FLACSO Guatemala - Universidad Rafael Landívar.

<sup>5</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno: “Memoria 2000-2005. Gobernar con las Personas, la Política de Participación Ciudadana”. Diciembre 2005. Pág. 32.

*considerar dicho criterio en las políticas*<sup>6</sup>. Esto probablemente se debía a la poca claridad y consenso en cuanto a lo que significaba participar, ya que en los extremos, para unos podía significar consultar y para otros una co-gestión o co-gobierno. A la vez que la diversidad de Ministerios y las distintas estructuras y roles que éstos asumían les hacía difícil definir una política específica de participación que fuera general para todos. Las acciones que fomentaban participación se centraron en tres objetivos: mejorar la eficiencia en el servicio a la comunidad local y a los ciudadanos en general, facilitar la participación de los ciudadanos y facilitar la coordinación de esfuerzos, es decir, una coordinación permanente entre los ministerios y el resto de los organismos estatales. En general, existía la percepción a nivel central de Gobierno, de que no había una propuesta operativa de la participación, lo que determinaba que *“los diferentes Ministerios y organismos relacionados con las políticas sociales implementaran acciones diversas en busca de la participación social a nivel comunitario. Acciones que estaban acotadas por la estructura propia de los Ministerios y determinados por sus funciones y objetivos.”*<sup>7</sup>

Con el fin de consolidar la democracia, los Gobiernos de la Concertación, impulsaron diversas iniciativas para el mejoramiento de la gestión pública con la finalidad de fortalecer la calidad de vida de los ciudadanos, a través de modificaciones, actualizaciones y/o redacción de normativas vigentes en nuestro país, entre ellas se destacan: modificación de la Constitución Política de la República de Chile, reformulación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, entre otras, las que pretendían dar mayor participación a la ciudadanía para elegir a sus representantes y a la vez descentralizar el Estado aumentando la autonomía de comunas y regiones. Lo anterior, debía complementarse con la búsqueda de una participación activa de las comunidades en la solución de sus problemas, para lo cual se hacía necesario que las personas estuviesen informadas, organizadas y que las decisiones a nivel local fuesen descentralizadas, lo que exhortaba a la creación de instancias y espacios de participación para la comunidad; la incorporación de la variable participación en las acciones y programas emprendidos probablemente no fue una tarea fácil, sobre todo en la etapa de transición a la democracia ya que la estructura del Estado con la cual se encontraron era inadecuada, rígida, jerarquizada y carente de espacios de participación. Las dificultades que enfrentaron las nuevas autoridades, además de ser a nivel de Ministerios, decían relación con que *“si se deseaba introducir cambios en las políticas, era necesario negociar y llegar a consenso con los distintos grupos de poder políticos y organizaciones sociales muchas veces reticentes a introducir cualquier tipo de cambio.”*<sup>8</sup>

Hasta tiempos recientes se pensaba que los asuntos de Estado debían estar en manos de expertos en administración pública, estrategias y planificadores; la idea de incluir las voces de líderes y colectivos sociales en las fases del ciclo de las políticas públicas era muy ajena al pensamiento tradicional que se había consolidado en la gestión del ordenamiento

---

<sup>6</sup> *Íbid.* Pág. 3.

<sup>7</sup> *Íbid.* Pág. 11.

<sup>8</sup> División Social del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN (1992): “Participación de la comunidad en el desarrollo social: logros y proyecciones”. Versión preliminar resumida, Santiago, Chile. Pág. 5.

institucional del Estado. Uno de los temas centrales es, sin duda, el derecho de participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder político, derecho que se materializa no solamente en la posibilidad que tiene el ciudadano de elegir a sus representantes, sino también en la facultad para intervenir directamente en los procesos de toma de decisiones públicas. Hoy en día no se puede hablar de un sistema político y social verdaderamente democrático si su ordenamiento jurídico no cuenta con suficientes garantías para la participación de los ciudadanos en los procesos decisionales.

Durante el gobierno del Presidente Frei (1994 -2000) se otorgó énfasis a la modernización de la gestión, entre los que se destaca: Creación de Comité Interministerial (1994) con dos puntos principales, recursos humanos y calidad de servicio y participación ciudadana:

- Recursos humanos: Incentivos vinculados a calidad de gestión, Propuesta de sistema de gerencia pública, Mejoras en capacitación.
- Calidad de servicio y participación ciudadana: Simplificación de trámites, Cartas de derechos ciudadanos, Premio nacional a la calidad de servicios públicos, Premio a la innovación en gestión pública.

Para Ricardo Lagos Escobar, Presidente de Chile entre el 11 de marzo de 2000 y el 11 de marzo de 2006, la Participación Ciudadana era entendida como una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues se pensaba que contribuía a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos. La participación requería, por una parte, que el sector público tuviese la apertura, generase la información y estableciera espacios y mecanismos que para acoger las preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía, por otra parte, la participación necesitaba de una ciudadanía que se involucrara en las cuestiones públicas, con organizaciones fuertes que representaran toda su diversidad. Entendida así, *“la participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas.”*<sup>9</sup> Esto queda establecido en su Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana, el cual se dictó en diciembre de 2000 y debía estar en plena aplicación al 1ro de enero de 2003. Sus principios orientadores<sup>10</sup> eran:

- a. Buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y en el deber de servicio del sector público.
- b. Transparencia en nuestra gestión, a través de la mayor información y apertura a la ciudadanía.
- c. Igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables.

---

<sup>9</sup> Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana, Diciembre 2000. Pág. 1:  
<http://www.guiaweb.gob.cl/recursos/documentos/InstructivoPresidencialParticipacion.pdf>

<sup>10</sup> Ibid. Págs.1 y 2, párrafo cuarto.

- d. Respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización.
- e. Orientación al ciudadano, priorizando la participación de los destinatarios finales de las políticas, programas y servicios, es decir, de los usuarios, consumidores, beneficiarios, etc.

Además, el programa de Gobierno de Ricardo Lagos expresó como un aspecto central la participación ciudadana, señalando que *“para crecer con igualdad debemos otorgar más poder a la ciudadanía, de modo que participe más activamente en las decisiones que le atañen en su barrio, en su comunidad, en su región, con un estilo de gobierno más cercano a la gente y con una política más comprometida con una distribución equitativa de los recursos”*.<sup>11</sup>

Un punto importante es que Lagos instruyó, entre otros, que todos los órganos de la Administración Central del Estado incorporasen la participación ciudadana como variable de análisis en las evaluaciones de las políticas y programas públicos, en especial en la evaluación de los destinatarios de las mismas, lo cual constituyó un incipiente propiciador de mecanismos de control ciudadano. Además los Gobiernos Regionales debían elaborar un Plan Regional de Participación Ciudadana, el que sería incorporado a la Estrategia de Desarrollo Regional.

Durante el gobierno de Bachelet (2006-2010) una medida altamente reconocida y característica de su manera de incluir a la ciudadanía en la gestión estatal fue la formación de una serie de Consejos Asesores Presidenciales, que perseguían 2 objetivos: i) uno explícito, de involucrar activa y directamente a la ciudadanía en la propuesta de políticas públicas en asuntos estratégicos tales como Previsión Social o Trabajo; y ii) otro implícito, de lograr cierto respaldo transversal y consensuado en torno a ciertas líneas de acción impulsadas por el Estado. Estos consejos estaban conformados por expertos -definidos así en función de su conocimiento académico o práctico-, y también podían incluir (aunque no necesariamente) a “ciudadanos comunes” con algún nivel de representatividad ciudadana, por ejemplo, representantes de padres y apoderados, en el caso del Consejo de Educación.

Bachelet trata el tema de la participación en distintos ejes fundamentales, entre los cuales se encuentra: aumentar y fomentar la participación de la mujer en el mundo laboral, la que durante ese período era de un 37%, muy bajo en comparación con la tasa internacional de un 50% de participación<sup>12</sup>, y fomentar una comunidad organizada y promover la participación activa en el desarrollo de una mejor calidad de vida, involucrando a las organizaciones comunitarias y sociales en esta misión, respaldando su organización con la finalidad de mejorar las redes ciudadanas y el apoyo a la salud de los ciudadanos, buscando mejores condiciones al sistema existente.

---

<sup>11</sup> Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia, 1999. Pág. 48.

<sup>12</sup> Bachelet Michelle, Programa de gobierno. Pág. 20.

En su agenda de gobierno, la Ex Presidenta Bachelet, tenía como línea principal que una sociedad civil fuerte, era condición necesaria para una democracia estable y desarrollada, y *“sólo en la medida que los ciudadanos se comprometen activamente en la construcción del futuro de su país, será posible generar sintonía entre las diversas necesidades, de la sociedad y la permanente misión del Estado y de contribuir al bien común. Esa alianza debe fundarse en el convencimiento de que Chile somos todos”*.

El párrafo anterior alude directamente a que ninguna sociedad se puede desarrollar de forma sustentable sin la participación de los distintas organizaciones sociales y comunitarias existentes dentro del territorio nacional, ya sea de formales e informales, que ayudan a contribuir y comprometen el desarrollo futuro de Chile.

En este sentido, Bachelet fomentaba la participación indicando que sería un “insumo” ciudadano de las políticas públicas, institucionalizándola como práctica regular y obligatoria en el desarrollo de procesos formales de consulta ciudadana en las etapas de diseño de política pública sectorial.

Entonces, es posible extraer que la participación de los individuos es tan diversa como lo sean los escenarios y las circunstancias en las cuales se encuentren, es decir, hoy se puede hablar de participación social, ciudadana, comunitaria, individual, pero estas categorías no son limitantes ni exclusivas, seguramente en el corto y mediano plazo estaremos viendo nuevas modalidades de la participación de los individuos. Inclusive la apatía, el aislamiento, la no participación, conforma el escenario de la participación en sus múltiples modalidades, las cuales son formas en que la ciudadanía puede expresar su participación.

En términos generales, en los gobiernos de Lagos y Bachelet, se observa en el discurso el posicionamiento de la participación ciudadana como un tema relevante de ser discutido y potenciado por el Estado, no sólo con fines instrumentales, sino también por su aporte en términos de promoción de los derechos ciudadanos y de la democracia. Consistentemente con lo anterior, se concibe una estrategia no sólo para involucrar a los ciudadanos en las distintas fases presentes en la provisión de bienes y servicios públicos con el objeto de mejorar su eficacia; sino también para el fortalecimiento de la sociedad civil, como un fin en sí mismo.

Los ejes o principios orientadores en los programas de Participación Ciudadana, tanto de Bachelet como de Lagos son sumamente parecidos, ambos ponen el énfasis en i) Transparencia y acceso a la información pública ii) Fortalecimiento de la sociedad civil (a través de incentivos, educación cívica, generación de liderazgos locales, etc) iii) Tolerancia, respeto y no discriminación, todo esto con miras de incorporar la participación en la gestión del Estado. Los gobiernos de Lagos y Bachelet tendieron a privilegiar los niveles participativos de información, decisión y propuesta, siendo el segundo de ellos el más desarrollado. Si bien se contemplaron y ejecutaron algunas iniciativas en el plano resolutivo (que la ciudadanía tomara decisiones sobre algún asunto relevante), éstas no pasaron de ser acciones puntuales inscritas en el seno de ciertos órganos y sectores; por

ejemplo, a nivel local (municipios) con los presupuestos participativos, y a nivel central, ciertos ministerios como el de Vivienda (MINVU) o el de Obras Públicas (MOP).

Una adecuada implementación de instrumentos que promuevan la participación, genera espacios para que los temas de relevancia nacional sean discutidos con una mayor intervención de la ciudadanía, influyendo en las decisiones públicas y de ese modo, aumentando la legitimidad de las decisiones políticas. Diferentes iniciativas encaminadas a entregar este tipo de espacios de participación, se desarrollan actualmente tanto a nivel internacional como nacional. Entre estos espacios se pueden mencionar las iniciativas populares de ley, la implementación de presupuestos participativos, participación en agendas e iniciativas de autogestión, entre muchas otras, siendo todas estas experiencias un claro ejemplo de la necesidad de generar las estructuras que sustenten este tipo de participación.

La participación es un elemento importante que no debe perderse de vista, debe ser un instrumento esencial de las directrices de cualquier gobierno de turno, ya que este concepto, inherente a las políticas sociales, al mismo tiempo puede llegar a ser un fin en sí mismo, pues nace de la naturaleza del ser humano el que éste participe. Esta necesidad se encuentra plenamente vigente y cada vez con más fuerza en nuestro país. El generar la articulación entre la sociedad civil y la gestión pública, que permita la consolidación de una democracia participativa, es actualmente un desafío que se ha asumido, lo que exige compromisos tanto del sector público como de la ciudadanía. Una adecuada implementación de instrumentos que promuevan la participación, genera espacios para que los temas de relevancia nacional sean discutidos con una mayor intervención de la ciudadanía, influyendo en las decisiones públicas y de ese modo, aumentando la legitimidad de las decisiones políticas.

Son muchos los desafíos pendientes. El que la gente quiera participar y que el sector público desarrolle los canales necesarios, requiere mucho más que normas que lo establezcan, requiere la legitimación de muchos de los procesos en marcha y de una real articulación de las ideas y del conocimiento existente, lo que será el motor para que las iniciativas legislativas e iniciativas de los grupos de base se desarrollen.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F., Ensayo Problemas públicos y Agenda de gobierno: La formación de la Agenda.
- División Social del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN (1992): “Participación de la comunidad en el desarrollo social: logros y proyecciones”. Versión preliminar resumida, Santiago, Chile.
- El Estado: Sistemas Políticos. Consultado en: <http://www.bcn.cl/ecivica/sistpolit>.
- Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana, Diciembre 2000.
- Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana. Junio de 2004.
- Manual para la Gestión, Ministerio Secretaría General de Gobierno. Enero 2006.
- Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia, 1999.
- Programa de Gobierno de Michelle Bachelet.